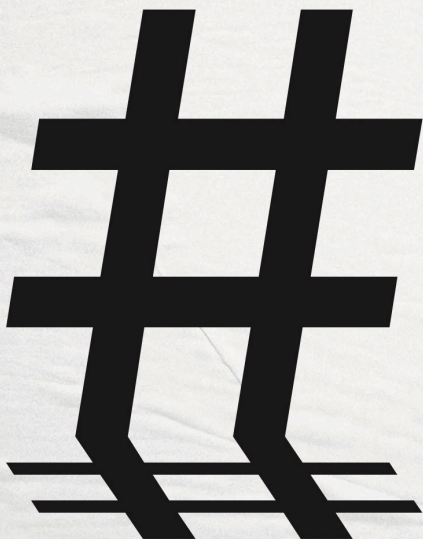


ВЫБОРЫ СТРОГОГО РЕЖИМА.



**ЕЛЕНА ЛУКЬЯНОВА
ЕВГЕНИЙ ПОРОШИН**

ПРИ УЧАСТИИ:
СЕРГЕЯ ШПИЛЬКИНА
АНДРОНИКА АРУТЮНОВА
ЕКАТЕРИНЫ ЗВОРЫКИНОЙ

КАК РОССИЙСКИЕ ВЫБОРЫ
СТАЛИ НЕВЫБОРАМИ
И ЧТО С ЭТИМ ДЕЛАТЬ

ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ
С ЭЛЕМЕНТАМИ МАТЕМАТИКИ



•МЫСЛЬ•



Елена Лукьянова, Евгений Порошин

при участии Сергея Шпилькина,
Андроника Арутюнова, Екатерины Зворыкиной

ВЫБОРЫ СТРОГОГО РЕЖИМА

**Как российские выборы
стали невыборами,
и что с этим делать**

**Политико-правовое исследование
с элементами математики**



•МЫСЛЬ•

Москва

2022

УДК 324(470+571)
ББК 66.3(2Рос),1
Л84

Книга опубликована в сотрудничестве
Свободного университета Москвы и издательства «Мысль»

Рецензент: кандидат географических наук *Д. Б. Орешкин*

Редакторы: *Елена Карезина, Сергей Тимофеев*

Дизайн обложки *Павел Краминов*

- Лукьянова, Елена Анатольевна и др.**
Л84 Выборы строгого режима: Как российские выборы стали невыборами, и что с этим делать? Политико-правовое исследование с элементами математики / Е. А. Лукьянова, Е. Н. Порошин, А. А. Арутюнов, С. А. Шпилькин, Е. В. Зворыкина. — М. : Мысль, 2022. — 400 с.
ISBN 978-5-244-01229-3

Эта книга о роли и значении выборов в демократическом и в антидемократическом процессах. В ней на примере трансформации российского избирательного законодательства двух первых десятилетий XXI века показано, как с помощью манипуляции избирательной системой и электоральными практиками можно нивелировать демократические институты и сменить вектор политического развития на противоположный. Авторы приводят классификацию поправок в избирательное законодательство, которая может быть использована другими странами как маркер при оценке трансформации политических режимов. В книге также проводится анализ зависимости эффективности деятельности парламентов от состояния избирательной системы.

УДК 324(470+571)
ББК 66.3(2Рос),1

ISBN 978-5-244-01229-3
DOI 10.55167/d3d8eaf94584
Текст книги онлайн: <https://freemoscowuniversity.pubpub.org>
Книга опубликована на условиях лицензии CC BY-NC 4.0
(<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed>)

Оглавление

От авторов. Опорная точка и рычаг демократии 7

Введение. Почему выборы? 10

Часть первая

Соотношение изменений избирательного законодательства и трансформации политического режима 19

Глава 1. Дефективная (дефектная) демократия.

Трансформация политического режима и избирательного законодательства России 1993–1999 годов 28

Глава 2. Трансформация политического режима и избирательного законодательства России 2001–2011 годов

Электоральный авторитаризм:
начало (захват власти) 69

Глава 3. Трансформация политического режима и избирательного законодательства России в 2008–2019 годах. Удержание власти.

Электоральный авторитаризм: консолидация 108

Глава 4. Трансформация политического режима и законодательства 2020–2021 годов. Пункт назначения. Переход к диктатуре 148

Глава 5. Классификация поправок в избирательное законодательство как маркер изменения политического режима (целей и задач власти) 189

Часть вторая

Выборы и парламент 215

Глава 1. Парламент — парламентаризм — выборы 217

Глава 2. Парламентские портреты в интерьере российского избирательного законодательства 238

Глава 3. Механизмы воздействия избирательного законодательства на представительный характер парламента 268

Часть третья

**Способы достижения целей и задач
авторитарной власти и их фиксация 299**

**Глава 1. Способы трансформации электорального поля для
достижения определенных целей и задач власти 301**

**Глава 2. Математические методы фиксации способов
достижения целей и задач авторитарной власти
(Сергей Шпилькин, Андроник Арутюнов) 341**

Что с этим делать? (Елена Лукьянова) 365

**Что делать с дистанционным электронным
голосованием? (Екатерина Зворыкина) 381**

От авторов

Опорная точка и рычаг демократии

«Дайте мне точку опоры, и я переверну мир...» Считается, что автором этого выражения является Архимед. На самом деле оригинальная фраза звучит немного иначе: «Дайте мне достаточно длинный рычаг и точку опоры, на которой я могу его разместить, и я переверну мир». То есть это инструкция, как сдвинуть с места, казалось бы, несдвигаемое.

Но вечных несдвигаемых объектов не существует. Ни в природе, ни в обществе. Гаснут звезды, разрушаются горы, тают ледники, высыхают или меняют свои очертания моря и океаны. У всякого процесса всегда есть свой рычаг и своя точка опоры — что-то нарушает сложившийся баланс, и тогда начинаются перемены. В государствах и обществах все происходит аналогично, только быстрее. Диктатуры трансформируются в демократии, и наоборот, спящие институты внезапно просыпаются, скрипящие судебные машины под давлением общества начинают выдавать справедливые и профессиональные решения, а диктаторы, бывает, салятся в тюрьму вместе со своими коррупционными кликами. У этих процессов всегда свой рычаг и своя точка опоры. И если в природе действует огромное количество факторов, становящихся катализатором перемен, то в демократических процессах таким фактором являются выборы. Да, конечно, не они единственные. Но в конечном счете все же именно они. Чем свободнее, справедливее и конкурентнее выборы, тем быстрее наступают демократические преобразования. И наоборот.

Сегодня некоторым кажется, что российская государственная модель — это несдвигаемый, прочно вросший в российскую почву авторитарный валун. Но это только кажется. Политический режим,

основанный на искусственно сконструированном электоральном авторитаризме, активно анонсирует то, чего на самом деле нет — свою мнимую неизбежность. А заодно пытается внедрить в психику людей синдром выученной беспомощности. Но первые же свободные и справедливые выборы способны не просто сдвинуть этот валун с дороги, но и показать его отнюдь не гранитную сущность. Так уже не раз бывало в истории. Да, конечно, менять, чинить и исправлять потом нужно будет многое. Но рычагом и точкой опоры все же являются выборы.

Выборы (избирательная система, состояние избирательного законодательства, избирательные практики) — это очень точный маркер истинных целей и задач власти. Если эти цели отличаются от официально провозглашаемых или закрепленных в Конституции, то по изменениям в избирательном законодательстве и определенным избирательным практикам их можно довольно просто отфиксировать. Именно это мы и попытаемся сделать, отвечая на первый вопрос о том, как и зачем российские выборы стали невыборами.

Второй вопрос — что с этим делать? — сложнее. И вовсе не потому, что трудно исправить действующее избирательное законодательство России. Это как раз просто, особенно учитывая, что от груза многолетних антидемократических наслоений, если свести их в единую таблицу, освободить его можно быстро. А вот как такие поправки провести через парламент, сформированный по недемократическим правилам и не являющийся по сути представительным органом? И еще один важный вопрос: как доказать людям, разочарованным в своем государстве и не доверяющим никакой власти, что только их воля и их реальное участие могут изменить ситуацию в стране? Здесь мы можем только поразмышлять и потеоретизировать. Впрочем, и это может оказаться полезным.

Эта книга написана юристами, попытавшимися соединить политологический и юридический взгляды на проблемы российской государственности с точки зрения динамики изменений российского избирательного законодательства за последнюю четверть века. Чем отличается эта работа от множества отечественных электоральных исследований? Во-первых, она короче. От огромной глыбы информации максимально возможно отсекались детали, мешающие восприятию основного замысла, но при этом в ней не искажена точность смыслов. Мы постарались показать, как и во имя чего происходили изменения, какими способами достигались результаты и как это повлияло на представительную власть. Для большей наглядности вы-

водов к юристам присоединились два математика, которые представили математическую модель фиксации административных практик электорального авторитаризма.

Во-вторых, мы предлагаем инструмент оценки недемократического транзита на основе классификации поправок в избирательное законодательство.

Что получилось — судите сами.

Введение

Почему выборы?

Мы попали в замкнутый круг. Для того, чтобы избираться, надо иметь власть, а для того, чтобы иметь власть, надо избираться.

А. Кынев

По утверждению профессора права Центрально-Европейского университета в Будапеште, академика Венгерской академии наук Андраша Шайо, «избирательная система — это во все времена ревниво охраняемое политиками поле игры, в правила которой посторонним не позволяют вмешиваться»¹. Почему? Потому что именно избирательная система и ее закрепление в избирательном законодательстве определяют порядок формирования некоего уполномоченного большинства, которое получает возможность устанавливать общеобязательные правила для всех, в том числе и правила, каким образом должно возникать это большинство, с тем условием, что созданное таким методом большинство снова определит способ возникновения следующего большинства.

То есть целью свободных и справедливых выборов является формирование уполномоченного органа, который принимает от имени населения общеобязательные правила поведения и является противовесом (контролером) исполнительной власти. Все эти три функции — представительство, независимое нормотворчество и контроль — в своем триединстве есть определяющее качество парламента. Если орган, пусть даже называемый парламентом, этим качеством не обладает, то, по существу, он таковым не является. Все демократические преобразования в мире начинались с выборов и с парламентов. Постепенно менялись избирательные системы и парламентские полномочия, но в любом случае демократическая динамика

¹ Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). — М.: Юрист, 2001. С. 64–65.

всегда была направлена на расширение участия населения в принятии государственно-властных решений и на совершенствование путей достижения консенсуса между обществом и властью через равноправную конкуренцию элит на выборах. Именно здесь проходит красная линия, которая отделяет демократии от недемократических режимов¹.

А значит, именно избирательная система и ее правовое оформление — избирательное законодательство — являются тем волшебным ключом, который в зависимости от целей и задач власти открывает либо закрывает двери демократии. Именно от избирательного законодательства и от выборов как результата его реализации зависит качественное состояние, пределы и возможности представительных органов — институтов, не только формирующих правила игры, но и ограничивающих исполнительную власть как самую потенциально авторитарную. И именно оно, избирательное законодательство, определяет в итоге эффективность системы разделения властей, конфигурацию, сущность, содержание и порядок взаимодействия всех государственных институтов.

Но ровно по этой же причине избирательное законодательство является главной группой риска при смене властных приоритетов. Если эти приоритеты отклоняются от демократической траектории, первым попадает «под бой» опять-таки избирательное законодательство, поскольку легитимизация подобных отклонений непременно требует послушного нормотворца, готового не обсуждать и не спорить, а исполнять. И уж ни в коем случае не контролера, а, наоборот, верного союзника исполнительной власти, безоговорочно поддерживающего и одобряющего все ее инициативы. Добиться такого послушания можно лишь специфическими процедурами формирования выборных органов, обеспечивающих особый персональный отбор их членов на предмет пассивной лояльности — качества, которое в значительной степени определяет сущность и содержание деятельности будущих политических институтов и создает базовые условия для легитимации любого политического режима.

Авторитарным лидерам в странах, имеющих демократические конституции, приходится приспосабливаться к крайне некомфортной для них правовой среде и к требованиям *Common Legal Thinking* (наличие общепринятых международных демократических стандар-

1 Гельман В. Авторитарная Россия: бегство от свободы, или Почему у нас не приживается демократия. — М.: Говард Рорк, 2021. С. 25.

тов). В этих условиях они вынуждены прилагать немало усилий для создания и поддержания «фасада», который напоминает демократические институты и призван замаскировать суть диктатур. Сделать это можно только с помощью создания и поддержания системы электорального авторитаризма.

Вот она, разница. Электоральная демократия — это режим, где политики и партии могут терять власть в результате поражения на выборах, потому что выборы являются их базовым институтом ответственности. Но если в условиях либеральных демократий выборы работают как инструмент смены власти, отражая меняющиеся общественные интересы, то управляемые выборы в условиях авторитаризма служат сохранению существующего положения вещей, помогая правителям оставаться у власти¹ посредством искусственно формируемых парламентов, послушно меняющих правила игры под нужды автократов. Сохранение инкубентов у власти является приоритетной целью и достигается любой ценой.

Начиная с «третьей волны» демократизации, и особенно на постсоветском пространстве, все большее распространение получают авторитарные по своей природе режимы, которые успешно имплементируют исходно демократические политические институты, в том числе выборы. Однако наличие в автократиях таких институтов не должно никого вводить в заблуждение. Основные механизмы воспроизводства власти в подобных режимах именно авторитарны. Государство осуществляет настолько серьезное, широкое и манипулятивное вмешательство в электоральный процесс, что ни о каком демократическом характере выборов говорить не приходится². Главное отличие электоральной демократии от электорального авторитаризма определяется качеством электоральной конкуренции. Именно на этом поле происходит подмена одного режима другим. Посредством послушного нормотворца автократии манипулируют правилами конкуренции (избирательным законодательством), которые постоянно трансформируются в пользу инкубента в зависи-

1 Григорьева М. В. Институт выборов в авторитарных режимах: дискуссии в современной западной политической науке. — Политическая наука. 2012. № 3. С. 307–317.

2 См. подробнее: Медведев Ю. С. Зачем автократам выборы? Политическая наука о роли выборов при авторитаризме. — Сравнительная политика. 2020. Т. 11. № 4. С. 189–200; Завадская М. А. Время выбирать: манипулирование электоральными циклами в современных авторитарных режимах. — Вестник Пермского ун-та. Политология. 2015. № 4. С. 5–28.

мости от электоральных настроений общества. Помимо имитации демократии выборы нужны автократическим режимам в том числе и потому, что они выполняют в них целый ряд других важных задач. В первую очередь это легитимация режима — создание официальной иллюзии обладания авторитетом в глазах тех, кто подвластен, и видимости согласия с претензиями властвующих на власть¹.

И хотя перед авторитарными выборами вовсе не ставится задача выполнения важнейшей функции выборов в демократических системах — смена власти, тем не менее такая смена по итогам выборов возможна даже в условиях авторитаризма. Это связано с тем, что мера осуществления легитимирующей функции авторитарных выборов зависит от качества демократической имитации. То есть чтобы авторитарные выборы способствовали легитимации инкубентов, те должны одерживать электоральные победы без явных злоупотреблений. Нечестные выборы — это обоюдоострое оружие. Высокий уровень фальсификаций, которые невозможно скрыть, может повлечь за собой острый кризис легитимности электоральных авторитарных режимов, о чем свидетельствуют последствия президентских выборов 2020 года в Беларуси². Но если таковое происходит, это скорее свидетельствует о «сбое» режима, о том, что тот на какое-то время сократил или утратил свой авторитарный потенциал. В том числе протесты — это всегда индикатор ослабления или дестабилизации режима. Опрокидывающие выборы в условиях авторитаризма, как правило, являются не причиной, а следствием распада авторитарных режимов. Но при минимальной стабильности автократий проведение регулярных выборов в среднем повышает их выживаемость³.

Вот так возникает замкнутый круг авторитарных выборов, когда «для того, чтобы избираться, надо иметь власть, а для того, чтобы иметь власть, надо избираться»⁴. Ставя своей целью несменяемость власти, автократ в любом случае попадает в ловушку необходимости

1 Механизм поддержания авторитета в политике принято называть легитимностью. См.: *Гельман В.* Авторитарная Россия. С. 21.

2 Там же. С. 33.

3 *Медведев Ю. С.* Зачем автократам выборы? Политическая наука о роли выборов при авторитаризме. С. 193

4 *Бузин А.* «Почему я не выступил на круглом столе ЦИК?» Здесь в обоснование бесполезности профессиональных дебатов в ЦИК юрист Андрей Бузин цитирует политолога Александра Кынева // <https://www.golosinfo.org/articles/143002>.

перманентного завинчивания электоральных гаек и наращивания фальсификационного потенциала, что неизбежно приводит к обострению противостояния власти с обществом, к политическим кризисам и к ослаблению режима. Известно много случаев, когда именно нарушения во время выборов, их спорные результаты становились причиной массовых протестов и последующей трансформации режима, иногда путем так называемых бархатных революций, иногда путем демократизации политической системы «сверху», под давлением протестующих. Кроме того, в самих выборах тоже заложен потенциал противодействия авторитаризму. Наличие легальной площадки для политической борьбы, пусть и жестко ограниченной, может способствовать становлению оппозиционных сил и играть роль инструмента демократизации¹.

Сохранение власти любой ценой на отдельном временном промежутке — задача всегда тактическая. Но последствия тактической победы стратегически далеко не так однозначны и могут повлечь за собой отдаленно опасный для режима результат. Поэтому выражение «они знают, что делают, но не ведают, что творят» очень точно характеризует происходящее сегодня в России. Перефразируя Льва Толстого, политологи шутят, что «все демократии похожи друг на друга, но каждая автократия несчастна по-своему»². Электоральный авторитаризм — застойная, коррупционная политическая система, которая не принесла народам, надолго оказавшимся в этой ловушке, ничего, кроме нищеты. Сравнительные политические исследования показывают, что перспективы на демократизацию у таких режимов довольно слабые. С одной стороны, они могут приобретать долгосрочную устойчивость, а значит, демократизация откладывается. С другой стороны, если они все-таки терпят крах, то на смену часто приходит военная диктатура. Сами же опирающиеся на грубую силу режимы обычно заканчиваются либо переворотами, имеющими целью возврат к гражданскому правлению, либо революциями. После этого с довольно высокой степенью вероятности наступает демократия³.

1 *Комин М.* Можно и опрокинуться. Любой электоральный цикл может стать последним для авторитарного режима. Политическая наука объясняет, как это работает. — Новая газета. 10 августа 2016 г. № 87.

2 *Гайдар М., Снеговая М.* Познается в сравнении: как долго живут диктатуры. — Ведомости. 29 июля 2013 г. // <https://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2013/07/29/kak-dolgo-zhivut-diktatury>.

3 *Голосов Г.* Россия: электоральный авторитаризм или гибридный режим. — Republic, 24.08.2015 // <https://republic.ru/posts/1607>.

Политологи и юристы. Два взгляда на одну проблему

О российских выборах и о трансформации российского избирательного законодательства написаны тонны исследований. Больше — юристами, немного меньше, но все равно много — политологами. И те и другие исследуют одно и то же явление под разными углами зрения и используют разную терминологию.

Вообще, у политологов и у юристов многие объекты исследований одни и те же: политические режимы, формы правления, государственное устройство, выборы, политические партии, состояние политической конкуренции, система разделения властей, разграничение полномочий между государственными органами, взаимоотношения государства и общества и пр. Различаются лишь подходы и методы. Например, курс «Парламентаризм и основы законодательства» как самостоятельную учебную дисциплину читают, каждая в своих вузах, и политолог Екатерина Шульман, и юрист Елена Лукьянова, только одна — на факультете политологии, а другая — на факультете права. Для первой нормотворчество — это политический процесс, для второй — порядок организации и деятельности, правовое регулирование и анализ практики. А если оба подхода соединить? Думается, что в этом случае результат обоих анализов будет достоверней. Быть может, когда юристы введут в научный обиход слово «инкубент», а политологи вместо термина «институт выборов» научатся оперировать словосочетаниями «избирательные системы» и «избирательное законодательство», мы, наконец, услышим и признаем друг друга, а заодно взаимообострим свою научную оптику. Но что-то подсказывает, что дело вовсе не в нашем взаимном игнорировании друг друга. В чем же тогда? Похоже, причина предельно бюрократически банальна.

Дело в том, что до начала 90- годов XX века в России не существовало систематизированной и выделенной в самостоятельную область политической науки, хотя еще в 1804 году в Московском университете было создано отделение (факультет) морально-политических наук. Однако, несмотря на наличие трудов ряда дореволюционных ученых (Б. Н. Чичерина, В. С. Соловьева, П. И. Новгородцева, И. А. Ильина), полноценно исследовать в условиях самодержавия такие вопросы, как политическая власть и ее социальные основы, теория элит, типологии политических и партийных систем, гражданское общество, было невозможно. Равно как в условиях советского идеологического единообразия зарождение систематической поли-

тической науки не могло состояться по определению, хотя попытки такие были. Достаточно вспомнить появление в 60–80-е годы XX века группы советских ученых-обществоведов (Г. Арбатова, О. Богомолова, Ф. Бурлацкого, Б. Грушина, Ю. Левады, Г. Осипова, А. Румянцева, Г. Шахназарова, Ф. Петренко, М. Титаренко и др.).

Вот что пишут современные исследователи о советском обществоведении:

В Советском государстве понятие «общественные науки» прочно утвердилось в официальной лексике сразу после революции 1917 года. При этом речь шла о создании принципиально новой модели обществоведения, в отличие от дореволюционной системы. Его основы были заложены В. И. Лениным. В проекте Положения о Наркомпросе (начало 1921 года) он особо указывал на то, что «содержание обучения должно определяться только коммунистами». Так в СССР функции обществоведения по защите советской политической и идеологической системы стали основными, а функция социальной критики атрофировалась. Особенностью общественных наук в Советском Союзе являлись фундаментальная зависимость от советской идеологии, закрытость для диалога с научными оппонентами, невозможность свободных научных разработок за рамками санкционированных коммунистических идей. Перспективы развития обществознания определялись степенью их воздействия на сознание людей, а не научными поисками объективной истины¹.

Поэтому то, что сейчас называется политологией, отчасти было передано «на откуп» юристам. Именно в их учебные и научные классификаторы входила история политических и правовых учений, политические и избирательные системы, формы государства, парламентаризм и федерализм. Да, конечно, юристы исследуют явления со своей нормативно-институциональной точки зрения и с использованием иных, нежели в политологии, методов. Они чаще фиксируют состояние без анализа предпосылок, целей и задач власти, то есть без явной политики, что, собственно, советской власти и было нужно. Но хотя бы сами предметы и терминология оставались в программах высшего образования.

Только в марте 1987 года под давлением уже упомянутой группы советских ученых было принято совместное Постановление ЦК КПСС и Совмина СССР, предписывающее соответствующим орга-

¹ Булыгина Т. А. Общественные науки в СССР в середине пятидесятых — первой половине восьмидесятых годов: автореф. дис. докт. ист. наук. М., 2001 // <https://www.dissercat.com/content/obshchestvennyye-nauki-v-sssr-v-seredine-pyatidesyatykh-pervoi-polovine-vosmidesyatykh-godov>.

нам управления и иным организациям пересмотр номенклатуры научных специальностей, в результате чего осенью 1988 года в этой номенклатуре появились специальности по политическим и социологическим наукам¹. В предисловии к своей книге инженер-механик по образованию Владимир Гельман пишет: «К сожалению, у меня не было возможности получить формальное образование в сфере политических наук. Несмотря на это (или благодаря этому?), позднее я стал профессором политологии в двух университетах двух разных стран»². Равно как не было такой возможности и у других авторитетных российских политологов: например, у филолога Кирилла Рогова, историков Григория Голосова, Татьяны Ворожейкиной, Глеба Павловского, у журналиста-историка Сергея Медведева, у географа Дмитрия Орешкина.

Естественно, что за 70 лет официального небытия российской политической науки ей пришлось заново постигать азы и активно «догонять» далеко ушедшие в этом направлении мировые исследования. Получив признание, она активно и с огромным энтузиазмом занялась этим, оставив без внимания или «на потом» работы коллег юристов, которые на протяжении долгих лет отчасти замещали пустоту в этой области. Так произошло обособление наук, подкрепленное научно-бюрократической процедурой, когда ученые советы ставят в вину авторам исследований смешение подходов и ревнито-охранительски относятся к любому вторжению в свой приоритет и в монополию на истину. Особо усердствуют в этом юристы-конституционалисты, исходящие из легистского подхода к праву и как огня боящиеся проникновения мало-мальски иного (в первую очередь политического) взгляда на проблемы, кажущиеся им исключительно правовыми. Например, отрицается взаимосвязь между выборами и качеством деятельности парламентов. Таким образом происходит искусственное выпадение полей научного зрения, крайне пагубное для качественного научного анализа. Хотя в современном мире разные науки, наоборот, соединяются, пересекаются и взаимообогащаются ускоренными темпами. Политэкономия, биохимия, биофизика, химфизика и многие другие давно уже стали привычными и понятными совмещенными областями знания. Поэтому мы попробуем преодолеть искусственный и, на наш взгляд, крайне вредоносный

1 См. подробнее: Пляйс Я. А. Политическая наука в России: прошлое и настоящее. — Вестник ТГУ. Вып. 1 (45). 2007. С. 5–16.

2 Гельман В. Авторитарная Россия. С. 7.

ВЫБОРЫ СТРОГОГО РЕЖИМА

барьер между политологией и публично-правовой наукой исходя из того, что правовое регулирование отношений власти не может быть объяснено и в должной мере понято без анализа политических отношений и процессов.

Часть первая
Соотношение изменений
избирательного законодательства
и трансформации
политического режима

Демократия обеспечивает свободу выбора, но не гарантирует непрерывный выбор последовательно демократических лидеров. Демократия остается демократией, если существует реальная возможность смены лидеров. Если же такая возможность заблокирована, в пору ставить вопрос о трансформации политического режима. Становление авторитаризма предстает результатом преднамеренных действий, которые можно уподобить отравлению политического организма. Странам, в которых давно сложились демократические «правила игры», порой удается если не выработать иммунитет к такого рода «отравлениям», то хотя бы минимизировать их негативные эффекты. Даже если в консолидированных демократиях к власти на выборах приходят весьма одиозные и авторитарные политики (подобные тому же Трампу), превратить демократические режимы в авторитарные им, как правило, не удастся. Но странам, которые вынуждены создавать свои политические институты «с нуля» (как произошло после краха коммунизма), оказывается куда сложнее выработать эффективное «противоядие» самостоятельно.

Как утверждает Владимир Гельман, успешное строительство авторитарных режимов и обеспечение их выживания — задача куда более сложная, чем успешное строительство демократий. Потенциальные автократы, стремящиеся захватить и длительное время удерживать собственную монополию на власть, вынуждены одновременно решать несколько взаимосвязанных задач. Во-первых, они должны если не полностью избавиться от вызовов со стороны политических конкурентов и сограждан, то минимизировать эти риски. Во-вторых, они должны предотвратить угрозы, исходящие от тех

сегментов элит, которые стремятся захватить господство разными способами (начиная от военных или «дворцовых» переворотов и заканчивая присоединением к оппозиции).

«За 30 лет после распада СССР Россия проделала путь от одного консолидированного авторитарного режима к другому — от коммунистического однопартийного режима, который господствовал в стране на протяжении 70 лет, до персоналистского электорального авторитаризма, который достиг стадии своей консолидации в ходе президентства Владимира Путина»¹. Сейчас, оглядываясь назад, представляется чрезвычайно важным весь этот путь проанализировать и осмыслить. Хотя бы ради того, чтобы у тех, кто придет после нас, был в руках некий измеритель, который помог бы предотвратить будущие ошибки, потому что, как известно, история жестоко мстит за невыученные и неусвоенные уроки прошлого.

Мы попробуем проследить «отравление» российского политического организма через призму трансформации избирательного законодательства. Мы предполагаем, что если наш анализ совпадет с политологической периодизацией динамики политического режима, которую приводят специалисты в области политической науки, то впору ставить вопрос об избирательном законодательстве как маркере истинных целей и задач власти. В этих целях мы будем использовать периодизацию, собранную из оценок Владимира Гельмана, Григория Голосова, Михаила Комина и Андрея Медушевского, Дмитрия Орешкина, Александра Кынева.

Выборы в России до 1993 года. Краткая характеристика

По-настоящему понять особенности развития избирательного законодательства России первого постсоветского тридцатилетия невозможно без учета уровня электоральной культуры, многолетней традиции однопартийности и других перешедших в новое время по наследству от социалистического строя привычек, стереотипов и иных наслоений прошлого. Поэтому представляется необходимым дать хотя бы короткий обзор этого прошлого.

Практически до последнего десятилетия XX века в России в связи с отсутствием практики не было сформировано представлений о свободных выборах. А об их справедливости, пожалуй, не при-

1 Гельман В. Авторитарная Россия: бегство от свободы, или Почему у нас не приживается демократия. С. 91.

ходится говорить до сих пор. Осмысление этой реальности в полной мере приходит к нам только сейчас. Потому что дух свободы и иллюзия прорыва 90-х зачастую затмевают трезвые оценки истинного состояния. Итак, что же мы имели до первых частично свободных и пока единственных опрокидывающих выборов в истории России, прошедших 26 марта 1989 года?

Выборы в Государственную Думу Российской империи были многоступенчатыми. Они проводились по четырем неравноправным куриям: 1) землевладельческой, 2) городской, 3) крестьянской и 4) рабочей. Норма представительства землевладельческой курии составляла один выборщик на 2 тысячи человек; в городской — один выборщик на 4 тысячи; в крестьянской — один выборщик на 30 тысяч; в рабочей — один выборщик на 90 тысяч.

Демократичный закон о выборах во Всероссийское Учредительное собрание 1917 года был революционен для России: он значительно опережал социальное развитие избирательного законодательства в других странах. В соответствии с ним устанавливались всеобщие, равные, прямые выборы при тайном голосовании. Избирательные права были предоставлены женщинам и военнослужащим. Был установлен самый низкий в мире для того времени возрастной ценз в 20 лет. Положение о выборах в Учредительное собрание не признавало имущественного ценза, ценза оседлости и грамотности, ограничений по сословному, вероисповедному или национальному признакам. Выборы были свободными и альтернативными. Однако реализация всех этих демократических установлений была далека от задуманного. Выборы растянулись на несколько месяцев. В них приняли участие меньше 50% избирателей, сформированный в результате представительный орган просуществовал всего сутки и был принудительно распущен. Так что этот электоральный опыт оказался неудачным и безрезультативным.

В период с 1918 по 1936 год выборы в РСФСР и в СССР, как и в дореволюционный период, не были последовательно демократичными, поскольку функция диктатуры (принудительное отстранение от участия в управлении части населения) была напрямую предусмотрена в Конституции. Поэтому выборы не были всеобщими. Избирательное право получили все граждане, которым ко дню выборов исполнилось 18 лет, добывавшие средства к жизни производительным и общественно полезным трудом. Это были рабочие и служащие всех видов и категорий, занятые в промышленности, торговле, сельском хозяйстве и пр., крестьяне и казаки-земледельцы, не пользующиеся наем-

ным трудом с целью извлечения прибыли. Не получили избирательного права лица, жившие на нетрудовые доходы (эксплуататоры) — на проценты с капитала, имевшие доходы с предприятий, поступления с имущества и т. п. В категорию «лишенцев» попали частные торговцы, монахи и духовные служители церквей и религиозных культов, служащие и агенты бывшей полиции, члены царствовавшего в России дома. В 1925 году в Ленинграде, Киеве и Москве около 10% всей массы избирателей были лишены избирательных прав. Из них: лица, пользующиеся наемным трудом, — 5,3%; лица, имеющие «нетрудовые» доходы, — 8,3%; торговцы — 39,9%; служители религиозного культа — 4,9%; чины бывшей полиции — 3,2%; душевнобольные — 1,2%; лишённые избирательных прав по судебным приговорам — 8,8%; члены семей «лишенцев» — 28,4%. В период избирательной кампании по выборам сельсоветов в 1927 году в целом по стране лица, лишённые избирательного права, составили 2 110 650 человек, или 3,5% от всех избирателей¹.

Выборы не были равными. Советская власть не очень доверяла крестьянству и фактически воспроизвела дореволюционные пропорции представительства в городах и в сельской местности. Во Всероссийском съезде Советов один депутат от городского совета представлял 25 000 избирателей, а один депутат от губернских советов — от 125 000 губернских жителей. Соотношение 1 к 5 позволяло депутатам от рабочих не «тонуть» среди депутатов от менее сознательного крестьянства. В первые два советских десятилетия выборы не были тайными. Голосование осуществлялось поднятием рук. За тем, кто и как голосовал, внимательно наблюдали члены партийных, комсомольских и других организаций.

Конституция СССР 1936 года. 5 декабря 1936 года была принята новая Конституция СССР, упразднившая конституционную диктатуру и расширившая избирательные права граждан. «Все граждане СССР, достигшие 18 лет, независимо от расовой и национальной принадлежности, вероисповедания, образовательного ценза, оседлости, социального происхождения, имущественного положения и прошлой деятельности имеют право участвовать в выборах депутатов и быть избранными, за исключением умалишенных и лиц, осужденных судом с лишением избирательных прав». Отдельными статьями гарантировалось соблюдение избирательных прав женщин и военнослужащих.

1 Журавлев В. П., Фортунатов В. В. Избирательная система и выборы в РСФСР в 1918–1936 гг. // <https://www.rcoit.ru/lib/history/1918-1990/17041/>.

Это была мажоритарная одномандатная система абсолютного большинства. Однако пассивное избирательное право в ней было ограничено — право выдвижения кандидатов было предоставлено только трудовым коллективам и общественным организациям. И это закономерно, поскольку по Конституции (статья 3) вся власть в СССР принадлежала трудящимся города и деревни.

Такая ситуация с ограничением пассивного избирательного права оставалась вплоть до 1988 года, то есть до принятия новой редакции уже следующей Конституции СССР 1977 года. Эта Конституция, провозгласившая расширение социальной базы власти (Статья 2. «Вся власть в СССР принадлежит народу»), тем не менее не устранила противоречие между декларируемым народовластием и ограничением пассивного избирательного права, заложенное в 1936 году, — выдвигать кандидатов в депутаты по-прежнему могли только трудовые коллективы и общественные организации.

Главной же проблемой выборов весь этот период была практика так называемой «разнарядки», в результате которой выборы стали полностью безальтернативными. Кандидатуры для выдвижения спускались в трудовые коллективы «сверху», из партийных органов, якобы для обеспечения нормы представительства от всех социальных групп. В итоге в избирательном бюллетене присутствовал только один кандидат от «нерушимого блока коммунистов и беспартийных». В законодательстве о такой практике не было ни слова. Еще буквально перед войной в избирательных бюллетенях присутствовала фраза «остальных вычеркнуть». Однако вычеркивать было некого. Впрочем, и фраза эта из бюллетеней вскоре исчезла.

И только новая редакция Конституции, принятая 1 декабря 1988 года во исполнение резолюций XIX конференции КПСС «О некоторых неотложных мерах по практическому осуществлению реформы политической системы страны», «О демократизации советского общества и реформе политической системы» и «О правовой реформе», сдвинула давно назревшую реформу избирательной системы с мертвой точки. Сегодня много дискутируют о том, были ли выборы Съезда народных депутатов СССР 1989 года свободными и справедливыми. Ведь, действительно, в ходе тех выборов, несмотря на то что лояльным КПСС силам удалось получить большинство мандатов, 38 первых секретарей обкомов проиграли оппозиционным кандидатам. В числе прочих мандат получил Андрей Сахаров, став символом эмоциональной и репутационной победы оппозиции.

Строго юридически полностью свободными и справедливыми эти выборы не были. Их главным отличием от предыдущих сорока лет выборов стала альтернативность. И именно это было встречено населением с таким воодушевлением. Кроме этого, наконец, право выдвижения кандидатов было предоставлено не только трудовым коллективам, но собраниям избирателей по месту жительства и военнослужащих по воинским частям (статья 9 Закона СССР «О выборах народных депутатов СССР»). И все же эти выборы были не вполне равными. Наряду с одномандатными выборами двух третей Съезда одна его треть избиралась напрямую от всесоюзных общественных организаций, опять-таки по разнарядке, но теперь уже предусмотренной законом: 100 депутатов от КПСС; 100 депутатов от профсоюзов; 100 депутатов от кооперативных организаций; 75 депутатов от ВЛКСМ; 75 депутатов от женских советов, объединяемых Комитетом советских женщин; 75 депутатов от организаций ветеранов войны и труда; 75 депутатов от научных обществ; 75 депутатов от творческих союзов; 75 депутатов от других общественных организаций, имеющих общесоюзные органы¹.

Тем не менее именно эти выборы наглядно показали, как избирательное законодательство играет роль волшебного ключа в процессе демократизации. Потому что именно с этих выборов и с представительного органа, сформированного по их итогам, в стране начались большие преобразующие сдвиги. Это была демократизация сверху. Половинчатая и противоречивая, когда элиты действовали отчасти наобум, в том числе из-за отсутствия серьезных демократических знаний в условиях только-только нарождающейся и еще очень слабенькой политической науки. Поддержка этой демократизации снизу тоже была основана на подменных тезисах. Тотальный дефицит, нехватка продуктов, надоевший до зубного скрежета диктат партии и спецслужб, цензура в СМИ — вот были истинные причины этой поддержки. О демократии, свободе, правах человека, разделе-

1 Вот как, например, распределялись депутатские мандаты от научных обществ: 20 депутатов от Академии наук СССР, 10 депутатов от научных обществ и ассоциаций при Академии наук СССР, 10 депутатов от Академии сельского хозяйства, 10 депутатов от Союза научных и инженерных обществ СССР, 10 депутатов от Академии медицинских наук совместно с 40 научными медицинскими обществами, 5 депутатов от Академии педагогических наук совместно с Советской ассоциацией педагогов-исследователей, 5 депутатов от Академии художеств, 5 депутатов от общества изобретателей.

нии властей и верховенстве права народ если и знал, то понаслышке. Но на митингах звучали лозунги за демократию и свободу. А дальше началась уже другая история, которая не могла не быть закономерным продолжением советской перестройки и демократизации. Несовершенная советская недодемократия продолжилась уже не как советская, но тоже несовершенная дефективная демократия.

Глава I. Дефективная (дефектная) демократия.

Трансформация политического режима и избирательного законодательства России 1993–1999 годов

Все верно. Политологи называют это время в истории России «дефективной демократией». Вот как характеризует период между крушением Союза ССР и приходом к власти Владимира Путина Григорий Голосов: «Избавившись от коммунистического режима в 1991 году, Россия приступила не столько к строительству демократии, сколько к избавлению от прежнего социального строя. Я думаю, что тогдашний глава российского государства Борис Ельцин просто не различал эти два момента, считая демонтаж командной экономики задачей, решение которой устранил все проблемы. Политические реформы интересовали руководителей страны до такой степени мало, что они не позаботились даже о проведении новых парламентских выборов в условиях, когда победа на них демократических сил была бы практически гарантированной».

Политический кризис осени 1993 года на десятилетие определил облик России как, если пользоваться принятой в науке номенклатурой политических режимов, «несовершенной», или «дефективной», демократии. Дефективность сказывалась во многом, и прежде всего в написанной лично для Ельцина Конституции 1993 года. Предоставляя своему «гаранту» колоссальную власть, она в то же время ограничивала его политическую ответственность, позволив парламенту принимать участие в формировании правительства. При этом законодательные и контрольные полномочия парламента были минимальными. Это позволило Ельцину, с треском проигравшему парламентские выборы, фактически сохранить всю полноту власти, хотя кое-какие уступки думскому

большинству делать все-таки приходилось. В целом такая ситуация Ельцина вполне устраивала.

Не устраивала его перспектива проигрыша на президентских выборах 1996 года. Довольно широко известно, что Ельцин не собирался передавать власть Геннадию Зюганову, даже если бы последний победил на выборах. Если бы такой сценарий реализовался, то демократия в России потерпела бы полный крах уже тогда. Этого удалось избежать благодаря усилиям тогдашних советников Ельцина, которые довели-таки своего президента до победы. Но цена этих усилий была высока. Грязная кампания 1996 года позволила сохранить демократию, но сделала ее еще более дефективной, надолго дискредитировав идею выборов в глазах огромной массы граждан»¹.

Такая длинная цитата не случайна. И не все в ней однозначно. Но бесспорно одно — от не вполне справедливых опрокидывающих выборов последних советских лет, когда у страны открылось окно демократических возможностей и развития, сегодня, 30 лет спустя, пройдя через электоральный авторитаризм, мы оказались на пороге закрытой диктатуры с падающей экономикой и стагнирующей политической системой. Как это произошло? Основополагающий, бурный и, пожалуй, один из самых сложных отрезков новейшей истории России был наполнен огромным количеством политико-правовых нюансов. И если на отдалении их общие очертания выглядят для политологов и юристов очень похоже, то оценки деталей зачастую разнятся. Как раз тот случай, когда нельзя писать полотно политической истории широкими мазками, без деталей, ведь именно этот период заложил основу для двадцатилетней шахматной партии на электоральной доске, завершившейся тем, что потенциально проигрывающая сторона, не справляясь с решением поставленной задачи по существующим правилам, просто перевернула эту доску поправками в Конституцию.

Владимир Гельман сформулировал все то же, что и Григорий Голосов, но гораздо лапидарней и менее эмоционально:

1991 — отказ от принятия новой Конституции России и проведения новых выборов органов власти, частичное сохранение в российской политике «правил игры», унаследованных от советского периода;

1 Голосов Г. Закат электорального авторитаризма. Как Путин превратился из гаранта режима в его главную угрозу // <https://theins.ru/opinions/grigorii-golosov/239433>. 17 февраля 2021 г.

1993 — острый конфликт между президентом и парламентом, который привел к силовому роспуску Съезда народных депутатов и Верховного Совета России. Одним из следствий конфликта стало принятие новой Конституции, которая закрепила широкие полномочия президента страны и содержала немалый авторитарный потенциал;

1996 — выборы президента России, в ходе которых действующий президент Борис Ельцин был переизбран в результате несправедливой кампании, сопровождавшейся большим количеством злоупотреблений... В ходе кампании Ельцин предпринял попытку отмены выборов, роспуска парламента и запрета оппозиционных партий, но отказался от реализации этих планов;

1996–2000 — борьба различных сегментов элит за лидерство в преддверии выборов нового президента страны. Полная победа в этой борьбе преемника Ельцина — Владимира Путина, который смог максимизировать собственную власть в результате принуждения к лояльности всех значимых акторов...¹

А теперь посмотрим, как это все выглядело юридически, попробуем перевести события на язык законов и процедур. И может оказаться, что не все так однозначно в оценках политологов. Или как минимум нужны некоторые уточнения.

Оба политолога утверждают, что в 1991 году имел место отказ (умышленный, непродуманный, легкомысленный etc.) от принятия новой Конституции и от проведения выборов. Так ли это? Была ли у Ельцина в 1991–1992 годах реальная возможность принять Конституцию и провести выборы? Вряд ли. Делая такой вывод, мы исходим из целого ряда фактов и обстоятельств.

Как известно, будучи народным депутатом СССР, Ельцин не был избран в Верховный Совет СССР и чудом вошел в него только потому, что ему уступил свое место будущий Генеральный прокурор России Алексей Казанник. Перспектив в союзном парламенте у Ельцина не было. Поэтому его дальнейшее движение к власти шло не на союзном, а на российском уровне и было основано на жестком противостоянии с Кремлем. 29 мая 1990 года он, лидер оппозиционной межрегиональной депутатской группы Верховного Совета СССР, в ходе третьего тура голосования перевесом всего в четыре голоса (535 голосами при кворуме 531) занял высший пост в России — стал Председателем Верховного Совета РСФСР. Дальше события развивались стремительно. 12 июня 1990 года I Съезд народных депута-

1 Гельман В. Авторитарная Россия: Бегство от свободы, или Почему у нас не приживается демократия. — М.: Говард Рорк, 2021. С. 162.

тов РСФСР принял Декларацию о независимости России, 16 июня 1990 года было принято постановление об образовании Конституционной комиссии для разработки новой Конституции России. Председателем комиссии стал опять-таки Ельцин, а его заместителем — первый заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР Руслан Хасбулатов. К концу 1990 — началу 1991 года первый вариант проекта Конституции был готов, но рабочая группа разделилась примерно пополам по вопросу о форме правления в России. Одни поддерживали вариант с президентской республикой по образцу США, где все правительство формировал бы президент — глава исполнительной власти и где исключались бы вотумы недоверия правительству со стороны парламента. Другие были за то, чтобы главную роль при назначении правительства играло парламентское большинство¹.

7 февраля 1991 года Верховный Совет РСФСР принял постановление № 581-I «О мерах по обеспечению проведения референдума СССР и референдума РСФСР 17 марта 1991 года» о сохранении Союза ССР, которым предписывалось одновременно провести на всей территории России еще один референдум о необходимости введения поста президента России. 17 марта 1991 года 69,85% российских избирателей высказались за введение в России поста президента. 24 апреля того же года Верховный Совет РСФСР принял законы «О Президенте РСФСР» и о выборах президента. 12 июня 1991 года Ельцин, набравший 57,30% голосов, был избран Президентом и 10 июля 1991 года вступил в должность².

Так Ельцин был внесен на самый верх политической лестницы на руках Съезда и Верховного Совета РСФСР. Он был зависим от Съезда и до определенного времени не мог с ним конфликтовать. Он, например, не мог предложить народным депутатам переизбрать самих себя — сложить полномочия и назначить новые выборы. Сам же он не имел полномочий ни референдум назначить, ни закон о собственных выборах принять. Да и после выборов, даже став Президентом, он не мог принять Конституцию и закон о выборах. Кстати, в апреле 1992 года VI Съезд народных депутатов одобрил общую концепцию

1 Гольцблат А. Историческая правка: как принимали российскую Конституцию // <https://www.rbc.ru/opinions/politics/12/12/2018/5c0f9c489a794794d1765333>.

2 Нужно иметь в виду, что союзный и российский референдумы проводились по разным правилам. Поэтому чисто численное сравнение их результатов было бы не вполне корректным.

и основные положения проекта Конституции. И этот проект Ельциным был поддержан. То есть никакого отказа от принятия Конституции не было. Новая российская Конституция готовилась еще в недрах существующего СССР.

Нормальные конституции не делаются «на коленке». Новые выборы в новые органы нельзя проводить по старым правилам. На разработку конституций и правил нужно время. Да и как можно проводить выборы в еще неконституированные органы? В том, что Ельцин рискнул поступить таким образом в 1993 году — одновременно провести референдум по Конституции и выборы в новый парламент, предусмотренный еще не принятой Конституцией, — был огромный риск и известная доля политического авантюризма. Если сравнивать два главных поворотных момента в истории нашей страны прошлого века, то, наверное, у нас могут быть ровно такие же претензии к временному правительству, которое, объявив в феврале 1917 года Россию республикой, девять месяцев собирало Учредительное собрание и готовило проект Конституции. Россия 1917 года ровно также была не готова к мгновенному принятию новой Конституции, как и Россия 1991-го. Ельцин же, наоборот, форсировал, а не затягивал принятие Конституции. Другой вопрос, что в 1991 году, в отличие от 1917-го, уже был избран и действовал представительный орган, имевший учредительные полномочия. Этот орган был советским по форме, но совершенно иным по содержанию и целеполаганиям. И именно этот орган вместе с президентом разрабатывал Конституцию. Главный вопрос демократии всегда и везде — это вопрос процедур и достижения консенсуса, а не противостояния и политической склоки. Да, демократические решения принимаются дольше и сложнее, нежели авторитарные. Но в этом и состоит их основное преимущество — достижение согласия. И именно в этой точке Россия 90-х не удержалась в рамках демократических стандартов. Персональные авторитарные наклонности, вкупе с советскими стереотипами единоличного главы государства и неумением парламентариев договариваться, подорвали демократический процесс.

С апреля 1992 года (VI Съезд народных депутатов РСФСР) началась жесткая конфронтация Президента со Съездом¹. Предыдущий

1 Еще в феврале 1991 г., когда Ельцин был Председателем Верховного Совета РСФСР, шесть его заместителей выступили с официальным политическим заявлением и предупредили депутатов о некоторых личных особенностях президента. Среди этих особенностей были названы авторитарность, конфронтационность, стремление единолично решать вопросы внутренней

(V Съезд) наделил его дополнительными полномочиями для проведения экономической реформы на один год¹, а VII Съезд в декабре 1992 года не только не утвердил предлагаемого президентом председателя Правительства, он у него эти полномочия отобрал². Съезд принял серию поправок в Конституцию, которые позволяли съезду решать любой вопрос, отнесенный к компетенции Российской Федерации, приостанавливать решения президента и правительства и осуществлять другие контрольные функции. А дальше все пошло ровно по сценарию, предсказанному Сталиным еще в 1936 году. Тогда, выступая на VIII Всесоюзном съезде Советов с докладом «О проекте Конституции Союза ССР», в которую предлагалось ввести пост единоличного президента, он отметил, что это дополнение неправильно, ибо «по системе нашей Конституции в СССР не должно быть единоличного президента, избираемого всем населением, наравне с Верховным Советом, и могущего противопоставлять себя Верховно-

и внешней политики, пренебрежение законом и мнением конституционных органов. Заявление было подписано заместителем Председателя Верховного Совета РСФСР С. Горячевой, заместителем Председателя Верховного Совета РСФСР Б. Исаевым, председателем палаты Совета национальностей Верховного Совета РСФСР Р. Абдулатиповым, председателем палаты Совета Республики Верховного Совета РСФСР В. Исаковым, заместителем Председателя палаты Совета Республики Верховного Совета РСФСР А. Вешняковым, заместителем Председателя палаты Совета национальностей Верховного Совета РСФСР В. Сыроватко (см.: Исаков В. Б. Председатель Совета Республики: Парламентские дневники... С. 238–240).

1. Постановления V Съезда народных депутатов РСФСР «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» и «О правовом обеспечении экономической реформы». — Российская газета. 5 ноября 1991 г.; Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1456.
2. Наделение Президента РФ «особыми полномочиями» стало точкой отсчета для возникновения в стране двоевластия. Внешне это выглядело как параллельное и противоборствующее существование двух форм правления — президентской и советской республик. Воспользовавшись предоставленным ему правом, Президент РФ на деле вышел далеко за его пределы. Бесперывный поток указов в обход действовавшего законодательства буквально захлестнул правовое поле России. Указами стали не только подменяться законы, но даже вноситься изменения в них. В ряде случаев указы ставились не только выше законов, но и выше самой Конституции. (См. подробнее: Лукьянова Е. А. Государственность и конституционное законодательство России: дис. докт. юр. наук. — М., 2003. С. 255–288.)

му Совету». Ельцин себя Съезду противопоставил¹. Один из авторов этой книги лично был на том самом VII Съезде и наблюдал, как, выйдя из колонного зала Большого Кремлевского дворца после того, как депутаты ограничили полномочия президента, он повернулся к прессе, погрозил кулаком и сказал: «Я им этого никогда не прощусь».

Теперь президенту новая Конституция нужна была как никогда. И он решил дорабатывать ее без Съезда. В Указе от 12 мая 1993 года «О мерах по завершению подготовки новой Конституции РФ» было сказано: «Преодоление конституционного кризиса и осуществление демократических реформ возможно только путем скорейшего принятия российской Конституции». И все же до осени 1993 года Ельцин сохранил за собой место председателя конституционной комиссии, но ее пленарные заседания проводил Хасбулатов. К этому моменту дебаты о Конституции обострились. Наряду с проектом Верховного Совета было подготовлено еще несколько альтернативных документов². В рамках демократического процесса с этим нельзя было не считаться.

1. 10 декабря 1992 г. в нарушение Регламента, сразу после начала заседания Съезда президент взял слово и выступил с Обращением к гражданам России и ко всем избирателям, в котором обвинил Съезд и Верховный Совет в том, что они тормозят реформы и пытаются взять на себя чрезвычайные функции. 20 марта 1993 г. он выступил с очередным обращением «К гражданам России». В нем он публично заявил о том, что «подписал Указ об особом порядке управления до преодоления кризиса власти» (далее ОПУС) и что в соответствии с этим Указом «не имеют силы любые решения органов власти и должностных лиц, которые направлены на отмену или приостановление указов и распоряжений президента» (Российская газета. 1993. 23 марта). Конституционный Суд в своем заключении по запросу Верховного Совета обнаружил «в действиях и решениях президента» девять несоответствий Конституции. — Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1994. № 1. С. 47–51.
2.
 1. Проект рабочей группы в составе: С. М. Шахрая (руководитель), Е. Б. Абросимовой, Н. П. Азаровой, И. А. Бунина, А. В. Маслова, Г. В. Минха, Р. Г. Орехова, А. Я. Сливы, О. А. Тарасова;
 2. Проект Политсовета Российского Движения демократических реформ в составе: мэра Санкт-Петербурга А. А. Собчака, мэра Москвы Г. Х. Попова, одного из лучших теоретиков права С. С. Алексеева, Ю. Х. Калмыкова и С. А. Хохлова;
 3. Проекты народных депутатов-коммунистов — с 1990 по 1993 г. они предложили три проекта Конституции России; наиболее примечательный — проект, подготовленный депутатской фракцией «Коммунисты России» Верховного Совета РФ.

В мае 1993 года президент опубликовал свой проект Основного Закона — довольно скороспелый, хотя и сохранявший основное содержание и структуру проекта конституционной комиссии. А в июне 1993 года Ельцин созвал конституционное совещание. Верховный Совет РФ в ответ сформировал комитет по конституционному законодательству. Работа конституционного совещания продолжалась до начала июля, а 12 июля 1993 года проект Конституции был одобрен президентом РФ. Примерно в те же дни свой (обновленный) вариант представила и конституционная комиссия. Оба проекта были направлены в регионы для согласования, результаты которого оказались неожиданными — большинство регионов поддержали проект конституционной комиссии¹.

21 сентября 1993 года президент РФ издал Указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», которым он распустил Съезд народных депутатов и Верховный Совет, приостановил действие Основного Закона страны, назначил референдум по проекту Конституции и выборы в новый федеральный парламент под названием Федеральное Собрание². В ночь с 21 на 22 сентября Конституционный Суд вынес решение о том, что Указ № 1400 по 10 пунктам не соответствует Конституции и что его содержание служит основанием для отрешения президента от должности³. Противостояние между президентом и парламентом продолжалось две недели. Верховный Совет, находившийся в осаде, обнесенный по периметру спиралью Бруно, отключенный от всех систем жизнеобеспечения, был тем не менее поддержан Советом 62 (из 89) субъектов Российской Федерации, которые в своем решении от 30 сентября потребовали отменить Указ № 1400⁴. Но это требование не было выполнено.

Эти две недели были до предела насыщены событиями и актами с обеих сторон. Все это уже описано многими и многократно⁵,

- 1 Гольцблат А. Историческая правка: как принимали российскую Конституцию // <https://www.rbc.ru/opinions/politics/12/12/2018/5c0f9c489a794794d1765333>.
- 2 См. подробнее: Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 441–442.
- 3 Российская газета. 1993. 23 сент.
- 4 См.: Лучин В. О., Мазуров А. В. Указы Президента РФ. С. 117.
- 5 См., напр.: Воронин Ю. М. Свинцом по России. М., 1995 (Юрий Михайлович Воронин осенью 1993 г. являлся первым заместителем Председателя Верховного Совета России).

вплоть до хронологии событий по дням и часам¹. 4 октября 1993 года, в 5.00 утра, президент подписал Указ № 1578 «О безотлагательных мерах по обеспечению режима чрезвычайного положения в городе Москве»². Пункт 3 этого указа содержал следующее распоряжение: «Коменданту района чрезвычайного положения *незамедлительно принять меры по освобождению и разблокированию объектов, захваченных преступными элементами* (читай: «депутатами». — Е. Л.)». В результате танки прямой наводкой расстреляли на глазах москвичей здание парламента, а программа CNN транслировала это событие на весь мир. Двоевластие в России закончилось³ традиционным для страны авторитарным способом, который нанес огромный ущерб представлениям о демократии как у населения, так и у власти, вызвал раскол в обществе, обострил противостояние между центром и регионами. В том числе авторитарные перекосы принятой по следам этого расстрела Конституции были обусловлены специфическими особенностями ее доработки в условиях замершей в оторопи от происходящего страны.

Характер противостояния был таков, что это не могло не отразиться на последующем конституционном развитии: в ходе него были насильственно распущены все советские представительные органы власти, приостановлена деятельность Конституционного Суда, расстреляно и захвачено здание Верховного Совета, пролита кровь. В условиях действия чрезвычайного положения в столице президентским указом был назначен конституционный референдум, проведенный по специально установленным и отличавшимся от установленных законом правилам. Фактически осенью 1993 года президентом страны был осуществлен конституционный переворот⁴, или конституционная революция (чаще его называют конституционным кризисом, хотя кризисы вряд ли разрешаются с помощью тан-

1 Век XX и мир. 93. Октябрь. Москва. Хроника текущих событий. М., 1993.

2 САПР РФ. 1993. № 40. Ст. 3751.

3 См. подробнее: Лукьянова Е. А. Государственность и конституционное законодательство России: дис. докт. юр. наук. — М., 2003. С. 255–288.

4 По оценке Председателя Конституционного Суда В.Д. Зорькина, «несмотря на отдельные толкования и нравственные оценки случившегося, юридическая может быть только однозначной — Президент совершил переворот». См.: Зорькин В. Д. Уроки октября-93. — Конституционный вестник. 1994. № 1 (17). С. 17.

ков). Это привело к полной смене отечественной конституционной парадигмы и слову устоявшейся конституционной традиции.

При этом нужно еще раз подчеркнуть, что смена Конституции в тот период была безусловной необходимостью. Приход Ельцина к власти на широкой демократической волне свободных выборов и гласности, в условиях снятия «железного занавеса», открытия границ и начала свободного обмена вряд ли предполагал иной путь, нежели приведение Основного Закона страны в соответствие со всеми достигнутыми человечеством базовыми философскими и политико-правовыми ценностями мировой государственности. Но эти ценности ни в какой мере не предполагали смены Конституции советско-партийными методами «жесткой руки» — расстрела демократически избранного парламента и проведения конституционного референдума по правилам, априори отвергающим принцип верховенства права.

История не терпит сослагательного наклонения. Тем не менее, оценивая любые исторические события, люди всегда задают себе вопрос, «что было бы, если...?» Поэтому в свете современного конституционного кризиса хочется представить, каким могло бы быть альтернативное развитие нашей конституционной истории, если события развивались бы иначе, если бы Съезд народных депутатов РСФСР и президент договорились. Получили бы мы тогда такую или похожую Конституцию? Думается, рано или поздно, но получили бы. Только гораздо лучше проработанную и в гораздо большей степени согласованную внутри общества. Да, конечно, это не случилось бы мгновенно. Да, конечно, не обошлось бы без конкуренции проектов, без жестких парламентских, общественных и научных дебатов. Да, коммунисты могли бы задержать этот процесс на некоторое время. Но в любом случае Конституция была бы принята, и такой путь был бы позитивней.

К сожалению, подобное развитие событий было маловероятным. Трудно представить, что сильный и уверенный в себе Съезд, избранный на свободных альтернативных выборах, провозгласивший независимость России, сам готовящий конституционную реформу и поддержанный большинством (62 из 89) регионов по вопросу о президентском Указе № 1400, пошел бы на уступки. Так же трудно представить, что первый президент России, который все время требовал у Съезда дополнительных полномочий, ни в чем не хотел согласовывать свои действия с представительным органом власти, бесконечно творил «указное право» и не терпел критики, сдержал бы свои амбиции. Могли ли они договориться? Вряд ли. Они не хотели догово-

риваться, и каждый считал себя вправе (обязан?) быть недоговороспособным, несмотря на отчаянные усилия группы переговорщиков, пытавшейся в обострившемся до крайности противостоянии их примирить и предлагавшей нулевой вариант (отмена Указа № 1400 и отмена решения Съезда об отрешении президента от должности).

Но в итоге случилось так, как случилось: страна попала в ловушку созданного прецедента принятия либерально-демократической Конституции жестким способом сверху — вот тот специальный российский путь, который нам исторически достался и который через четверть века привел к другому конституционному кризису, но уже в совсем иных обстоятельствах. А тогда, в 1993-м, все, на что оставалось уповать, — это свободные и справедливые выборы, в ходе которых будет возможна легитимная смена власти.

Избирательное законодательство и выборы 1993–1995

Разработка нового постсоветского избирательного законодательства начиналась в рамках конституционной комиссии Верховного Совета РСФСР в декабре 1992 года. На базе проекта комиссии разрабатывалось Положение о выборах депутатов Государственной Думы, утвержденное Указом президента в октябре 1993 года¹. В этом Указе определялись основные параметры новых выборов. Была введена смешанная, несвязанная избирательная система, в соответствии с которой одна половина депутатов Государственной Думы избиралась по мажоритарной избирательной системе относительного большинства, а другая — по пропорциональной системе, с использованием «квоты Хэра» и правила наибольшего остатка² в едином федераль-

1 Указ Президента Российской Федерации от 01.10.1993 № 1557 «Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г. и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период». — Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 11.10.1993. № 41. Ст. 3907.

2 Квота Хэра — частное от деления числа голосов, полученных всеми списками, которые допущены к распределению мандатов x , на число распределяемых мандатов y , то есть $Q = x/y$. Правило наибольшего остатка заключается в том, что оставшиеся мандаты передаются партиям по одному, в порядке убывания остатка от деления числа полученных ими голосов на квоту (или, что то же самое, в порядке убывания дробной части частного от такого деления), то есть сначала дополнительный мандат получает партия с наибольшим остатком, затем следующая за ней по величине остатка и так далее, до исчерпания.

ном многомандатном округе с заградительным барьером в размере 5% действительных голосов и наличием в избирательном бюллетене графы «против всех». Порог явки устанавливался в 25% от числа зарегистрированных избирателей. Такая система последовательно применялась в течение десяти лет на выборах депутатов Государственной Думы с I по IV созыв (выборы 1993, 1995, 1999 и 2003 годов).

Выбор избирательной модели был обусловлен необходимостью решения нескольких задач. Первая и главная из них — создание многопартийной политической системы. То есть «пропорциональная половина» должна была стимулировать ускоренное формирование политических партий (применение «квоты Хэра» с правилом наибольшего остатка в некоторой степени благоприятствовало небольшим партиям). С другой стороны, избрание половины депутатов по мажоритарным одномандатным округам обеспечивало мягкость перехода от старого к новому. 70-летний стереотип исключительно мажоритарных выборов, привычных и понятных населению, нельзя было ломать одномоментно, поэтому мажоритарная половина парламента давала возможность избирателям, не имеющим опыта выборов между политическими идеями и программами, избрать представителей, пользующихся поддержкой на местах. То есть система сочетала в себе принципы социально-политического и территориального представительства. Однако она была не лишена ряда существенных недостатков, во многом нивелирующих ее преимущества.

Выдвигать кандидатов могли группы избирателей и избирательные объединения. Под избирательными объединениями понимались общенациональные партии и иные объединения, устав которых предполагал участие в выборах¹. Партии могли создавать избирательные блоки — объединяться перед выборами друг с другом, а также с другими общественными структурами. С учетом того что процедура внесения поправок в уставы организации была относительно легкой, она фактически допускала к участию в выборах любое общероссийское общественное объединение. Это плохо сочеталось с идеей нового российского партийного строительства и выборов по пропорциональной системе.

В отличие от советского периода, избранные депутаты были совершенно свободны в определении своей политической принадлежности. Они могли присоединиться к любой партийной фракции

1 П. 1 и 2 ст. 5 Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г.

или образовать свою собственную беспартийную депутатскую группу. Такая свобода вступала в конфликт с традиционным советским представлением избирателей о жестком императивном депутатском мандате, ставящем выборных представителей в полную зависимость от избирателей или партии. И хотя с точки зрения теории парламентаризма это было правильно, но на практике вызывало раздражение и недоумение населения.

Серьезным недостатком системы являлась возможность для одного и того же кандидата одновременно баллотироваться как в списке избирательного объединения, так и в одномандатном избирательном округе. Такие одномандатники получали преимущество перед остальными, поскольку освобождались от обязанности сбора подписей в поддержку своего выдвижения. Исследователи приводят крайне любопытные статистические данные, свидетельствующие о том, что почти треть депутатов, избранных по общефедеральным спискам, потерпела поражение в одномандатных округах. Таким образом, в составе представительного органа оказалось огромное число депутатов, которым население отдельных территорий фактически отказало в доверии¹.

Еще один недостаток избирательной модели заключался в отсутствии правил учета результатов протестного голосования при наличии в избирательном бюллетене графы «против всех». Например, на выборах 1993 года против всех по партийным спискам проголосовало 6,9 миллиона избирателей (6,5%)². Но это не имело каких-либо юридических последствий. В итоге все эти голоса были не учтены (фактически утрачены) и не оказали влияния на итоговый результат. Если бы такие юридические последствия были предусмотрены заранее, итоговый результат голосования был бы несколько иным.

Видимо, после октябрьских событий 1993 года этих голосов боялись, потому что отмена юридического значения протестного голосования в пропорциональной части выборов произошла буквально за месяц до их проведения.

Учитывая, что Положение о выборах 1993 года являлось актом однократного действия и не было предназначено для последующего использования, перед новым парламентом встал неотложный вопрос о принятии пакета новых избирательных законов. Исходя из

1 Скосаренко Е. Е. Избирательная система России: мифы и политическая реальность. М.: Формула права, 2007. С. 84–85.

2 Там же.

того, что в Конституции были определены только базовые принципы и основные параметры избирательной системы, вся детализация порядка организации и проведения выборов была полностью отдана «на откуп» федеральному законодательству. Естественно, что такая ситуация изначально подразумевала чрезвычайно широкий простор для усмотрения.

Надо быть справедливым — вплоть до третьего созыва Думы парламент не слишком злоупотреблял этой свободой усмотрения. С ошибками и с периодическими перекосами, но избирательное законодательство постепенно развивалось даже в условиях невысокой электоральной культуры власти и в отсутствие серьезной избирательной теории и практики. К сожалению, на этой сырой электоральной почве, как поганки после дождя, начали бурно расти и развиваться грязные избирательные технологии. Всего за несколько лет Россия с огромным воодушевлением освоила все, что было изобретено в этой области в мире, приумножив мировую коллекцию уникальными отечественными артефактами. Технологии были выловлены из политической истории США вековой древности с той только разницей, что у Америки было 200 лет, чтобы путем проб и ошибок нейтрализовать их или подобрать к ним законодательное противоядие, а у нас на все это было всего лишь одно десятилетие. Фракция КПРФ в Госдуме не пожалела денег и сняла на эту тему четырехсерийный обучающий фильм для избирательных штабов.

Согласно переходным положениям Конституции, Дума и Совет Федерации первого созыва избирались сроком на два года (статья 7 второго раздела), то есть в конце 1995 года должны были состояться новые парламентские выборы, а в 1996 году — очередные выборы Президента. Времени у депутатов было немного. Взгляды на содержание избирательных законов у президента и у различных политических сил в парламенте совпадали далеко не всегда. Например, фракция «Яблоко» изначально предлагала создание единого избирательного кодекса (партия «Яблоко» отстаивает эту позицию и по сей день). Тем не менее в течение 1994–1995 годов система законодательных актов о выборах на федеральном уровне была готова¹. Она состояла из федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»² (далее по тексту — Закон «Об

1 Постников А. Е. Актуальные направления развития избирательного законодательства. — Журнал российского права. № 2. 2004. С. 3.

2 Федеральный закон от 06.12.1994 «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». — СЗ РФ. 12.12.1994. № 33. Ст. 3406.

основных гарантиях...» 1994 года), «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹ (далее по тексту — Закон «О выборах депутатов...» 1995 года), Закон «О выборах Президента Российской Федерации»² и Закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»³.

Закон «Об основных гарантиях...» 1994 года изначально задумывался и был сконструирован как рамочный, регулирующий только общие для Федерации и ее субъектов положения о проведении выборов. Он давал возможность региональным законодательным органам учитывать специфику организации власти в регионах, а требование о соответствии регионального законодательства положениям Закона⁴ обеспечило ему центральное место в системе нормативных актов о выборах и гарантировало защиту избирательных прав на региональных и местных выборах. Подобная схема правового регулирования в огромном по территории федеративном государстве была не просто оправданна, но являлась единственно оптимальной, особенно когда речь шла о региональных и муниципальных выборах. Потому что любая детализированная унификация в федеративных условиях чревата искажениями в ходе ее приспособления к местным условиям.

Необходимость разработки *нового закона о выборах президента* была обусловлена тем, что Закон РСФСР 1991 года «О выборах Президента РСФСР»⁵, по которому проходили первые выборы президента России, не соответствовал принятой в 1993 году Конституции. Принимался этот закон довольно спокойно. В ходе его обсуждения было рассмотрено около 650 поправок, из которых около трети были учтены. Наиболее важными из принятых поправок можно считать:

- 1 Федеральный закон от 21.06.1995 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». — СЗ РФ. 26.06.1995. № 26. Ст. 2398. (Далее по тексту — Закон «О выборах депутатов...» 1995 года.)
- 2 Федеральный закон от 17.05.1995 № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации». — СЗ РФ. 22.05.1995. № 21. Ст. 1924.
- 3 Федеральный закон от 05.12.1995 № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». — СЗ РФ. 11.12.1995. № 50. Ст. 4869.
- 4 П. 2 ст. 1 Федерального закона от 06.12.1994 «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации».
- 5 Закон РСФСР от 24.04.1991 № 1096-1 «О Выборах Президента РСФСР». — Ведомости СНД и ВС РСФСР. 25.04.1991. № 17. Ст. 510.

- снятие запрета на участие в повторных выборах для тех кандидатов, которые не набрали необходимого числа голосов на предыдущих выборах;
- порядок, согласно которому при выбытии кандидата при повторном голосовании его место занимает следующий по числу голосов кандидат. Наибольшие споры вызвал вопрос о необходимом числе подписей в поддержку выдвижения кандидатов в президенты. Предлагаемое число подписей колебалось от 250 тысяч до 2 миллионов. Госдума в итоге остановилась на 1,5 миллиона, но Совет Федерации закон отклонил и предложил все же сократить это число до 1 миллиона. Согласительная комиссия, а затем и Государственная Дума поддержали это предложение. В таком виде Закон был подписан президентом.

Порядок формирования Совета Федерации

Одним из самых сложных с точки зрения консенсуса стал самый короткий из всех законов, которые когда-либо встречались авторам этой книги. Это закон о порядке формирования Совета Федерации. В нем было всего лишь четыре статьи, принципиальное значение среди которых имела только одна: «Выборы глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации должны быть завершены не позднее декабря 1996 года» (статья 3). В чем была проблема, и почему это так важно? Дело в том, что у президента и парламента категорически не совпадали взгляды по вопросу о выборности губернаторов. Президент настаивал на своем праве назначения глав исполнительной власти регионов, а депутаты были убеждены в необходимости их избрания населением. Конституционная норма о том, что Совет Федерации не избирается, а формируется, и в него входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти (статьи 95, 96), была в свое время введена исходя из той же цели — назначаемость, а не выборность губернаторов. Но первый состав Совета Федерации все же был выборным. Переходными положениями Конституции было установлено, что Совет Федерации первого созыва избирается сроком на два года по двухмандатным мажоритарным округам. В результате продолжительных споров при принятии закона все же удалось достигнуть компромисса. По закону палата состояла из 178 представителей субъектов Федерации — глав законодательных и исполнительных органов власти. Члены палаты совмещали

депутатские обязанности с основной работой, но хотя бы половина из них становилась выборной, а заодно решался вопрос с выборностью губернаторов. В итоге на практике, с точки зрения эффективности работы Совета Федерации, компромисс оказался неудачным. Губернаторы не смогли полноценно работать одновременно в двух местах. Да и губернаторские выборы постепенно были сведены к минимуму. Конечно, рано или поздно вопрос об изменении порядка формирования Совета Федерации возникнет вновь. Этот орган в его нынешнем виде не выполняет должным образом функций, которые априори должна выполнять палата парламента, представляющая субъекты в федеративном государстве. И думается, что оптимальным способом формирования этого очень важного, но пока «спящего» института власти является все же формула переходных положений Конституции. Совет Федерации должен избираться населением. А выборность губернаторов — это, конечно, тоже очень важный, но все же отдельный вопрос взаимоотношений центра и регионов.

*Порядок организации и проведения выборов депутатов
Государственной Думы 1995–1997 годов*

Порядок организации и проведения выборов депутатов Государственной Думы был закреплен в специальном Федеральном законе 1995 года. Поиск компромисса по окончательному варианту этого закона затянулся вплоть до того, что пошли слухи о возможном переносе выборов. Основная дискуссия развернулась по поводу соотношения пропорциональной и мажоритарной частей. Администрация Президента (АП) считала правильным порядок, при котором 150 депутатов избирались бы по партспискам, а 300 — по одномандатным округам. Глава думской группы по разработке закона Виктор Шейнис настаивал на формуле 225:225. Руководитель АП Сергей Филатов доказывал, что пропорциональная система «отрывает депутатов от избирателей», но в итоге «согласился с Шейнисом»¹. Президент подписал закон буквально впритык к началу избирательной кампании — 21 июня 1995 года. А уже 17 июля он дал официальный старт кампании, назначив своим указом выборы в Госдуму на 17 декабря. То есть закон еле-еле удалось принять в срок и не сорвать избирательный цикл.

¹ См. подробнее: Корченкова Н. Уровень угрозы: красный. — Коммерсантъ. 17.12.2015 // <https://www.kommersant.ru/doc/2878461>.

Осенью 1995 года проведение выборов вновь было поставлено под угрозу срыва. С критикой закона выступили депутаты Ирина Хакамада и Вячеслав Никонов. Несправедливыми они сочли пятипроцентный барьер, который при большом количестве избирательных объединений позволял участвовать в распределении мандатов «максимум четырем из них». Негативно, по их мнению, на выборы влияла бы и однотуровая система в мажоритарных округах: при огромном количестве кандидатов в округе победители будут представлять абсолютное меньшинство избирателей, а большинство проголосует против них. Депутаты обратились в Конституционный Суд РФ. Суд вынес решение¹ по запросу депутатов меньше чем за месяц до выборов — 20 ноября. Он отнес содержание закона к компетенции законодателей, а вопрос о представительном характере будущей Думы предложил обсудить после ее избрания.

В итоге основные параметры этого закона остались без изменения: сочетание мажоритарной и пропорциональной избирательных систем, порог явки, пятипроцентный заградительный барьер, возможность для кандидатов одновременно баллотироваться по партийным спискам и в одномандатных округах, выдвижение кандидатами лиц, не являющихся членами соответствующего объединения². Подкорректированы были лишь детали, хотя некоторые из них на практике оказались существенными. Например, была усложнена процедура выдвижения и регистрации списков кандидатов. В отличие от требовавшихся ранее 100 тысяч подписей избирателей теперь их было нужно собрать 200 тысяч, при условии что в одном субъекте Федерации можно собрать не более 7% подписей, а не 15%, как ранее. Для избирательных объединений было введено правило, обязывающее их разбивать партийные списки на отдельные региональные группы, а федеральная часть списка была сокращена. Все это должно было сместить центр избирательной кампании в регионы и приблизить кандидатов к избирателям. Кроме того, кандидатам от избирательных объединений, выдвигавшимся в одномандатных округах, теперь было вменено в обязанность собирать в поддержку своего выдвижения 1% подписей избирателей, которые суммировались в пользу регистрации избира-

1 Определение Конституционного Суда РФ от 20 ноября 1995 г. № 77-О. — СЗ РФ. 04.12.1995. № 49. Ст. 4867.

2 Ст. 5, п. 4 ст. 61, п. 10 и 2 ст. 62, ст. 36 Федерального закона от 21.06.1995 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» соответственно.

тельного объединения для участия в выборах по пропорциональной системе¹. Это позволило частично сгладить преимущества кандидатов, выдвигаемых избирательными объединениями, но не ликвидировало их полностью.

Заглядывая вперед, нельзя не отметить, что результаты парламентских выборов подтвердили правоту депутатов, обратившихся в Конституционный Суд по вопросу, что заградительный барьер на пропорциональной части выборов и однотуровое голосование на части мажоритарной снизят представительный характер парламента. С введением заградительного барьера началось постепенное увядание политической конкуренции и умирание реальной партийной жизни. Если на выборах 1995 года было зарегистрировано и приняло участие в предвыборной борьбе 43 избирательных объединения (против 13 на выборах 1993 года), то в 1999 году барьер смогли преодолеть только 4 объединения. В 1993 году не преодолели установленный барьер политические партии, за которые в совокупности проголосовало 8,72% избирателей; в 1995 году этот барьер не преодолели партии, набравшие в совокупности 44,82% голосов². То есть попавшие в состав Думы объединения набрали в сумме всего 50,5% голосов, а почти половина избирателей, участвовавших в голосовании по пропорциональной системе, проголосовала впустую.

По некоторым оценкам, по мажоритарной системе на выборах 1995 года было потеряно до 70% голосов³. Это на самом деле недопустимо много, особенно учитывая низкий явочный порог. В итоге получилось, что парламент представлял минимальную часть избирателей. Но в целом сами выборы прошли более или менее честно, если не считать нарождающейся и постепенно набирающей силу в регионах грязной избирательной технологии административного вмешательства. Но государственные фальсификации тогда еще не были неотъемлемым атрибутом избирательной системы. Ельцин, продолжавший соперничество с коммунистами, эти выборы проиграл. Согласно официальным итогам голосования, КПРФ одержала уверен-

1 П. 2 ст. 39, п. 4 ст. 37, п. 1 и 3 ст. 39 Федерального закона от 21.06.1995 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» соответственно.

2 *Сабаева С.* Заградительный барьер в пропорциональной избирательной системе. — Журнал о выборах. 2013. № 2. С. 33.

3 *Скосаренко Е. Е.* Избирательная система России: мифы и политическая реальность. С. 93.

ную победу и по партийным спискам, и по одномандатным округам. Суммарно коммунистам досталось 157 депутатских мандатов. Еще три объединения смогли преодолеть 5%-ный барьер: ЛДПР, НДР и «Яблоко». Еще 19 партий провели в парламент депутатов по округам. Для президента в преддверии собственных выборов 1996 года это было очень опасно.

Выборы 1996 года

Когда политологи дают свои характеристики политическому режиму России периода «дефективной демократии», одним из центральных событий этого времени и доказательством неполноты демократических преобразований в их оценках являются выборы президента России 1996 года, когда Борис Ельцин был переизбран на второй срок «в ходе несправедливой кампании, сопровождавшейся обилием злоупотреблений» (*Владимир Гельман*). Действительно, выборы 1996 года по сей день являются одними из самых спорных и мифологизированных с точки зрения их результатов. До сих пор ходят разговоры о том, что победил на них вовсе не Ельцин, а Зюганов, но... Дальше начинается череда сплетен и самых разных невероятных предположений.

Для нас же главный вопрос состоит в том, были ли эти выборы действительно «грязными» и если были, то насколько? Честно говоря, с позиции сегодняшних практикующих электоральных юристов «электоральная грязь» 1996 года кажется нам детскими игрушками. Судите сами, вот факты. При норме сбора подписей в один миллион было зарегистрировано 78 инициативных групп по выдвижению кандидатов в президенты. Требование в 1 000 000 подписей избирателей выполнили 16 групп. ЦИК зарегистрировал девять кандидатов, еще семь получили отказ. Шестеро из них обжаловали отказ ЦИК в Верховном Суде, и суд постановил зарегистрировать еще двоих. Можно себе такое представить сегодня? Со всех точек зрения: процедуры сбора подписей, проверки подписных листов, регистрации девяти кандидатов в ЦИКе, возможности судебного обжалования с перспективой выигрыша? Нет, конечно. Но, видимо, этим и отличается электоральный авторитаризм от дефективной демократии.

На окончательное решение Ельцина избираться очень сильно повлияли результаты парламентских выборов. «Пока есть угроза столкновения „красных“ и „белых“, мой человеческий и гражданский долг, мой долг политика — добиваться консолидации всех здоровых сил общества и предотвратить возможные потрясения вплоть до

гражданской войны», — заявил президент на мероприятии по поводу официального начала своей избирательной кампании в Екатеринбурге. На тот момент его рейтинг, по опросам ВЦИОМ, составлял 8,4%, а за Геннадия Зюганова, чья партия только что выиграла выборы в Госдуму, готовы были проголосовать 15,8%. Рейтинг Бориса Ельцина превысил уровень поддержки Геннадия Зюганова только за месяц до первого тура выборов. В первом туре Ельцин набрал 35,28% голосов по всей стране, опередив Зюганова всего на 3,25%. В итоге, по официальным данным ЦИК, в результате второго тура выборов Ельцин набрал 53,8% голосов, а его оппонент лишь 40,3% (4,8% голосовали против всех)¹. Возникает еще один вопрос: возможно ли такое за довольно короткую избирательную кампанию? Теоретически возможно, при условии огромной концентрации сил, средств и технологий, в том числе и без использования административного ресурса.

Но в России административный ресурс работал. Но он не был централизованным. Губернаторы, понимая туманность перспектив главы государства на выборах, не спешили заявлять о его поддержке. Многие — и главы регионов так называемого красного пояса, и ельцинские руководители субъектов — выжидали. Они включились в работу только на финише, когда увидели показатели рейтингов и жульничали каждый по-своему в силу собственных представлений о должном без команды сверху. Но ни о каком переписывании протоколов или внесении корректив в ГАС «Выборы» не могло быть и речи. Впрочем, и сама ГАС «Выборы» в 1996 году находилась в зародышевом состоянии. Решение о ее создании было принято в середине 1994 года², а функционировать в полном объеме она начала только с 1997 года. Административный ресурс работал, например, на этапе сбора подписей, когда на имя президента, по словам его помощников, пошли жалобы, что без подписи «за Ельцина» отказываются выдавать зарплату и грозят неприятностями вплоть до увольнения. Административный и финансовый ресурсы на полную мощь работали в СМИ. Освещение кампании Ельцина многократно превышало освещение кампании Зюганова. Не брезговала власть и административным подкупом избирателей. Среди президентских указов, подписанных

1 Корченкова Н. Кампания, собравшаяся на кухне. — Коммерсантъ. 15.02.2016 // <https://www.kommersant.ru/doc/2916755>.

2 Указ Президента от 23 августа 1994 г. № 1723 «О разработке и создании Государственной автоматизированной системы Российской Федерации „Выборы“».

за время кампании, есть весьма красноречивые документы: указы «О мерах по усилению государственной поддержки науки и высших учебных заведений РФ», «О государственной поддержке граждан в строительстве и приобретении жилья», «О мерах по обеспечению своевременности выплаты заработной платы за счет бюджетов всех уровней, пенсий и иных социальных выплат». 15 июня, в день тишины, Борис Ельцин вручал госнаграды и встречался с главой ЦИКа Николаем Рябовым и патриархом Алексием II под пристальным надзором телевидения.

Зюганов как руководитель фракции в Думе тоже использовал свой административный ресурс. Например, 15 марта 1996 года Дума приняла два весьма оригинальных постановления: одно подтверждало юридическую силу итогов референдума 1991 года о сохранении СССР, другое фактически отменяло Беловежские соглашения и создание СНГ¹. Это был явный предвыборный пиар посредством злоупотребления полномочиями. Позже председателю Думы Геннадию Селезневу пришлось оправдываться и настаивать на принятии еще одного специального постановления, в котором подчеркивалось, что документы от 15 марта 1996 года «отражают гражданскую и политическую позицию депутатов и не затрагивают стабильность правовой системы и международные обязательства России»².

«То, что манипуляции были, несомненно, просто все зависит от оценки их масштаба. Я сомневаюсь, что фальсификации потянули на 10 млн голосов (разница между президентом и лидером КПРФ по итогам второго тура)», — так оценивает ситуацию 1996 года эксперт по выборам Аркадий Любарев. «Буква закона четко соблюдалась», — подтверждает выводы коллеги политолог Дмитрий Орешкин. «Никому в голову не приходило снимать кандидатов с выборов, никто не закрывал прозюгановских изданий — газета „Завтра“ замечательно выходила. Во втором же туре прирост голосов президента произошел в основном за счет кандидатов, вошедших в пятерку лидеров.

1 Постановление Государственной Думы Российской Федерации от 15 марта 1996 г. «Об углублении интеграции народов, объединившихся в Союз ССР, и отмене Постановления Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 г. «О денонсации договора об образовании СССР». — СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 1274; «О юридической силе для Российской Федерации — России результатов референдума СССР 17 марта 1991 года по вопросу о сохранении Союза ССР». — СЗ РФ. 1996. № 13. Ст. 1275.

2 Корченкова Н. Гонки от вертикали. — Коммерсантъ. 20.05.2016 // <https://www.kommersant.ru/doc/2990191>.

В сумме Явлинский, Лебедь и Жириновский набрали 27%. И хотя прямо о поддержке Ельцина заявлял только генерал Лебедь, они все были выраженными антикоммунистами. На самом деле в 1996 году все было настолько очевидно, что Зюганов нашел в себе мужество поздравить Ельцина с победой»¹.

Другой вопрос, что после ярких и конкурентных выборов 1989 и 1995 годов любые избирательные нарушения, и особенно нарушения президента, к которому у народа накопилось немало претензий, находились в сфере обостренного внимания. Ни одно из них не осталось без обсуждения и оценки. Точно настроенный микроскоп общественного интереса был беспощаден. Острая борьба «синих и красных» регионов (так обозначались итоги выборов в ночь после голосования на карте ЦИК) только обостряла настройки этого микроскопа. Поэтому утверждение, что «кампания 1996 года позволила сохранить демократию, но сделала ее еще более дефективной», не вполне соответствует действительности. Наоборот. Она, в том числе, имела ярко выраженные положительные последствия для уточнения видов нарушений избирательного законодательства и ответственности за них. Да, конечно, послевкусие от этой кампании было, прямо скажем, «не очень». Осталось неприятное ощущение «выломанных рук» от того, как мгновенно сконцентрировавшийся огромный медийный и финансовый ресурс решал вопрос предотвращения коммунистического реванша в стране с серьезными социально-экономическими проблемами. На самом деле ситуация 1993 года, расстрел парламента и диктаторское обращение президента с Конституцией нанесли демократии и верховенству права гораздо больший ущерб, нежели эти выборы. Борьба со злом, даже во имя самых благих целей, методами зла не порождает ни порядка, ни добра, ни демократии, а выпускает из бутылки джиннов, с которыми мы сражаемся до сих пор.

Редакции избирательных законов 1997 года

После бурных электоральных перипетий 1995–1996 годов следующим шагом в реформировании российского законодательства о выборах стало принятие в 1997 году новой редакции Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в ре-

1 Корченкова Н. Голосовали, а то проиграли бы. — Коммерсантъ. 17.06.2016 // <https://www.kommersant.ru/doc/3013608>.

ферендуме граждан Российской Федерации»¹ (далее по тексту — Закон «Об основных гарантиях...» 1997 года), который теперь, помимо норм избирательного права, содержал правила проведения референдумов. Причиной такого объединения стало принятие 10 октября 1995 года Федерального конституционного закона «О референдуме в Российской Федерации», обнаружившего схожесть процедур этих двух институтов непосредственного народовластия. Особенностью новой редакции Закона стало изменение соотношения федерального и регионального законодательства в регулировании избирательных процессов. «Закон стал постепенно утрачивать черты рамочного, и правовое регулирование вопросов формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления фактически стало все больше перемещаться в сферу ответственности федерального законодателя»².

Объем Закона «Об основных гарантиях...» возрос почти в пять раз за счет включения в него многих деталей правового регулирования порядка организации и проведения выборов, которые раньше находились в ведении субъектов Федерации. То есть произошло явно избыточное федеральное вмешательство в сферу совместного ведения Федерации и субъектов. Дополнительно была усилена формулировка закона, требующая строгого соответствия ему всех остальных, как федеральных, так и региональных избирательных нормативных правовых актов³. В отношении федеральных законов сразу возник правовой парадокс, поскольку, во-первых, они обладают одинаковой юридической силой с этим законом, а, во-вторых, общий закон, по сравнению со специальным, в любом случае не может считаться приоритетным в регулировании конкретных правоотношений. Ученые немедленно забили тревогу. «Положение о соответствии стоящих на одной лестнице в иерархии правовых актов одних федеральных законов другому, более важному федеральному закону не отвечает основным общепри-

- 1 Федеральный закон от 19.09.1997 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». — СЗ РФ. 22.09.1997. № 38. Ст. 4339.
- 2 См. *Постников А. Е.* Актуальные направления развития избирательного законодательства. Журнал российского права. 2004. № 2. С. 4.
- 3 П. 7 ст. 1 Федерального закона от 19.09.1997 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». — СЗ РФ. 22.09.1997. № 38. Ст. 4339.

знанным принципам права»¹. «Конституцией Российской Федерации не допускается установление более высокой юридической силы одного федерального закона по отношению к другому федеральному закону», что подтверждалось решениями Конституционного Суда Российской Федерации², — констатировали они.

Тем не менее пока еще вряд ли можно было говорить о явно наметившейся тенденции к умышленной централизации и унификации избирательного законодательства. Намеренное федеральное вмешательство и последовательное сворачивание федерализма — это удел другого президента и другого парламента. А тогда, в 1999 году, Государственная Дума была избрана на свободных альтернативных выборах и не находилась под жесткой пятой АП, как это случилось впоследствии. Да и у Администрации — основной выразительницы целей и задач президентской власти — такой вопрос еще не стоял в повестке дня. Возможно, если бы все так и осталось, скорее всего, постепенно вновь был бы достигнут федеративный баланс в регулировании порядка организации и проведения выборов. Но этому «постепенно» не суждено было сбыться в истории российского избирательного законодательства. Через несколько лет тенденция изменилась кардинально.

Ответственность за нарушения избирательного законодательства. Одну особенность редакции избирательных законов 1997 года следует подчеркнуть особо. Речь идет о появлении в Законе «Об основных гарантиях...» большого и очень четкого перечня видов нарушений избирательных прав граждан (статья 65). Как известно, никакие правила, процедуры и права не могут реально работать при отсутствии обязанностей по их соблюдению и ответственности за нарушение. Без обязанностей и ответственности любые правовые предписания остаются декларацией на бумаге. Да, конечно, правоохранительные и судебные органы тоже не всегда сразу начинают применять нормы, вводящие ответственность за новые виды правонарушений — им для этого требуется определенное время. Но если обязанности и ответственность не предусмотрены законом вообще, то и речи о каком-либо правоприменении идти не может.

1 Скосаренко Е. Е. Избирательная система России: мифы и политическая реальность. С. 88.

2 Постников А. Е. Актуальные направления развития избирательного законодательства. С. 8.

Чем же так примечателен этот перечень? Во-первых, он явно сформирован на основе реальной практики нескольких избирательных кампаний и серьезного осмысления самых разных грязных технологий, применяемых на выборах (помните, мы писали о четырехсерийном фильме, снятом фракцией КПрФ?). Во-вторых, комитет по конституционному законодательству Думы, отвечавший за избирательное законодательство и возглавляемый в том созыве представителем этой фракции, проделал очень качественную работу. Формулировки перечня предельно точны и абсолютно актуальны. Особенно это заметно в сравнении с коротенькой и мало внятной аналогичной статьей 34 того же закона в предыдущей редакции¹. В-третьих, в законе было особо подчеркнуто, что «должностные лица государственных органов, не осуществившие по представлению избирательных комиссий проверку информации о нарушениях настоящего Федерального закона, федеральных конституционных законов, иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований и не принявшие мер по их пресечению, несут уголовную, административную либо иную ответственность в соответствии с федеральными законами. То есть приводятся дополнительные гарантии для защиты участников избирательного процесса от произвола государства. В-четвертых, за год до появления этого перечня нарушений в Уголовном кодексе в главе «Преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина» также появились две статьи об ответственности за нарушения избирательных прав — статья 141 «Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий» и статья 142 «Фальсификация избирательных документов, документов референдума или неправильный подсчет голосов» с максимальной ответственностью за эти нарушения 5 лет и 4 года лишения свободы соответственно. Эти две статьи хорошо коррелиру-

1 Статья 34. Ответственность за нарушение избирательных прав граждан. Лица, путем насилия, обмана, угроз, подлога или иным способом препятствующие свободному осуществлению гражданином Российской Федерации права избирать и быть избранным, либо лица, распространяющие заведомо ложные сведения о кандидатах или совершающие иные действия, порочащие честь и достоинство кандидатов, а равно лица, проводящие агитацию в день, предшествующий дню выборов, и в день выборов, либо препятствующие работе избирательных комиссий или голосованию на избирательных участках, несут ответственность в соответствии с федеральными законами.

ют с перечнем, поскольку формула статьи 141 «воспрепятствование осуществлению гражданином своих избирательных прав» нуждается в расшифровке, а перечень гармонично дополняет и конкретизирует ее. То есть два закона в паре исключительно хороши и удобны для правоприменителей.

Мы специально приводим здесь этот перечень, потому что статье 65 Закона «Об основных гарантиях...» не суждено было прожить долго. Такие статьи не могут существовать в условиях электорального авторитаризма, и однажды нам вновь остро понадобится этот перечень как часть программы восстановления демократических выборов.

Виды нарушений избирательных прав граждан:

- воспрепятствование путем насилия, обмана, угроз, подлога или иным способом свободному осуществлению гражданином права избирать и быть избранным;
- использование преимущества должностного или служебного положения в целях избрания;
- принуждение граждан или воспрепятствование поставить подписи в поддержку кандидатов или участие в подделке подписей;
- подкуп избирателей под видом благотворительной деятельности, а также изготовление и распространение коммерческой и иной рекламы в целях выборов;
- несвоевременное формирование и неуточнение сведений о зарегистрированных избирателях;
- распространение заведомо ложных сведений о кандидатах или совершение иных действий, порочащих их честь и достоинство;
- нарушение прав членов избирательных комиссий, в том числе с правом совещательного голоса, наблюдателей, в том числе иностранных, доверенных лиц кандидатов, избирательных объединений, средств массовой информации, в том числе права на своевременное получение информации и копий избирательных документов;
- нарушение правил проведения предвыборной агитации, в том числе проведение агитации в день, предшествующий дню голосования, и в день голосования;
- несоздание условий для проведения массовых мероприятий, когда такая обязанность возложена на них законом;

- нарушение правил финансирования избирательной кампании, в том числе задержание перечисления средств избирательным комиссиям, кандидатам;
- сокрытие остатков бюллетеней или неизготовление дополнительных;
- воспрепятствование или противозаконное вмешательство в работу избирательных комиссий;
- воспрепятствование голосованию на избирательных участках;
- нарушение тайны голосования;
- принуждение избирателей голосовать вопреки их собственному выбору;
- подлог избирательных документов, составление и выдача заведомо ложных документов;
- осуществление заведомо неправильного подсчета голосов или установление результатов выборов;
- непредоставление или неопубликование сведений об итогах голосования вопреки возложенным на них обязанностям;
- нарушение права граждан на ознакомление со списком избирателей;
- выдача гражданам избирательных бюллетеней в целях предоставления им возможности проголосовать за других лиц или проголосовать более одного раза в ходе одного и того же голосования либо выдача (передача) гражданам заполненных избирательных бюллетеней;
- непредоставление или неопубликование отчетов о расходовании средств на подготовку и проведение выборов, финансовых отчетов избирательных фондов и финансовых отчетов о расходовании бюджетных средств, выделенных на проведение кампании;
- отказ работодателей в предоставлении предусмотренного законом отпуска для участия в выборах.

Четкие границы правомерного поведения — одна из важнейших основ принципа верховенства права. Нарушения избирательных прав граждан, в свою очередь, являются одними из самых опасных и влекущих особо тяжкие массовые последствия для государства и общества среди всех нарушений прав человека. Поэтому подробный и понятный перечень таких нарушений, основанный на электоральной теории и практике, совершенно необходим для их предотвращения.

Околоэлекторальная ситуация 1998–1999 годов

Наряду с постепенной трансформацией избирательного законодательства в конце 90-х годов в стране происходило много других электоральных и околоэлекторальных событий. Без их учета вряд ли возможно объективно оценивать какие бы то ни было изменения, поскольку их причины чаще всего носили политический, а не сугубо правовой характер.

Так, президенту довольно быстро стало «тесно» теперь уже в рамках им же самим принятой Конституции. Поэтому, одержав победу на выборах 1996 года, он гораздо увереннее начал внеконституционную экспансию полномочий. Это делалось тремя основными способами:

- президентскими указами;
- федеральными законами (реже, поскольку в этот период парламент еще избирался и функционировал в условиях острой политической конкуренции);
- актами Конституционного Суда, в том числе толкованиями Конституции.

Ни один из обжалуемых в Конституционном Суде указов президента (а таких было немало) не был признан не соответствующим Конституции. После насильственного приостановления деятельности суда во время кризиса 1993 года и принятия ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» высший орган конституционного контроля перестал быть в оппозиции исполнительной власти — судьи не дали ни одного повода по-настоящему усомниться в их лояльности президенту. Вплоть до того, что в августе 1995 года они после долгих споров перевесом в один голос все же признали конституционными все указы о «наведении конституционного порядка» на территории Чечни.

Поэтому, когда в 1998 году в связи с просочившимися слухами о желании президента баллотироваться на третий срок группа депутатов¹ Госдумы попросила суд разъяснить, должен ли засчиты-

1 Многие СМИ, основываясь на инсайдерской информации и отдельных публичных заявлениях, считают, что этот запрос был заблаговременно изобретен в администрации президента для легализации обнуления. Например, пресс-секретарь президента Сергей Ястржембский неоднократно заявлял, что срок президента с 1996 года надо считать первым, и он имеет полное право баллотироваться в 2000 году. Расчет у Кремля был простой: чем быстрее судьи дадут толкование Конституции, тем быстрее наступит ясность и закончится неопределенность, мешающая нормальной предвыборной кампании. См., например: «Коммерсантъ Власть» 20.10.1998 // <https://www.kommersant.ru/doc/14870>.

ваться первый президентский срок Бориса Ельцина, который начался в 1991 году, за два года до принятия действующей Конституции Российской Федерации, и сможет ли он баллотироваться снова, в положительном решении суда в Кремле практически никто не сомневался. Однако решение суда по делу о «третьем сроке», вынесенное 5 ноября 1998 года, внезапно оказалось поистине сенсационным. Суд признал текущий срок президентства Бориса Ельцина вторым, таким образом запретив ему баллотироваться в 2000 году, в соответствии с частью 3 статьи 81 Конституции. Среди аргументов судей был, в частности, такой: новая Конституция не прерывала первый срок Бориса Ельцина, на выборах в 1996 году избиратели и сам президент исходили из того, что он избирается на второй срок подряд¹. Госдуме на судебном процессе представляла небезызвестная депутат (тогда еще от «Яблока») Елена Мизулина, которая заявляла, что рассмотрение вопроса в КС «важно, как прецедент»: «Если мы оставим в действующей Конституции норму, при которой возможно пребывание президентом более двух сроков подряд, мы получим диктатуру. А вслед за диктатурой, как показывает мировой опыт, следует революционная ситуация».

После финансового кризиса августа 1998 года депутаты дважды отклонили внесенную Борисом Ельциным кандидатуру Виктора Черномырдина на пост премьер-министра. Если бы они сделали это и в третий раз, то в соответствии со статьей 111 части 4 Конституции президенту пришлось бы распустить палату, а внеочередные думские выборы могли бы обернуться для него еще большими политическими потерями: на фоне экономического кризиса популярность оппозиции (в основном КПРФ) существенно выросла, а рейтинг президента, наоборот, стремительно снижался. Президент решил не рисковать и выбрал компромиссную фигуру — Евгения Примакова, который был утвержден Госдумой с первого раза.

Примаков возглавлял правительство всего 243 дня. В мае 1999 года Ельцин отправил правительство в отставку и заменил Примакова на Сергея Степашина. Степашин проработал в этой должности 82 дня. После теракта в Буденновске и вынесения Госдумой частичного вотума недоверия правительству Ельцин и его отправил в отставку, заменив на Владимира Путина. Смена премьер-министров в России в 1998–1999 годах напоминала смену капризным мо-

1 Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. № 134-О «По делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго „Заключительные и переходные положения“ Конституции Российской Федерации».

нархом своих фаворитов или фавориток. Цепочка Черномырдин-Кириенко-Примаков-Степашин-Путин составлена из столь разных людей, а перестановки происходили так быстро (за полтора года — пять премьеров), что мало кто понимал суть происходящих событий. Главной же причиной чехарды премьеров был, похоже, поиск Ельциным преемника, который мог бы обеспечить безопасность членов «семьи», включая его самого, и защиту их экономических интересов.

При этом уровень жизни населения падал: девальвация рубля привела к снижению реальных доходов почти на 20%. В сентябре 1999 года произошла серия терактов (в Буйнакске, Москве и Волгодонске), жертвами которой стали 307 человек, а 1700 человек получили ранения разной степени тяжести. В Москве, в Марьино, были найдены запасы взрывчатки, достаточные для уничтожения еще нескольких жилых домов. Ощущение нестабильности, снижение доходов, потеря чувства безопасности очень повлияли на избирателей.

В 1999 году фракцией КПРФ в Думе была инициирована процедура импичмента (отрешения от власти) Ельцина на основе пяти обвинений: развал СССР; расстрел Белого дома в 1993 году; развязывание войны в Чечне; развал армии и геноцид русского народа. Ни по одному из пунктов обвинения не было набрано необходимых 300 голосов для принятия решения, поскольку фракция «Яблоко», инициировавшая вместе с коммунистами эту процедуру, покинула зал заседаний и отказалась принимать участие в голосовании.

Ситуацию в регионах, сложившуюся к концу 90-х годов, можно было бы описать термином «авторитарная децентрализация»¹. Именно в это время на страницах газет появилась метафора «региональный феодализм», — пусть и не очень точная, но подразумевающая как значительный уровень децентрализации, так и авторитарный характер подавляющего большинства региональных режимов. Сам Ельцин в 1996 году сохранил власть, но судьба назначенных им губернаторов была иной. В 1996–1997 годах к власти во многих регионах пришли бывшие коммунистические функционеры и «крепкие хозяйственники», которые с центром не считались и, раз получив власть, уступать ее не были намерены. В 1998 году, когда экономический кризис отнял надежду Ельцина на политическую возможность «обнуления» его предыдущих президентских сроков, сложи-

1 *Голосов Г.* Закат электорального авторитаризма. Как Путин превратился из гаранта режима в его главную угрозу // <https://theins.ru/opinions/grigorii-golosov/239433>. 17 февраля 2021 г.

лась коалиция Евгения Примакова, Юрия Лужкова и региональных боссов, готовая вступить в борьбу за власть. Важной особенностью региональных авторитарных режимов второй половины 90-х годов было то, что, независимо от своего происхождения, они существовали в значительной изоляции от федеральных властей. Губернаторы демонстрировали внешнюю лояльность Центру, но при этом исходили из того, что в обмен на лояльность Москва должна полностью устраниваться от вмешательства в их «внутренние» дела.

Об этом ярко свидетельствуют так называемые внутрифедеративные договоры, которых к 2000 году накопился толстый том и в которых помимо Конституции в индивидуальном порядке доперераспределялись полномочия между центром и отдельными регионами. Только за 1998–1999 годы Министерство юстиции зарегистрировало около 50 тысяч законов субъектов Федерации, треть из которых противоречила федеральному Основному Закону. В свою очередь, за этот же период прокуратура принесла протесты на 1400 законов субъектов по причине их несоответствия федеральному законодательству.

Редакция избирательных законов 1999 года

К этому времени парламентские партии, похоже, наконец, в полной мере осознали, что они допущены в «святая святых» и способны формировать правила выборов для самих себя. Потому что, как уже говорилось, именно избирательная система и ее закрепление в избирательном законодательстве определяют порядок формирования некоего уполномоченного большинства, которое получает возможность устанавливать общеобязательные правила для всех, в том числе и правила, каким образом должно возникать это большинство, с тем условием, что созданное таким методом большинство снова определит способ возникновения следующего большинства. Именно поэтому чаще всего поправки в избирательные законы принимаются под конец очередного избирательного цикла, когда парламентариям предстоит идти на новые выборы и они оценивают свои шансы на победу. Соблазн «подкрутить» закон под себя, исходя из сиюминутной конъюнктуры, огромен. Справиться с этим соблазном крайне трудно. Только серьезная демократическая культура и система сдержек и противовесов могут его побороть. Но России и до того и до другого далеко. Далекое было тогда, еще дальше стало теперь.

Итак, в июне 1999 года, за полгода до очередных выборов в Государственную Думу, вновь была принята новая редакция Закона

«О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹ (далее по тексту — Закон «О выборах депутатов...» 1999 года). В этой редакции по-прежнему сохранялась смешанная избирательная формула и другие основные черты сложившейся избирательной системы². Нововведения коснулись лишь ее отдельных положений, но, как известно, «дьявол кроется в деталях». Среди поправок наиболее значимы следующие.

1. Число кандидатов в общефедеральной части партийных списков было увеличено до 18 человек. Для партий количество этих так называемых «паровозов» имело большое значение, поскольку если партия преодолевала барьер, федеральная часть списка автоматически, без дополнительного распределения получала депутатские мандаты. Эти места в том числе можно было нелегально продавать, обеспечивая избирательное объединение дополнительными неучтенными ресурсами для ведения кампании.

2. Избирательная практика шла к тому, что искусственные барьеры, созданные думскими партиями для своих политических конкурентов, могли при определенных обстоятельствах привести к избирательному коллапсу — если бы 5%-ный барьер преодолела только одна партия, выборы не могли бы считаться состоявшимися. Поэтому осенью 1998 года Конституционный Суд РФ в порядке абстрактного нормоконтроля по запросу Саратовской областной Думы рассмотрел ряд положений Закона «О выборах депутатов...» 1995 года. Среди них была и норма о недопуске списков кандидатов, не преодолевших заградительный барьер, к распределению депутатских мандатов. Конституционный Суд пришел к выводу, что сам по себе барьер не ущемляет избирательные права граждан и не нарушает равенство избирательных объединений. Он соответствует Конституции, Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Международному пакту о гражданских и политических правах. В то же время Суд установил, что одна и та же величина барьера при различных конституционно значимых юридических условиях может быть как допустимой, так и чрезмерной. Установленный Законом «О выборах

1 Федеральный закон от 24.06.1999 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». — СЗ РФ. 28.06.1999. № 26. Ст. 3178.

2 Ст. 3, подп. «а» п. 2 ст. 79, подп. «а» п. 11 и п. 3 ст. 80 Федерального закона от 24.06.1999 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» соответственно. (Далее по тексту — Закон «О выборах депутатов...» 1999 года.)

депутатов...» 1999 года механизм распределения мандатов предполагал, что мандаты, не полученные списками, не преодолевшими барьер, фактически распределяются между теми, кто его преодолел. Однако если все преодолевшие барьер списки в сумме не получают абсолютного большинства голосов избирателей (50% + один голос), использование барьера недопустимо, поскольку оно противоречит предназначению пропорциональных выборов. Кроме того, если барьер будет преодолен только одним избирательным объединением (даже получившим абсолютное большинство голосов), оно получит монополию на власть, что противоречит демократическим принципам политического многообразия и многопартийности. Поэтому закон должен содержать положения о «плавающем» барьере, каковы бы ни были результаты голосования, к распределению депутатских мандатов должно быть допущено не менее двух избирательных объединений, получивших в совокупности более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Основываясь на этом решении Конституционного Суда Российской Федерации¹, было установлено, что 5%-ный заградительный барьер являлся «плавающим», то есть даже в том случае, если заградительный барьер преодолет только одно избирательное объединение, к распределению мандатов допускалось следующее по количеству набранных голосов объединение (даже если оно не набрало 5%). В любом случае за объединения, допущенные к распределению мандатов, должно было быть подано не менее 50% голосов граждан, пришедших на выборы².

Таким образом хоть как-то была сглажена искусственность и неэффективность барьера, который, помимо всего прочего, приводил к неучету огромного количества голосов избирателей, к формированию парламента абсолютным меньшинством и к утрате им представительного характера (с учетом явочного порога в 25% от общего списочного числа избирателей для формирования половины состава Думы было достаточно всего 12,5% избирательного корпуса).

- 1 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.11.1998 № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21.06.1995 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». — СЗ РФ. 30.11.1998. № 48. Ст. 5969.
- 2 П. 8 ст. 39, п. 3, 4 и 5 ст. 80 Федерального закона от 24.06.1999 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» соответственно.

3. Был введен институт избирательного залога¹, позволивший регистрировать кандидатов и федеральные списки без сбора подписей избирателей. Для многих претендентов на депутатские мандаты это существенно упрощало процедуру регистрации, поскольку фактический сбор подписей требовал не меньших финансовых затрат, но при этом не мог гарантировать регистрацию кандидата. Залог же мог быть использован в качестве «страховочного варианта»: кандидат или объединение могли одновременно и предоставить подписи в свою поддержку, и заплатить избирательный залог. При этом в случае, если бы регистрация на основании подписей состоялась, залог возвращался. В результате у новых или менее раскрученных избирательных объединений появилась дополнительная возможность участия в предвыборной борьбе. В итоге крайне спорный институт залога, который, по сути, являлся скрытым имущественным цензом, сыграл положительную роль в усилении политической конкуренции и стал противовесом в манипуляциях государства с установлением подлинности подписей избирателей. В ходе проведения выборов 1999 года 16 из 26 избирательных объединений были зарегистрированы на основании залога².

4. Кроме этого, в новую редакцию была внесена поправка, направленная на ограничение достаточно широкого на тот момент круга коллективных субъектов избирательного процесса. Избирательное объединение стало теперь трактоваться только как «общероссийское политическое общественное объединение». Более того, его создание или внесение в устав изменений об общественно-политическом характере должны были регистрироваться не менее чем за год до дня голосования³.

Вкупе с избирательным барьером это правило «выбило» из предвыборной борьбы 5/6 от общего числа зарегистрированных на тот момент политических субъектов и привело к резкому сужению российского политического поля. По данным Министерства юстиции, на конец 1999 года в Российской Федерации было зарегистрировано 139 общественных объединений, имевших статус политиче-

1 П. 5 и 7 ст. 45 Федерального закона от 24.06.1999 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

2 Скосаренко Е. Е. Избирательная система России: мифы и политическая реальность. С. 98.

3 П. 1 ст. 32 Федерального закона от 24.06.1999 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

ских, а принять участие в выборах из них смогли всего 26. Обе меры (заградительный барьер и новые правила регистрации) привели к тому, что в итоге мандаты были распределены между двумя объединениями и четырьмя блоками, но при этом прошедшие в совокупности выбрали 81,7% голосов избирателей¹, хотя этот показатель был не вполне достоверным. Избиратели быстро поняли, что любой, даже такой выбор при отсутствии нормальной конкуренции лучше, чем отсутствие выбора вообще, и стали отдавать голоса не столько своим реальным фаворитам, сколько партиям, которые могли отнять голоса у тех партий, чье прохождение в Думу было, с их точки зрения, нежелательным. Фактически так произошло первое самостоятельное «умное голосование», перераспределившее голоса значительной части протестного электората в пользу партий, старавшихся обеспечить самим себе преимущества путем трансформации избирательного законодательства.

5. В новой редакции Закона «О выборах депутатов...» 1999 года была также предпринята попытка введения санкций для партий за отказ от получения депутатских мандатов (против недобросовестных «паровозов»). Если депутат, занимавший одно из первых трех мест в федеральном списке партии, прекращал свои депутатские полномочия без вынуждающих к тому обстоятельств в первый год со дня избрания, то его мандат должен был быть передан другому избирательному списку². Кроме этого, основанием для лишения партии мандата и передачи его другому объединению стало невыполнение депутатом правила о сложении с себя полномочий, не совместимых со статусом депутата. Однако формулировки Закона, приводящие перечень уважительных причин отказа от мандата, страдали правовой неопределенностью (признание судом недееспособным, тяжелая болезнь, стойкое расстройство здоровья зарегистрированного кандидата, его близких родственников). Как результат, отказ от мандатов нескольких таких «лиц партии» не повлек для избирательных объединений никаких негативных последствий. Расплывчатые формулировки Закона, наоборот, стали отличным и удобным основанием

1 Скосаренко Е. Е. Избирательная система России: мифы и политическая реальность. С. 98–99.

2 П. 1 и 3 ст. 88 Федерального закона от 24.06.1999 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» соответственно.

для распространившейся впоследствии практики использования в предвыборной борьбе недобросовестных «кандидатов-паровозов»¹.

В качестве санкции можно рассматривать и следующее правило: если число кандидатов, исключенных из федерального списка во время избирательной кампании по заявлению самих кандидатов или по решению избирательного объединения (блока), превышает 25% от общего числа кандидатов в списке либо в случае выбытия хотя бы одного из кандидатов, занимающего место в первой тройке общефедеральной части списка, то ЦИК обязана отказать в регистрации такого списка либо отменить ее².

6. И наконец, в новой редакции Закона «О выборах депутатов Государственной Думы...» 1999 года было определено юридическое значение протестного голосования. Была введена норма о признании выборов в одномандатном избирательном округе не состоявшимися в том случае, если количество голосов, набранное побеждающим кандидатом, окажется меньше числа голосов, поданных против всех представленных кандидатов³.

На самом деле это была реально прорывная новелла, направленная на более полный учет волеизъявления избирателей. Протестные голоса не терялись, а, наоборот, при их превалировании определяли результат голосования и требовали его полного пересмотра путем проведения новых выборов. Вокруг графы «против всех» всегда было много споров. В том числе учеными приводились и приводятся доказательства того, что при пропорциональных выборах возможность голосования «против всех» работает на партию-лидера. Однако в условиях одномандатных выборов такое голосование является серьезным показателем доверия избирателей к избираемому, поэтому учет протестного фактора работает только в пользу реального представительства интересов населения в законодательном органе. Именно такой путь и проходили все избирательные системы мира — постепенного выявления и правового закрепления любых резервов учета мнения максимального числа граждан.

1 Колюшин Е. И. Законодательство пора менять / Статья опубликована в сети «Интернет» на сайте «Особая буква» // URL: www.specletter.com/elections/2009-02-19/zakonodatelstvo-pora-menjat.html.

2 П. 11 ст. 51 Федерального закона от 24.06.1999 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

3 Подп. «б» п. 2 ст. 79 Федерального закона от 24.06.1999 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Выборы 1999 года

Парламентские выборы, прошедшие в декабре 1999 года, были одним из самых показательных событий периода постсоветской дефективной демократии. В них, как в капле воды под микроскопом, как раз все эти демократические дефекты и видны. С одной стороны, они считаются одними из самых конкурентных. Более того, их вспоминают не иначе как «последние по-настоящему конкурентные парламентские выборы в стране». Но конкуренция ведь осуществляется в тех социокультурных рамках, которые существуют на данный конкретный момент, а рамки тогда еще были постсоветские.

С другой стороны, это были самые грязные выборы с точки зрения политкорректности. Особенностью этой предвыборной кампании было активное очернение оппонентов. Конкуренты заказывали друг на друга сюжеты по телевидению, карикатуры в газетах и обличающие листовки, то есть «мочили» друг друга вне всяких приличий и абсолютно бессовестно. Такое «мочилово», естественно, вызвало мощное раздражение населения. «Под демократичностью подразумевается уважение к мнению населения, соблюдение законности, и вообще, демократичность — это позитивная коннотация. А в этом случае конкуренция вовсе не отдавала демократией, демократичностью, свободами и прочим, потому что конкурировали три очень мощных группы влияния. В 1999 году реальная конкуренция, наполовину бандитская, выплеснулась в общественное пространство. Когда в постсоветской реальности идет конкуренция за власть и собственность, странно было бы думать, что эти люди будут обмениваться любезностями и критиковать друг друга в вежливой форме. Они общались, как умели», — пишет, вспоминая об этих выборах, Дмитрий Орешкин¹. И именно тогда же сформировался и устоялся институт коррупционной скупки лояльности. В 1990-х годах этого еще не было.

Во многом именно эти выборы стали той самой грунтовкой, по которой была впоследствии написана политическая картина сегодняшнего дня. Почему? Потому что, как мы помним, на фоне только начинавшей формироваться партийной системы были усложнены правила для участия в выборах общественно-политических орга-

1 «Что Лужков, что Березовский — это пацаны те еще». Мочилово, водка и борьба за миллиарды: кто и как пытался получить власть в Госдуме 20 лет назад. Интервью Дмитрия Орешкина portalу «Лента.ру» 19 декабря 2019 г. // <https://lenta.ru/articles/2019/12/19/elections1999/>.

низаций. Вкупе с избирательным барьером эти правила «выбили» из предвыборной борьбы 5/6 ее участников, и на место конкуренции идей и политических программ пришла конкуренция победивших элит — капиталистических, если пользоваться советскими терминами (не очень правильными, но других нет).

В первую группу элит входила старая номенклатура — коммунисты во главе с Зюгановым, Макашовым и прочими людьми, которые полагали, что надо идти назад, к обкомовскому статусу. Им хотелось вернуть понятный вертикальный, корпоративный способ управления, когда все контролирует одна партия.

Вторая группа — это неономенклатура («Отечество — Вся Россия»), которая стремилась укрепить государственность и хотела государственного капитализма с ограниченной конкуренцией, то есть капитализма для «продвинутых», для «одобренных», для «начальников». Эту группу возглавляли Лужков и Примаков. У них был целый Клуб губернаторов. В 1999 году такое положение дел отчетливо проявилось по результатам голосования в тех регионах, которые позже получили название «электоральных султанатов», где результаты выборов фальсифицировались в зависимости от интересов местных элит: Татарстан, Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Карачаево-Черкесия, Кабардино-Балкария, Северная Осетия и другие.

Третья сила была представлена обновленной молодой номенклатурой («Единство»). Это команда молодого Путина, который, как и Примаков, тоже выходец из КГБ, но, в отличие от второго, более вестернизированный, более либеральный, опиравшийся на деньги молодых капиталистов, которые тогда еще не в полной мере были олигархами, но боролись за этот статус, то есть на бюрократический бизнес.

Поэтому основной проблемой тех выборов была не борьба с коммунизмом, как в 1995–1996 годах, а борьба между сторонниками большей номенклатуризации и большей конкуренции¹. Думские выборы определяли, с каким парламентом будет работать новый президент, выборы которого должны были пройти через три месяца. Борис Ельцин с новым парламентом не взаимодействовал: он отказался от полномочий 31 декабря 1999 года, а первое заседание Государственной Думы III созыва состоялось 18 января 2000 года.

1 См. подробнее: Интервью Дмитрия Орешкина порталу «Лента.ру» 19 декабря 2019 г. // <https://lenta.ru/articles/2019/12/19/elections1999/>.

По сравнению с выборами 1995 года явка избирателей снизилась: 61,85% против 64,7%. В списках избирателей числилось 107 796 558 человек, то есть в выборах участвовали примерно 66,7 миллиона россиян. «Против всех» проголосовало 3,3% избирателей. По итогам голосования КПРФ получила 25,11% голосов (113 мандатов), «Единство» — 16,22% голосов (73 мандата), «Отечество — Вся Россия» — 14,67% голосов (66 мандатов), «Союз правых сил» — 6,44% голосов (29 мандатов), «Яблоко» — 3,77% голосов (20 мандатов), ЛДПР — 3,77% голосов (17 мандатов).

Через некоторое время представители двух элитных группировок сольются в одну. Их идеи будут объединены и развиты на практике. Система, построенная на этих идеях, априори потенциально коррупционная, как любой бюрократический бизнес и любой госкапитализм, в полной мере реализует свой коррупционный потенциал. Они трансформируются и назовутся партией «Единая Россия», хотя это, конечно, никакая не политическая партия и никогда таковой не была. Объединив свои мандаты в парламенте, они превзойдут по численности коммунистов и станут самой крупной фракцией, которая захватит в Думе основные законотворческие комитеты и еще до следующего электорального цикла успеет подстроить под свои нужды партийное и избирательное законодательство. Но это будет уже совсем другая история и практически другая страна с другим президентом во главе, сформатированная на фундаменте дефективной демократии.

«Новые правящие группы не были заинтересованы в смене власти в результате демократических выборов. Такой исход посткоммунистической трансформации означал уязвимость нового политического режима, который был лишен иммунитета к авторитаризму, но при этом ослаблен длительным и драматическим упадком 1990-х годов, который, в свою очередь, во многом стал побочным эффектом драматического краха прежней советской экономической и политической модели»¹.

Президент Ельцин сыграл в истории российского конституционализма противоречивую роль. Он, безусловно, полагал себя создателем и защитником демократических институтов. И действительно, такие институты, как независимые СМИ и политические партии, получили развитие именно в годы его президентства (пока-

1 Гельман В. Авторитарная Россия: Бегство от свободы, или Почему у нас не приживается демократия. С. 162.

зательно, что все три кампании по выборам в Государственную Думу, состоявшиеся в этот период, заканчивались победами оппозиционных партий). При нем получил закрепление принцип выборности губернаторов. Первый президент буквально видел свою миссию в укоренении в России демократии. Но одновременно некоторые его личностные качества — импульсивность, авторитарность и самоуверенность — препятствовали доведению реформ до их логического конца. И, в конечном счете, позволили повернуть их вспять.

Глава 2. Трансформация политического режима и избирательного законодательства России 2001–2011 годов

Электоральный авторитаризм: начало (захват власти)

Весь период становления и консолидации электорального авторитаризма в России (2000–2020) политологи разделяют на две части: начало и эволюция (консолидация). В целом такое деление подтверждается и юридическим анализом. Но тщательный учет правовой составляющей позволяет уточнить сроки и цели, которые с этой точки зрения становятся более четкими и выпуклыми. По регулируемому воздействию эти две части можно было бы обозначить так:

- 1) период захвата власти (2000–2006);
- 2) период удержания власти (2006–2020), причем 2006–2008 годы — полупереходные, когда обе задачи выполняются одновременно: еще совершенствуются механизмы захвата, но власть уже переходит к обороне (удержанию). Водораздел между захватом и удержанием виден очень хорошо, и мы попробуем это доказать.

Часть первая. Захват власти. «Основная часть данного этапа хронологически совпадает с первыми двумя президентскими сроками В. Путина (2000–2008). В целом его отличает крайне жесткое, централизованное управление внутренней политикой, подчиненной общей "антирегиональной" политике Кремля. Это период сокращения политической конкуренции, добровольной и насильственной кооптации региональных элит в экстенсивно растущую единую партию власти, которая должна была стать корпоративным конгломератом номенклатуры», — так характеризует это время Александр Кынев¹.

1 Кынев А. Выборы 2021 года и три эпохи становления электоральной авторитарии // <https://liberal.ru/lm-ekspertiza/vybory-2021-goda-i-tri-epochi-stanovleniya-ele>.

«2003–2005 — устранение реальных и гипотетических препятствий господству правящей группы, изменения важнейших формальных „правил игры“, направленные на монополизацию политической власти: отмена выборов глав исполнительной власти регионов и реформа законодательства о партиях и выборах», — дополняет характеристику Владимир Гельман¹. На самом деле перемены стартовали сильно раньше 2003 года. Очень похоже, что подготовка к ним началась с введением в политический оборот термина, а в деловой — должности «преемник президента» и с занятия этой должности Владимиром Путиным. Все, похоже, было готово и продумано заранее, ибо развивалось стремительно.

Король умер. Да здравствует король!

Нет, конечно, он не умер. 9 августа 1999 года президент Борис Ельцин в специальном обращении к гражданам объявил о том, что он отправляет в отставку правительство Сергея Степашина, назначает секретаря Совета безопасности и директора ФСБ Владимира Путина исполняющим обязанности председателя правительства и сообщил, что видит в нем своего преемника.

16 августа Путин вступил в должность председателя правительства. 20 декабря 1999 года на торжественном собрании сотрудников ФСБ по случаю дня работника органов госбезопасности он публично «пошутил», что группа сотрудников ФСБ, направленная в командировку под прикрытием для работы в правительстве, на первом этапе со своей задачей справляется. 30 декабря 1999 года «Независимая газета» опубликовала статью премьер-министра «Россия на рубеже тысячелетий», в которой он обозначил свои политические приоритеты: «патриотизм», «державность», «социальная солидарность», «сильное государство». Новые революции недопустимы, советский опыт нельзя недооценивать, но необходимо помнить и «об огромной цене, которую общество, народ заплатили в ходе этого социального эксперимента». России стоит искать свой путь преобразований вместо «схем из западных учебников»².

1 Гельман В. Авторитарная Россия: Бегство от свободы, или Почему у нас не приживается демократия. С. 51.

2 Путин В. Россия на рубеже тысячелетий. — Независимая газета. 30.12.1999 // https://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millennium.html.

31 декабря 1999 года Борис Ельцин обратился к россиянам с заявлением о добровольной отставке («Я устал, я ухожу!») и понадеялся, что через три месяца народ проголосует «правильно». 26 марта 2000 года Путин был избран президентом России и вступил в должность через полтора месяца, 7 мая. Ровно через неделю, 13 мая, был принят Указ № 849 «О полномочном Представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»¹, которым фактически были изменены характер федеративных отношений и территориальное деление Российской Федерации. То есть все было готово заранее. «Клуб губернаторов» постсоветской неономенклатурной группировки («Отечество — Вся Россия»), являвшийся прямым конкурентом 47-летнему президенту и его команде («Единству»), подлежал уничтожению. Поэтому новая власть начала с принудительной централизации сверху. Григорий Голосов назвал этот процесс «централизацией без авторитаризма»². Пока еще было так, почти по-вегетариански, хотя беспощадная борьба с реальными и мнимыми конкурентами является неотъемлемой чертой всего путинского правления.

Централизация

Спустя еще несколько месяцев, 1 сентября 2000 года, был издан Указ № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации»³, в соответствии с которым создается не предусмотренный Основным Законом совещательный орган с открытым перечнем полномочий, состоящий, помимо президента, из руководителей высших исполнительных органов субъектов Федерации. 5 августа 2000 года по настоянию президента был принят новый Закон «О порядке формирования Совета Федерации». Его члены стали назначаться законодательным органом субъекта и главой исполнительной власти региона. До этого, как мы помним, в верхнюю палату парламента входили сами губернаторы и председатели законодательных собраний, совмещавшие основную работу с сенаторской. Ротация членов палаты была окончена к 2002 году. Казалось бы, совсем не централизационная мера. На самом деле это не так. «Клуб губернаторов» утратил свое официальное место сбора в Москве и возможность консолиди-

1 СЗ РФ. 15.05.2000. № 20. Ст. 2112.

2 Голосов Г. Электоральный авторитаризм в России // <http://viperson.ru/articles/grigoriy-golosov-elektoralnyy-avtoritarizm-v-rossii>.

3 СЗ РФ. 04.09.2000. № 36. Ст. 3633.

рованно влиять на принимаемые законы. Он был децентрализован, а у федеральной власти, наоборот, усилились рычаги воздействия на палату, которая по определению обязана представлять региональные интересы. Для губернаторов был создан Государственный совет, но он, в отличие от самостоятельной палаты парламента, обладающей рядом важных законотворческих и иных полномочий, всего лишь законосовещательный орган.

К 2002 году был осуществлен переход от рамочного к всеохватывающему федеральному регулированию огромного перечня вопросов, подрывающий саму идею совместных предметов ведения Федерации и ее субъектов, который поставил под сомнение федеративное устройство государства в целом. В поправках 2003 года к Закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов»¹ из компетенции субъектов неожиданно исчез ряд позиций, определенных 72-й статьей Конституции. Позже некоторые предметы совместного ведения были просто напрямую перераспределены в пользу Федерации. Кроме этого, внедрялись и реализовывались внеконституционные формы федерального вмешательства (например, право роспуска президентом региональных представительных органов) при фактическом отказе Конституционного Суда от использования для разрешения такого рода конфликтов специально предусмотренного Конституцией способа — споров о компетенции. Это привело к массовому пересмотру региональных конституций и законов.

Централизационный блицкриг состоялся. Следующими на очереди в планах пришедшей к власти номенклатуры было партийное строительство сверху и захват парламента.

Новое законодательство о партиях

Важнейшей вехой этого периода стало радикальное изменение правового регулирования партийной системы.

В июне 2001 года был принят Закон «О политических партиях»². Дело в том, что вплоть до 2001 года в России (советской и постсоветской) никогда не было специального нормативного правового акта, устанавливающего статус, порядок организации и деятельности политических партий. Вплоть до этого времени партии рассма-

1 СЗ РФ. 07.07.2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

2 СЗ РФ. 16.07.2001. № 29. Ст. 2950.

тривались как одна из разновидностей общественных объединений, а их особенности определялись одной статьей соответствующего федерального закона. А значит, как и в случае любого другого общественного объединения, три человека могли провести съезд или собрание, принять решение о создании партии и подать в Министерство юстиции документы на регистрацию. Такое положение не было случайным и не являлось пробелом в законодательстве. Речь скорее шла о концептуальном подходе к вопросу о пределах вмешательства государства в деятельность политических партий как основных негосударственных игроков политической системы общества. Потому что любая зависимость (в том числе формальная) партий от государства снижает их политический потенциал и избирательную конкурентоспособность¹. При определенных условиях этот потенциал может быть вообще сведен к нулевому значению, и тогда признанные государством партии превращаются в симулякр — внешнюю видимость института, наполненного отличным от декларируемого содержанием, не имеющим с реальной политической структурой ничего общего.

Государство, которое является убежденным сторонником и защитником принципа регулярной периодической сменяемости власти, вряд ли будет сильно вмешиваться в организацию и деятельность политических партий. Оно, скорее всего, ограничится вопросами их частичного финансирования во избежание зависимости партий от крупных лоббистов, прозрачности и отчетности, а также требованием об ограничении функционирования партии рамками действующего законодательства как критерия ее легитимности. И это все. Но государство, не рассматривающее сменяемость власти в качестве своих приоритетов, скорее всего, будет действовать иначе. Оно наверняка постарается вывести процесс политической конкуренции на уровень, регулируемый сверху. В том числе путем принятия сложновыполнимых технических правил, которые поставят политические партии в полную зависимость от государства. Мы же помним Кыневскую максиму про замкнутый круг: «Для того, чтобы иметь власть, нужно избираться, а для того, чтобы избираться, нужно иметь власть». Дальше возникает бесконечная цепочка потребностей, становящаяся все прихотливей по мере трансформации электораль-

1 На самом деле такой закон готовился и рассматривался в парламенте, однако он так и не был принят. См. подробнее: *Волгин Е. И.* Проблема принятия российского Закона «О политических партиях» в середине 90-х гг. — *Вестник Моск. ун-та. Сер. 8. История.* 2019. № 6. С. 96–119.

ной ситуации. Иметь в руках инструмент, позволяющий манипулировать «жизнью и смертью» своих коллегиальных политических противников, — вожденная мечта любого автократа.

И этот инструмент был создан.

Во-первых, по новому закону общероссийские партии стали единственным видом общественных организаций, которые имели право выдвигать кандидатов и участвовать в федеральных выборах (еще один пламенный привет Клубу губернаторов от нового Президента). Более того, участие в выборах вменялось партиям в обязанность, а неучастие в течение определенного времени ставило под вопрос само их существование.

Во-вторых, закон запретил создание партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности.

В-третьих, все партии должны были пройти перерегистрацию в Минюсте по новым правилам и с новыми требованиями. Таким образом государство напрямую ставило партии в зависимость от исполнительной власти, причем правила и требования были одновременно и кардинально изменены:

- общая минимальная численность партии установлена в 10 тыс. членов, введено требование наличия отделений минимум в 100 человек в не менее чем половине регионов;
- жестко регламентировано внутреннее устройство, членство и устав партии, порядок принятия основных партийных документов;
- установлено государственное финансирование партий.

Честно говоря, до сих пор не до конца понятно, каким образом удалось провести в жизнь задуманное. Почему коммунисты не просто поддержали Закон о партиях, но курировали его принятие, поскольку ответственный комитет возглавлял их представитель? Почему не выступили резко и громко «Яблоко» и СПС? Не понимали значения? Считали этот закон проходным конкретизирующим актом? С самого начала было ясно, что он резко ограничивает конкуренцию в избирательном процессе. Единственная правдоподобная версия, предложенная Геннадием Гудковым, состоит в том, что он принимался в самом конце умышленно продленной сессии, в пакете с каким-либо специальным правительственным заказом, когда большинства депутатов уже не было на рабочих местах. И действительно, в мае 2001 года премьер-министр Касьянов направил председателю

Госдумы Геннадия Селезневу письмо с предложением продлить весеннюю сессию работы палаты до 12 июля 2001 года. Закон же был принят 11 июля¹.

К моменту принятия нового закона в стране было зарегистрировано 59 политических партий. К середине 2004 года полностью пройти все регистрационные процедуры смогли только 46 партий. В 2004 году минимально возможная численность партий была увеличена до 50 тыс. членов. Для приведения численности в соответствие новым требованиям партиям был дан всего один год. Партии, не выполнившие новые требования к 1 января 2006 года, подлежали ликвидации в судебном порядке. В результате к середине 2006 года из 46 ранее зарегистрированных партий свой статус сохранили 35 (к этому времени некоторые партии уже ликвидировались из-за неспособности выполнить новые требования), а после проверки Росрегистрацией их осталось только 19. К началу избирательной кампании по выборам Государственной Думы 2007 года осталось 15 политических партий. Осенью 2008 года процесс сокращения числа политических партий продолжился. В результате из прежде существовавших партий осталось только шесть. Все, кто не вписывался в довольно узкое «прокрустово ложе» нынешней политической системы, фактически лишались права на существование. Они должны были либо исчезнуть вообще, либо искусственно выдавливались за рамки легального политического процесса.

В результате на федеральном и региональном уровнях произошло резкое искусственное сокращение коллегиальных акторов политического процесса и больше чем на десятилетие введен фактический запрет на создание новых партий. Избирательное поле было зачищено от ненужных конкурентов партии власти. К 2008 году в большинстве регионов в выборах участвовали только партии, представленные в Думе, — «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия». Только им законодательные препятствия оказались не страшны (точнее, страшны, просто в меньшей степени), так как за-

1 Продление весенней сессии было необходимо для принятия блока законопроектов в области структурных реформ, подготовленных Правительством РФ. В их числе — проект Земельного кодекса, законопроекты в области пенсионной и налоговой реформы. В случае рассмотрения их Госдумой до конца весенней сессии Правительство рассчитывает ввести большинство документов в действие с начала 2002 года // https://www.dp.ru/a/2001/05/15/Pravitelstvo_toropit_Dumu.

кон давал им привилегии в виде регистрации региональных списков без внесения подписей или залогов¹.

Дальше — больше. Уже не важно, от какой партии кандидат избирался мэром или депутатом по округу в регионе — его стремились принудить к переходу в «Единую Россию», в которой в итоге оказались представители всех существовавших партий, от либералов до националистов и бывших коммунистов (можно вспомнить вступление в ЕР избранных от КПРФ мэров В. Кондрашова (Иркутск), А. Касьянова (Орел), Р. Гребенникова (Волгоград); члена «Родины» Э. Качановского (Смоленск) и т. д.). Поэтому Александр Кынев называет данный период «Эпохой Суркова: кооптация, централизация, вертикализация»². Собственно, именно этих трех существенных совершенно достаточно для характеристики программы партии «Единая Россия». Все остальное, что там написано, наносное и не имеет отношения к ее реальным целеполаганиям и деятельности.

Положения Закона о партиях дважды были предметом рассмотрения Конституционного Суда³. Суд, по обыкновению, проанализировал конституционность требований, предъявляемых государством к политическим партиям, с высокой степенью правовой неопределенности: «При решении вопроса о численном составе политических партий и территориальном масштабе их деятельности законодатель обладает достаточной степенью дискреции, учитывая, что данный вопрос в значительной степени связан с политической целесообразностью...», «волю и интересы многонационального народа Российской Федерации могут отражать только достаточно крупные и хорошо структурированные политические партии». То есть в очередной раз Суд самоустранился от рассмотрения вопроса по существу. Таким образом, российский Закон «О политических партиях» фактически стал законом о государственном контроле над политическими партиями и политическим процессом в целом.

- 1 Кынев А. Выборы парламентов российских регионов 2003–2009: Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы. — М.: Центр «Панорама», 2009. С. 11.
- 2 Кынев А. Выборы 2021 года и три эпохи становления электоральной автократии // <https://liberal.ru/lm-ekspertiza/vybory-2021-goda-i-tri-epochi-stanovleniya-ele>.
- 3 Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П. — СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 49; Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П. — СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

Из всех «погибших» партий только одна — Республиканская партия России — продолжила борьбу за свои права. После серии судебных процессов, связанных с отказами Минюста признавать легитимными ее съезды, лишением РПР регистрации в Верховном Суде РФ, партия обратилась в ЕСПЧ и выиграла. В решении по жалобе Республиканской партии Европейский суд признал российское законодательство о политических партиях нарушающим права человека, решение Верховного Суда РФ о ликвидации было отменено, а регистрация партии восстановлена. Но произошло это только через 10 лет, в апреле 2011 года¹. Сейчас партия переименована в ПАРНАС (партия народной свободы).

Захват парламента

Начиная с 1994 года два с половиной созыва основная палата российского парламента, ответственная за законотворчество, была площадкой для острых дискуссий. Противоречивой, живой, спорящей, достигающей компромиссов и очень активной. Ни одна из фракций внутри Думы не имела существенного количественного перевеса. Более того, в отсутствие каких-либо санкций за переход в другую фракцию расклад сил в палате постоянно менялся². Дума выступала с открытой критикой в адрес президента и правительства, активно использовала имевшиеся в ее распоряжении контрольные полномочия, являясь противовесом исполнительной власти, насколько это было возможно.

- 1 Постановление Европейского суда по правам человека от 12 апреля 2011 г. Дело «Республиканская партия России против России» [Republican Party of Russia v. Russia] (жалоба № 12976/07) // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70017370/>.
- 2 В Государственной Думе I созыва было представлено 12 депутатских объединений: «Аграрная партия России», «Выбор России», «Демократическая партия России», «Женщины России», КПРФ, ЛДПР, «Новая региональная политика», «Партия единства и согласия» (ПРЕС), «Либерально-демократический союз», «Россия», «Стабильность», «Яблоко». Плюс три депутатские группы и часть независимых, не входящих ни в одно депутатское объединение. В Государственной Думе II созыва количество партийных фракций уменьшилось до семи: «Агропромышленная группа» (АПГ), КПРФ, ЛДПР, «Народовластие», «Наш дом Россия», «Российские регионы», «Яблоко». И две депутатские группы. В Государственной Думе III созыва были представлены 9 партий и депутатских групп: «Агропромышленная группа», «Единство», КПРФ, ЛДПР, «Народный депутат», «Отечество — вся Россия», «Регионы России», СПС, «Яблоко».

Например, за два года работы первого переходного состава парламента только две трети всех принятых законов (310 из 461) были подписаны президентом и вступили в силу. Многие законы не одобрялись автоматически Советом Федерации, а уходили на доработку в совместные согласительные комиссии палат. В ряде случаев президент был вынужден применять предоставленное ему Конституцией право отлагательного вето, которое палаты пытались (и иногда успешно) преодолевать. За шесть лет, с 1994 по 2000 годы, Ельцин пользовался правом вето 307 раз¹. Депутатами даже была предпринята попытка инициировать процедуру отрешения президента от должности, дважды палата голосовала за вынесение вотума недоверия Правительству (один раз успешно) и ставила вопросы о вынесении вотумов недоверия отдельным министрам.

Такая активная парламентская жизнь шла вплоть до середины третьего созыва, когда в апреле 2002 года было нарушено так называемое «пакетное соглашение» о распределении должностей и сфер ответственности партий, получивших депутатские мандаты, которое заключается фракциями в самом начале созыва, еще до первого заседания палаты². Нарушение пакетного соглашения можно смело назвать *парламентским переворотом*. В результате пересмотра пакетного соглашения левые, имевшие самую крупную по численности фракцию, лишились большинства контролируемых ими комитетов. «Думская революция» свершилась в поистине ураганном темпе. 1 апреля лидеры шести фракций и депутатских групп («Единство», ОВР, «Народный депутат», «Регионы России», СПС и «Яблоко») на закрытом совещании приняли решение о пересмотре пакетного соглашения. 2 апреля соответствующее постановление было внесено на совет Думы. А уже 3 апреля палата проголосовала за лишение левых руководящих постов в семи комитетах и передачу этих должностей фракциям, обделенным при дележе постов в январе 2000 года: ОВР (будущей Единой России), СПС, «Регионам России» и «Яблоку».

С позиции сегодняшнего дня возникает вполне закономерный вопрос: неужели либеральные фракции не понимали, что, нарушив пакетное соглашение, они сами себе подписали приговор на будущее? Похоже, они наивно автоматически продолжали свою борьбу

1 Медведев поработал на публику. Дутая сенсация // <https://www.kommersant.ru/doc/1532244> (дата обращения 15.04.2018).

2 У думских коммунистов отобрали семь комитетов. — Lenta.ru. 3 апреля 2002 г. // <https://lenta.ru/news/2002/04/03/duma/> (дата обращения 28.03.2018).

с коммунистами, не видя ничего дальше собственного носа. Ведь процедура — это всегда гарантия демократии, а отход от нее — отход от демократии. Даже в самых сложных ситуациях именно процедура позволяет удержать систему от разрушения. Но демократическая традиция еще не была сформирована. Депутаты действовали тактически, не понимая нависшей над ними угрозы на долгие годы вперед. Нарушение соглашения показало исполнительной власти все преимущества работы с подконтрольным и послушным парламентом. Пока правые проводили в жизнь вождеденные реформы в отношении земли и собственности, комитет, ответственный за конституционное законодательство, перешедший в руки будущей партии власти, начал активную подготовку к выборам 2003 года, заблокировавшую на последующие 18 лет представительство реальной оппозиции в парламенте¹.

Трансформация избирательного законодательства России 2002–2003 годов

Установление моноцентрической системы власти с полностью встроенными в нее представительными и иными выборными органами — непростая задача. Решить ее без искажения конституционных принципов избирательной системы было нельзя, поскольку при проведении свободных и справедливых выборов невозможно сформировать послушные органы. Независимый парламент для вертикальной моноцентрической системы неприемлем, поскольку моноцентризм не предполагает какого-либо дополнительного участия в принятии любых решений. Кроме того, именно выборы обеспечивают естественную сменяемость власти, а это категорически противоречит самой идее моноцентризма. Исходя из поставленной задачи началась планомерная, постепенно нарастающая трансформация избирательного законодательства в направлении построения системы электорального авторитаризма, то есть в обратную сторону от демократии. Ведь «демократия отнюдь не гарантирует гражданам, что они станут жить лучше. Демократия всего лишь позволяет снизить риски того, что в условиях автократии они будут страдать от произвола корруп-

1 Камышев Д. Партия — наш нулевой. Коммерсантъ. 9 апреля 2002 г. // <https://www.kommersant.ru/doc/317473>.

пированных правителей, нарушающих их права, не имея при этом возможностей для мирной смены власти»¹.

Начиная с 2002 года ни одни выборы в России не проводились по тем же правилам, что и предыдущие. Например, в период с 2002 по 2015 год Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» изменялся 73 раза. В общей сложности в него было внесено 898 поправок (в среднем 69 изменений в год и от 250 до 300 изменений в течение каждого четырехлетнего избирательного цикла), а объем текста закона вырос с ~470 до ~760 тысяч знаков. Поправки многократно вносились в одни и те же нормы, отдельные институты бессистемно исключались и возвращались в зависимости от сиюминутной конъюнктуры и политической целесообразности (например, графа «против всех»). В результате избирательные законы перестали быть законами как таковыми и превратились в трудноисполнимые инструкции, активно используемые для манипулирования избирательным процессом.

И это понятно. Перед выборами больше не ставилась задача создания дискуссионной парламентской площадки для достижения консенсуса. Наоборот, любыми способами нужно было сформировать послушный парламент, зависимый от исполнительной власти. Именно поэтому так часто менялось избирательное законодательство. В каждом избирательном цикле оно вынуждено было подстраиваться под ситуацию — под падение рейтингов правящей партии, под крепнущую оппозицию, под появление харизматичных лидеров, под снижение явки, под усиливающийся общественный контроль — подо все что угодно, под любой фактор, который помешал бы достижению поставленных целей.

Через несколько месяцев после парламентского переворота, в июне 2002 года, был принят новый Закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² (далее по тексту — Закон «Об основных гарантиях...» 2002 года). Принятие этого закона было первоочередной задачей, поскольку власть готовилась к очередным парламентским

1 Гельман А. Авторитарная Россия: Бегство от свободы, или Почему у нас не приживается демократия. С. 38.

2 Федеральный закон от 12.06.2002 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». — СЗ РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

выборам. Текст закона увеличился почти вдвое. «По объему правового регулирования, затронутым сферам общественных отношений, уровню и качеству систематизации ФЗ „Об основных гарантиях“ стал претендовать на значение кодекса в избирательном законодательстве»¹. В результате сложилась ситуация, когда при проведении выборов любого уровня приходилось опираться на нормы, по меньшей мере, сразу двух законов, во многом дублирующих друг друга и содержащих детальное регулирование всех стадий избирательного процесса. Эти законы часто противоречили друг другу, создавали путаницу и усложняли избирательный процесс². Таким образом избирательное законодательство превратилось в трудночитаемый, трудноисполнимый и в значительной степени внутренне противоречивый набор норм, создающих искусственные препятствия в ходе подготовки и проведения выборов.

Вслед за новой редакцией Закона «Об основных гарантиях...» был принят и новый Закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³. Сохранив внешне основные параметры избирательной системы, этот закон внес существенные коррективы в ее отдельные положения. Так, партийный список теперь требовалось разбить по меньшей мере на семь региональных групп⁴. Был отменен институт выдвижения кандидатов группой избирателей⁵, существовавший в российском избирательном законодательстве на протяжении почти десяти лет.

Менее чем за полгода до выборов депутатов Государственной Думы 2003 года в Законы «Об основных гарантиях...» и «О выборах депутатов...» 2002 года вновь был внесен целый пакет поправок. Главной новеллой стал запрет на участие в выборах общественных объединений, не являющихся политическими партиями (даже в со-

1 Скосаренко Е. Е. Избирательная система России: мифы и политическая реальность. С. 89.

2 Постников А. Е. Актуальные направления развития избирательного законодательства. С. 9.

3 Федеральный закон от 20.12.2002 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». — СЗ РФ. 23.12.2002. № 51. Ст. 4982. (Далее по тексту — Закон «О выборах депутатов...» 2002 года).

4 Ч. 8 ст. 40 Федерального закона от 20.12.2002 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

5 Ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 20.12.2002 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

ставе избирательных блоков)¹. Так государство искусственно вгоняло общественно-политическую среду в партийные рамки и вело к усилению косвенного контроля государственной бюрократии над депутатским корпусом через контроль над бюрократией партийной.

Новыми правилами также ограничивалось право кандидатов на бесплатное эфирное время для проведения предвыборной агитации. Этого времени были лишены общероссийские общественные организации, «имеющие задолженность перед организациями телерадиовещания и редакциями периодических печатных изданий на день официального опубликования решения о назначении выборов».

Еще одна новелла: впервые за десятилетнюю историю была изменена величина заградительного барьера — он был повышен до 7%. В качестве цели провозглашалась борьба с коррупцией. На практике же достигался иной результат — создавались наиболее благоприятные условия для крупных политических партий². «В демократических странах на такой отметке отсекаются лишь блоки, а не партии. Потенциально это означает, что при средней явке на выборы около 65% зарегистрированных избирателей до 4 млн граждан, проголосовавших за не преодолевшую барьер партию, вообще будут лишены представительства в парламенте», — так охарактеризовал ситуацию В. Л. Шейнис³. Потенциальная возможность таких огромных потерь голосов сводила на нет все предыдущие достижения в сфере обеспечения представительного характера парламента.

Закон «Об основных гарантиях...» ввел норму об участии партийных списков в выборах законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации. Эта норма стала обязательной с 15 июля 2003 года. Первые выборы по новым правилам прошли в 7 регионах вместе с выборами Государственной Думы РФ IV созыва 7 декабря 2003 года. Регионы постепенно приводили свое законодательство в соответствие с новыми нормами. Однако в 2002–2003 го-

1 Федеральный закон от 23.06.2003 «О внесении дополнений в подпункт 2 пункта 4 статьи 98 Федерального закона „О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации“». — СЗ РФ. 30.06.2003. № 26. Ст. 2573.

2 Скосаренко Е. Е. Избирательная система России: мифы и политическая реальность. С. 101.

3 Шейнис В. Л. Почему в России нет оппозиции. Взгляд юриста // <https://www.specletter.com/vyborny/2008-11-15/print/pochemu-v-rossii-net-oppozitsii-vzgljad-jurista.html>.

дах ни один регион, ранее не использовавший смешанную избирательную систему, так и не перешел на нее в «добровольном порядке».

Выборы 2002–2003 годов

Парламентские выборы 7 декабря 2003 года были первой федеральной кампанией, проходившей при Владимире Путине. К тому моменту, как мы знаем, уже был придуман и введен институт полпредов в федеральных округах, а губернаторы, хотя пока и могли избираться на прямых выборах (их отменят в 2004 году), перестали входить в Совет Федерации по должности. Крупному бизнесу разъяснили недопустимость вмешательства в общественно-политическую жизнь: первым стал Владимир Гусинский, который в обмен на свободу подписал «Протокол № 6», отказавшись от собственного телеканала НТВ. Накануне думских выборов, в сентябре 2003 года, убежище в Великобритании получил Борис Березовский, а 25 октября 2003 года был арестован глава ЮКОСа Михаил Ходорковский, который оказывал финансовую поддержку ряду партий.

Представители номенклатуры, которым в предыдущих трех созывах так и не удалось получить большинства в Думе, в этот раз объединились в партию «Единая Россия» и всерьез боролись за победу. «Вместе с президентом», «Сильная Россия — Единая Россия», «Возьмем власть — ответим делом!» — обещали в агитматериалах глава высшего совета новой партии Борис Грызлов и ее основатели Сергей Шойгу, Юрий Лужков и Минтимер Шаймиев. Агитация «Единой России» прочно привязывала ее к образу Владимира Путина: по данным «Левада-центра», в декабре 2003 года его деятельность одобряли 86% опрошенных. «Только профессиональное, компетентное правительство, сформированное президентом и опирающееся на парламентское большинство, способно решить задачи, поставленные президентом», — говорилось в листовке партии «Единая Россия», а среди этих «задач» упоминались «удвоение ВВП» и «преодоление бедности».

По итогам кампании партия власти впервые заняла первое место на думских выборах, суммарно получив 223 мандата. Еще 52 места достались КПРФ, 37 — «Родине», 36 — ЛДПР. А СПС и «Яблоко» не прошли в Госдуму¹. Их не пропустили с помощью аккуратного

1 Слоган и дело — Коммерсантъ Власть. 5 сентября 2016 г. // <https://www.kommersant.ru/doc/3076638>.

фальсификата. Это позволило создать в нижней палате устойчивое конституционное большинство, исправно штампующее любые законы, необходимые исполнительной власти.

Важной чертой избирательных кампаний этого периода является то, что с 2002 года на региональных, а потом и на федеральных выборах началась апробация административно-ресурсной избирательной технологии, устранявшей политическую конкуренцию и достигавшей искомого результата на местах путем тотальной «защитки» всех групп избирателей: давления на бюджетников; угроз пенсионерам; вбросов избирательных бюллетеней; фальсификации результатов голосования; подметным выездным голосованием; организацией стопроцентного голосования в психиатрических клиниках и пр. Собственно, все грязные избирательные методы, которыми овладели российские политтехнологи и избирательные штабы за предыдущее десятилетие, были взяты на вооружение самим государством. Более того, эти технологии были им монополизированы и усовершенствованы.

К реализации технологий были привлечены представители исполнительной власти, избирательные комиссии, правоохранительные органы (путем невмешательства) и суды, не применявшие ответственность за нарушения избирательного законодательства и не отменявшие результаты голосования, то есть обеспечивающие систему безнаказанности нарушителей.

Этому во многом способствовало наступление на независимость судебной власти, начавшееся одновременно с реформированием партийной системы. В целях удержания контроля над судами были специально расширены полномочия президента в этой области. В декабре 2001 года, вопреки положению пункта «е» статьи 83 Конституции (право представлять кандидатуры Совету Федерации для назначения на должность судей Верховного, Высшего Арбитражного, Конституционного Судов), в закон о статусе судей была внесена поправка, в соответствии с которой Совет Федерации назначает председателей и заместителей председателей Верховного и Высшего Арбитражного Судов по безальтернативному представлению президента. Президент также получил монопольное право назначать председателей *всех* судов, вплоть до районных. Родовая «травма» Конституции, окончательная редакция которой версталась в чрезвычайных условиях и обеспечила сильный перекося в пользу президентской власти, поставив ее над всеми остальными ветвями, активно начала реализовывать свой авторитарный потенциал.

28 сентября 2004 года в Верховный Суд России был подан коллективный иск по обжалованию результатов парламентских выборов 2003 года. Пересмотра итогов требовали политические партии КПрФ и «Яблоко», а также представители организации «Комитет—2008: свободный выбор» — Владимир Рыжков, Ирина Хакамада, Сергей Иваненко, Евгений Киселев, Георгий Сатаров и Дмитрий Муратов. Ответчиком по грядущему делу был назван Центризбирком РФ.

Заявители считали, что количество нарушений избирательного законодательства, допущенных осенью и зимой 2003 года, превосходит все допустимые пределы, а значит, на этом основании Верховный Суд должен пересмотреть итоги выборов. Если Верховный Суд согласится с истцами, ЦИК должен будет назначить и провести перевыборы в Государственную Думу.

Первая группа претензий, предъявленных заявителями в суде, содержала свидетельства грубых нарушений правил информирования избирателей о ходе выборной кампании. По словам истцов, государственные СМИ целенаправленно использовались для агитации в пользу одной партии — «Единой России». Остальные участники выборов либо игнорировались, либо преднамеренно компрометировались. Государственные телеканалы, обязанные предоставлять равное эфирное время всем кандидатам, «Единой России» этого времени предоставили 40%. Из этого объема вещания почти 2/3 являло собой, по мнению проигравших партий, незаконную предвыборную агитацию¹.

Вторая группа претензий относилась к предоставлению избирателям заведомо ложной информации о кандидатах. Основные жалобы были, естественно, обращены против все той же «Единой России». Заявители утверждали, что «партия власти» намеренно ввела в заблуждение представителей электората, поскольку включила в свой список 37 человек, которые после выборов отказались от своих мандатов. В их числе оказались руководители регионов, министры и другие известные лица, такие как Сергей Шойгу, Юрий Лужков, Минтимер Шаймиев, Егор Строев, Борис Громов, Эдуард Россель, Аман Тулеев, Александр Хлопонин. По мнению истцов, избиратели голосовали именно за эти публичные фигуры, а поскольку те сразу же после выборов передоверили свои мандаты менее известным това-

1 Общий объем информации о партии «Единая Россия» составлял 860 мин 48 с. При этом количество информации, которая представляла собой незаконную предвыборную агитацию, равнялся 529 мин 9 с, или 61,5%.

рищам по партии, то получается, что голосовавшие за них граждане были введены в заблуждение.

Третья группа претензий содержала данные о нарушениях при подсчете голосов. В основном это несоответствия, выявленные при сравнении официальных данных протоколов по одномандатным и общефедеральным округам. Истцы обнаружили нарушения в документах 73 окружных избирательных комиссий из 225. По их словам, также имелись многочисленные расхождения в данных участковых и территориальных комиссий (то есть речь шла о переписывании протоколов).

Слушание дела в суде длилось ежедневно в течение пяти недель с перерывами только на выходные дни. Результат был предсказуем — суд отказал в удовлетворении жалобы. Именно с этого времени мы можем говорить о несвободных, несправедливых и неконкурентных выборах в России в условиях блокирования справедливого судебного разбирательства избирательных споров в судах. Причем уровень несвободы, несправедливости и неконкурентности повышался с каждым годом.

Впоследствии (в 2013 году) процессуальные сроки для обжалования результатов выборов будут сокращены в четыре раза: с одного года до трех месяцев. После думских выборов 2003 и 2007 годов на сбор фактуры для обращения в Верховный Суд по отмене итогов голосования уходило не менее полугода. Такое нововведение серьезно уменьшило шансы любой попытки аргументированно обжаловать какие-либо результаты голосования.

Все последующие выборы в России проходили по той же административно-ресурсной схеме, с незначительными нюансами, подкрепленными меняющимися в пользу власти коррективами избирательного законодательства. Их результаты легко прогнозировались, а население поступательно и неуклонно теряло веру в свои политические права и доверие к государству.

Трансформация избирательного законодательства России 2004–2008 годов

3 сентября 2004 года в спортивном зале средней школы № 1 города Беслана (Северная Осетия) прогремели два взрыва. Они стали кровавой развязкой трехдневной драмы: в День знаний террористы взяли в заложники участников праздничной линейки — учителей, школьников и их родителей, а также маленьких детей, пришедших

посмотреть на своих братьев и сестер, которые уже ходили в школу. Итог трагедии: 335 погибших, из них 186 — дети. Потери понесли отряды специального назначения «Альфа» и «Вымпел» — 10 человек не вернулись с этого задания.

Через десять дней после бесланской трагедии, 13 сентября 2004 года, президент России Владимир Путин, выступая на расширенном заседании правительства, объявил, что нужно сделать, чтобы подобные теракты больше не повторялись. «Борясь с проявлениями террора, мы практически не достигли видимых результатов», — эти слова, произнесенные Путиным 13 сентября 2004 года, были и логичны, и ожидаемы. Но то, что президент сказал дальше, многих изумило. Выяснилось, что для борьбы с терроризмом нужно менять политическую систему страны, а заодно отменить выборность губернаторов. «Высшие должностные лица субъектов Российской Федерации должны избираться законодательными собраниями территорий по представлению главы государства», — заявил президент¹.

«Если большинство путинских реформ 2000 года предполагали последовательный отказ от „ельцинского наследия“, то в последние три месяца 2004 года деятельность президента Путина фактически свелась к его борьбе с самим собой образца 2000 года», — написал журнал «Коммерсантъ Власть»².

Итак, самой громкой «антитеррористической» реформой 2004 года стал переход от всенародных выборов губернаторов к их фактическому назначению. Отказ от едва ли не главного демократического завоевания ельцинской эпохи оказался тем более неожиданным, что проблема «губернаторской вольницы», казалось, была окончательно решена еще в 2000 году. Тогда президент сначала назначил региональным лидерам «надсмотрщиков» — своих полпредов в федеральных округах, затем изгнал губернаторов из Совета Федерации, лишив их прилагавшейся к этому статусу парламентской неприкосновенности, а в довершение ввел в законодательство норму, позволявшую отстранять глав регионов от должности за нарушение федеральных законов.

1 Вступительное слово на расширенном заседании Правительства с участием глав субъектов Российской Федерации // <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/22592>.

2 Отрицание пройденного. — Коммерсантъ Власть. 20 декабря 2004 г. // <https://www.kommersant.ru/doc/534501>.

В сентябре же 2004 года Путин решил отказаться даже от подобия свободных выборов и перейти к утверждению губернаторов региональными парламентами по представлению президента, а проще говоря — к прямому назначению их Кремлем. Понятно, что к усилению борьбы с терроризмом эта мера никакого отношения не имела: вряд ли, скажем, президент Северной Осетии, будучи не всенародно избранным, а назначенным президентом РФ, смог бы предотвратить захват школы в Беслане. Зато эта процедура позволяла Кремлю не отвлекаться на всякие мелочи вроде продавливания на губернаторских выборах нужных ему кандидатов, а целиком сосредоточиться на задаче, которую он считает в данный момент для себя главной, — мобилизации всего общества на войну, объявленную России террористами.

Еще одной «антитеррористической» мерой стали изменения в Закон «О политических партиях». Его главной целью было резкое ограничение потенциальных участников выборов¹. Требования к минимальной численности политической партии и ее региональных отделений увеличивались пятикратно: с 10 до 50 тысяч человек и со 100 до 500 человек соответственно. Изменились и требования к числу региональных отделений: теперь их необходимо было создать в более чем половине субъектов².

А еще через год была изменена и сама избирательная система. С принятием Закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³ 2005 года произошел переход от смешанной мажоритарно-пропорциональной системы к полностью пропорциональной. Теперь все 450 депутатов Государственной Думы должны были избираться по партийным спискам в едином общефедеральном избирательном округе с использованием «квоты Хэра» и правила наибольшего остатка.

1 Шейнис В. Л. Почему в России нет оппозиции. Взгляд юриста // <https://www.specletter.com/vybory/2008-11-15/print/pochemu-v-rossii-net-oppozitsii-vzgljad-jurista.html>.

2 Ст. 1 Федерального закона от 20.12.2004 «О внесении изменений в Федеральный закон „О политических партиях“». — СЗ РФ. 27.12.2004. № 52 (часть 1). Ст. 5272.

3 Федеральный закон от 18.05.2005 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». — СЗ РФ. 23.05.2005. № 21. Ст. 1919. (Далее по тексту — Закон «О выборах депутатов...» 2005 года.)

О целесообразности отмены выборов в Госдуму по одномандатным округам и перехода к сугубо партийным выборам глава Центризбиркома Александр Вешняков впервые заявил еще в мае 2004 года. Однако руководящими массами эта идея по-настоящему овладела именно в сентябре, когда президент Путин назвал ее в числе других мер по укреплению вертикали власти для борьбы с терроризмом. И если в мае это предложение казалось лишь способом максимально упростить процедуру формирования нижней палаты парламента (все-таки организовать прохождение в Думу трех-четырёх нужных партий Кремлю заведомо легче, чем продвинуть две сотни своих одномандатников), то в сентябре на фоне инициативы о назначении губернаторов эта идея приобрела совершенно новое звучание. Ведь теперь россияне лишались права лично проголосовать не только за главу своего региона, но и за конкретного депутата Госдумы. И хотя закон о выборах депутатов «дозволял» включать в партсписки и беспартийных кандидатов, пробиться в список партии беспартийному россиянину стало гораздо труднее, чем стать кандидатом в депутаты в порядке самовыдвижения.

Естественно, что среди аргументов в пользу полного перехода к пропорциональной системе звучали доводы о том, что она более справедлива и что в отличие от мажоритарной системы учитывает волю большинства активных избирателей¹. Однако противоположные аргументы не менее весомы, поскольку потеря голосов в подобной системе тоже может быть значительной. Кроме того, полный отказ от мажоритарной части выборов неизбежно ведет к ослаблению связи избирателей с выборными, поэтому разумнее было бы введение взамен мажоритарной системы относительного большинства аналогичной системы абсолютного или даже квалифицированного большинства, которые по своей природе обеспечивают высокий уровень представительства в парламенте. «Пропадание» голосов можно было минимизировать и путем установления альтернативного голосования². Но, к сожалению, все эти аргументы не были учтены законодателем, несмотря на то что социологические опросы 2005 года показывали крайне низкий уровень доверия населения к политическим

1 Скосаренко Е. Е. Избирательная система России: мифы и политическая реальность. С. 105–106.

2 Там же.

партиям (по опросам ВЦИОМ, партиям в России доверяли меньше, чем судам и милиции, всего около 17% граждан)¹.

Все это было крайне странно, ведь на думских выборах 2003 года «Единая Россия», получив лишь 37,6% голосов по партийным спискам и выиграв в менее чем половине одномандатных округов, смогла обеспечить себе статус доминирующей партии за счет рекрутирования большинства одномандатников, которые участвовали в выборах в качестве независимых кандидатов. Тем более парадоксальным выглядело решение об отказе от смешанной системы в пользу чисто пропорциональной — победа-то была достигнута именно благодаря смешанной форме.

Странным это выглядело и с точки зрения авторитарной стратегии, которая к этому времени проявилась уже достаточно явно. В литературе неоднозначно оценивается воздействие смешанных систем вообще и смешанных несвязанных систем в частности на развитие демократии. Однако можно считать установленным, что такие системы используются в автократиях более широко, чем в демократиях. Это косвенно свидетельствует о том, что смешанные системы по меньшей мере не противоречат структуре политических стимулов, свойственных авторитарным режимам², тем более что использование пропорционального представительства влечет за собой фрагментацию партийной системы (риск конкуренции). В этих условиях использование смешанной системы (во всяком случае, ее несвязанной разновидности) выглядит как приемлемый институциональный компромисс. Но, по-видимому, авторы реформы действовали тактически ситуативно, имея лишь сиюминутные электоральные планы.

1 Согласно данным майского общероссийского опроса 2005 года, проведенного ВЦИОМ, партиям доверяют 17% опрошенных, профсоюзам — 20%, судам — 26%, а милиции — 31% респондентов. См.: Партиям в России доверяют меньше, чем милиции // <https://utro.ru/articles/2005/06/22/451063.shtml> (дата обращения 15.04.2018).

2 См. подробнее: *Shugart, M. S. Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* / M. S. Shugart, M. P. Wattenberg (eds.). — Oxford, UK: Oxford University Press, 2001; *Linhart, E., Raabe, J., and Statsch, P.* (2019). Mixed-member proportional electoral systems — The best of both worlds? / E. Linhart, J. Raabe, P. Statsch. — *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*. 2019. No 29 (1). P. 21–40; *Голосов Г.* От пост-демократии к диктатуре. Консолидация электорального авторитаризма в России. — В сб. «Новая реальность: Кремль и Голем. Что говорят итоги выборов о социально-политической ситуации в России» / под ред. К. Рогова. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2021. С. 98–112 // <https://liberal.ru/wp-content/uploads/2021/11/kreml-i-golem.pdf>.

Закономерно, что тактика эта стратегически себя не оправдала, ибо была априори опасна для проводимого курса. Поэтому со временем полностью пропорциональная система была отменена. Все вернулось «на круги своя».

Но тогда, в 2005 году, в связи с отказом от мажоритарных выборов кардинально изменилось соотношение федеральной и региональных частей списка кандидатов, что серьезно усложнило процедуру их составления и выдвижения. В общенациональную часть теперь могло быть включено не более трех человек, а минимальное количество региональных частей увеличивалось до ста¹. Изменился и принцип равенства доступа партий к выборам. Начиная с 2005 года партии, не представленные в Государственной Думе, оказались поставлены в заведомо худшее положение по сравнению с избирательными объединениями, преодолевшими заградительный барьер на предыдущих выборах. Первые теперь должны были либо собирать подписи в свою поддержку, либо вносить избирательный залог, но не могли делать и то и другое одновременно (внесение «страхового» залога на случай провала регистрации на основании собранных подписей). Одновременно была усложнена процедура проверки подписей: процент допустимого «брака» снизился с 25 до 5%. Таким образом, у государства появилась легальная возможность забраковать любое количество подписей по самым различным основаниям практически. А вот возможности оспаривания результатов проверки подписей были фактически ликвидированы. Все это вместе ставило оппозиционные партии, не представленные в Думе, в заведомо проигрышное положение при реализации их права на выдвижение списка кандидатов, а следовательно, крайне негативным образом сказывалось на становлении многопартийности в стране и возможности существования реальной дискуссии и конкурентной борьбы в политической системе. Оппозиция была искусственно вытеснена на периферию общественной жизни и в лучшем случае получила право на существование в рамках жестко ограниченного «электорального гетто».

Из Закона «О выборах депутатов...» 2005 года были также полностью устранены санкции за отказ от полученного депутатского мандата. А ведь именно этот аргумент, как мы помним, звучал в судах при обжаловании результатов выборов. Теперь любой

1 П. 19, 20 и 10 ст. 36 Федерального закона от 18.05.2005 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» соответственно.

кандидат получил возможность беспрепятственно и безнаказанно в течение семи дней после дня голосования отказаться от мандата¹. Это было сделано специально для так называемых «паровозов» — медийных или региональных лидеров, вставленных в федеральную часть списка, но которые не имели реальных намерений баллотироваться в парламент. Например, на выборах 2007 года в качестве таких деятелей выступали губернаторы, лично Президент Российской Федерации, а также ряд других медийных лиц. Только 19 из 84 глав регионов Российской Федерации не были включены в списки кандидатов (все указанные случаи касаются списка кандидатов от партии «Единая Россия»). В конечном счете это привело к закреплению монополии поставленных во главе партии и заведующих партийным строительством чиновников на формирование партийных списков, отбор кандидатов и открыло широкие возможности для манипуляции — вплоть до коррекции состава уже избранных и сформированных фракций².

Помимо этого, было введено правило о лишении депутатского мандата в случае перехода депутата из одной фракции в другую³. Казалось бы, такая норма — это гарантия от политических перебежчиков, позволяющая лучше учитывать волеизъявление избирателей, голосовавших за конкретные избирательные объединения, которые, в идеале, должны моделировать соотношение политических сил в обществе через состав палаты парламента. Однако в результате депутаты полностью утратили самостоятельность и ответственность перед избравшими их гражданами, став заложниками руководства политических партий.

Последующие изменения законодательства о выборах затронули еще несколько принципиальных положений избирательного права. Прежде всего, была отменена возможность голосования против всех представленных кандидатов⁴, то есть на выборах всех уровней полно-

1 П. 13 ст. 82 Федерального закона от 18.05.2005 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

2 Шейнис В. Л. Избирательная система России: история деградации // <https://www.specletter.com/vybory/2008-11-05/sistema-rossii.html>.

3 Подп. «а» п. 1 ст. 2 Федерального закона от 21.07.2005 № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации». — СЗ РФ. 25.07.2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

4 Федеральный закон от 12.07.2006 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосо-

стью исключался учет протестного голосования. Оно как бы вообще перестало существовать и влиять на результаты. Единственными возможностями выразить свое мнение гражданам, не согласным с предложенными партийными списками, стало голосование «ногами» — игнорирование выборов, порча или вынос с участков избирательных бюллетеней¹. Все разговоры о том, что голосование «против всех» носит «деструктивный характер»², не стоят ровным счетом ничего. Даже зависимый Конституционный Суд вынужден был констатировать, что «голосование „против всех“ в условиях свободных выборов означает не безразличное, а негативное отношение избирателей ко всем кандидатам»³, то есть данные кандидаты не имеют поддержки избирателей, необходимой и достаточной для обеспечения подлинного представительства народа, которое и должно быть результатом выборов. Тем самым роль голосования «против всех» была официально обозначена как форма волеизъявления граждан в ходе проведения выборов, считать которую менее значимой для обеспечения представительности избираемого органа, чем другие формы, было бы ошибочно. Но кто в авторитарных режимах слушает суд?

Летом 2006 года партиям запретили включать в предвыборные списки представителей других партий, а депутатам покидать партию, от которой они были избраны. Это значит, что вслед за запретом предвыборных блоков в 2005 году теперь вообще запретили межпартийные союзы, когда члены одной партии-союзника входят в избирательный список другой (подобным образом, к примеру, члены СПС входили в список «Яблоко» на выборах Московской городской Думы). В ноябре–декабре 2006 года новыми поправками в избирательное

вания против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)». — СЗ РФ. 17.07.2006. № 29. Ст. 3125.

- 1 *Скосаренко Е. Е.* Избирательная система России: мифы и политическая реальность. С. 111.
- 2 *Голованов Д.* Проблемы регулирования права на предвыборную агитацию в контексте Постановления Конституционного Суда по вопросу об агитации «против всех» / Сравнительное конституционное обозрение. № 2 (55), 2006. С. 138.
- 3 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10.06.1998 № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта „а“ пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19.09.1997 „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“». — СЗ РФ. 22.06.1998. № 25. Ст. 3002.

законодательство был отменен порог явки для признания выборов состоявшимися, запрещена критика оппонентов в телеэфире в ходе официальной агитационной кампании и усилены основания для ограничения пассивного избирательного права в связи с участием в «экстремистской» деятельности.

На самом деле порог явки — это очень важный фактор в выборах. «Явкой» называется процент избирателей, принявших участие в голосовании. Наличие порога явки (выборы признаются состоявшимися при условии участия в них определенного процента избирателей) является гарантией учета мнений большинства. Падение доверия избирателей к государству и к выборам неизбежно влечет за собой снижение явки. Критическое снижение явки ставит под сомнение легитимность любого голосования. Проблема с явкой всегда является головной болью авторитарных режимов.

Например, на выборах президента 14 марта 2004 года главная интрига заключалась не в имени победителя, а какова будет явка, поскольку для того, чтобы выборы в принципе состоялись, нужно было обеспечить приход на избирательные участки более 50% россиян, имеющих право голоса. Чиновники по всей стране предприняли массу усилий для того, чтобы граждане воспользовались правом выбора. За несколько недель до 14 марта в СМИ начала появляться информация о подарках, скидках на оплату ЖКУ и бесплатных стрижках для проголосовавших, а также об организованной перед участками торговле дешевыми продуктами питания. В некоторых учреждениях 14 марта был объявлен рабочим днем, и урны для голосования доставляли прямо в цеха и офисы. В других все сотрудники были приписаны к избирательным бригадам, а в каждой из бригад назначен человек, ответственный за появление всех ее членов на избирательном участке. Людей заставляли голосовать под угрозой несдачи сессии, неполучения премии или даже увольнения. А по информации членов ЦИК от партии КПРФ, в Московской городской и Саратовской областной избирательных комиссиях в списки для голосования были включены граждане, не имеющие регистрации на территории России¹. И такая вот морока каждые выборы! Конечно, для беспрепятственного достижения авторитарных целей порог явки нужно было отменить. Такая мелочь, а как мешает! С момента отмены порога явки в российском политтехнологическом лексиконе появился термин «сушить выборы». Он означает медийное государственное забвение

1 <https://m.lenta.ru/articles/2004/03/15/election/>.

проводимой избирательной кампании, когда выборы вроде бы назначены, кампания идет, но о ней не говорят и не пишут в СМИ. Для чего это? Зачем писать и говорить? Порог явки отменен. Всех, кого надо, на выборы приведут. Желаемый результат все равно будет обеспечен. А если писать и говорить, то мало ли чего будет. Особенно широкое распространение практика «сушки» выборов получила в регионах, обеспечив спокойствие местной администрации.

Блокировка референдумов

Для полноты картины мира нужно сказать несколько слов о российском законодательстве о референдумах. Этого инструмента прямой демократии в нашей стране всегда очень боялись. Союзный закон о референдуме был принят чуть ли не последним из всех законов, прямо поименованных в Конституции СССР 1977 года — в декабре 1990 года, на два месяца позже аналогичного закона РСФСР. И референдум по этому закону был проведен всего один (17 марта 1991 года, о сохранении Союза ССР). Российский Закон о референдуме тоже использовался всего дважды: при введении должности президента России и во время референдума 25 апреля 1993 года, получившего народное название «да-да-нет-да». Как мы помним, референдум 12 декабря 1993 года по принятию Конституции проводился не по правилам закона, а по специальной однократной процедуре, предусмотренной для него указом президента. Ни один из проведенных референдумов не прошел без скандала и не отличался чистотой процедур.

После не было проведено ни одного федерального референдума, и это не случайно. Законодательство о референдуме в России сконструировано таким образом, что инициировать и провести его практически невозможно, несмотря на наличие действующего закона. Специалисты уже давно предлагают перенести изучение института референдума из курса конституционного права в курс истории. «Докручивание» правового регулирования этого института до состояния полной невозможности реализации приходится как раз на описываемый нами период трансформации избирательного законодательства. Тем более что рамочный закон для референдума и выборов один — «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Конституционный Суд неоднократно исследовал положения законодательства

о референдуме на предмет его соответствия Конституции¹, однако это не привело к исправлению ситуации.

В 2002–2004 годах Госдумой были приняты поправки в законодательство, существенно усложняющие и так непростую организацию референдумов. В частности, был введен мораторий на проведение референдума в последний год перед президентскими и парламентскими выборами. Срок сбора двух миллионов подписей, необходимых для инициации референдума, был сокращен с трех месяцев до 45 дней. Количество инициативных групп численностью в 100 человек увеличили до числа, равного половине субъектов Федерации. Требования к формулировке вопросов, выносимых на референдум, усложнили таким образом, что даже самые изощренные умы, пытавшиеся сформулировать какой-либо вопрос, удовлетворявший им, терпели фиаско.

Тем не менее попытки провести референдум предпринимались неоднократно. Дальше всех зашли коммунисты в 2005 году. Они планировали вынести на голосование 17 вопросов, в основном социально-экономического характера. Однако на их пути грозной стеной встал ЦИК и не допустил всенародного волеизъявления. Основным аргумент чиновников заключался в том, что, согласно закону о референдуме, на него нельзя выносить вопросы, которые могут привести к пересмотру финансовых обязательств государства. Коммунисты пошли в суд. Верховный Суд поддержал позицию ЦИК, и тогда инициаторы несостоявшегося референдума обратились в суд Конституционный. 21 марта 2007 года суд постановил, что Центризбирком допустил расширительное толкование «финансового запрета». Государство можно заставить пересмотреть свои финансовые обязательства посредством референдума, если этот пересмотр не затрагивает действующий бюджет. Суд также обязал парламент уточнить формулировку².

1 См., например, *Петров А. А.* Институт референдума в свете решений Конституционного Суда Российской Федерации. — Избирательное право. 2007. № 4. С. 22–29.

2 Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона „О референдуме Российской Федерации“ в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа». — Российская газета. 30 марта 2007 г. Федеральный выпуск № 0(4329). // <https://rg.ru/2007/03/30/referendum-dok.html>.

Ответ депутатов на это требование был скор и демонстративно-показателен. Уже в апреле 2007 года они разработали и приняли пакет поправок в законодательство, в соответствии с которыми на референдум запрещается выносить любые вопросы, относящиеся к исключительной компетенции органов государственной власти¹. СМИ цитировали думскую дискуссию: «Это же просто абсурдно, чтобы вопросы, находящиеся в ведомстве правительства и депутатов Госдумы, решались на референдуме. Люди не должны решать на референдуме насущные вопросы, тем более финансовые»². Таким образом референдумы в России по инициативе граждан были заблокированы полностью. Причем не только федеральные, но и региональные. Всенародное голосование стало проводиться исключительно по инициативе сверху в целях легитимации изменений федеративного устройства или административно-территориального деления.

Итог таков: только за период с 1 января 2016 года по 30 июня 2021 года (то есть за 5,5 года) в избирательные комиссии субъектов Федерации было подано 268 ходатайств о регистрации инициативных групп по проведению региональных референдумов. В 2016 году было подано 59 ходатайств, в 2017 году — 61 ходатайство, в 2018 году — 48 ходатайств, в 2019 году — 51 ходатайство, в 2020 — 29 ходатайств, в первом полугодии 2021 года — 20 ходатайств (данные представлены на основе анализа постановлений избирательных комиссий субъектов Российской Федерации). Инициативные группы получали отказы в регистрации на двух стадиях. Сначала на стадии проверки ходатайства и приложенных к нему документов требования законодательства, потом — на стадии проверки содержания вопроса. На первой стадии за период с 1 января 2016 года по 30 июня 2021 года инициативные группы получили отказ по 153 ходатайствам, на второй стадии — по 111. И лишь по трем ходатайствам инициативные группы были зарегистрированы. В итоге по результатам проверки собранных подписей был проведен только один рефе-

1 Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации», а также в целях обеспечения реализации законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» от 26.04.2007 № 64-ФЗ.

2 Пишите письма. Единороссы избавят россиян от референдумов // lenta.ru/articles/2007/10/12/referendum/.

рендум в Волгоградской области — по вопросу о переходе из второй в третью часовую зону¹.

Поправки 2006–2007 годов. Переход. Ограничение избирательных прав. Начало обороны

Мы специально останавливаемся на этом небольшом отрезке трансформации избирательного законодательства, потому что, на наш взгляд, он имеет принципиальное значение в периодизации авторитарного транзита. Политологи обозначают рубеж, отделяющий начальную стадию накопления авторитарного потенциала власти от стадии консолидации авторитаризма, примерно 2010–2011 годами. Однако анализ законодательства показывает, что водораздел этот произошел раньше, в ходе создания законодательной площадки для парламентских и президентских выборов 2007–2008 годов. И рубеж этот хорошо виден. Почему мы так считаем?

Дело в том, что все реформы предыдущих шести лет носили, если так можно выразиться, общий характер. Построение централизованной вертикали (нейтрализация «Клуба губернаторов»), изменение роли и создание условий для контроля за персональным составом парламента (квалифицированное большинство, подконтрольность исполнительной власти, ликвидация дискуссионной площадки), строительство партийной системы определенного типа (уменьшение числа и устранение коллективных конкурентов), постепенное перераспределение полномочий к более узкому кругу политических акторов — все эти меры полностью вписываются в определение «захват власти». Да, многие из действий были хаотичными и непоследовательными, что, скорее всего, свидетельствует об отсутствии серьезной стратегии, о недопонимании и недооценке логики общественно-политических процессов. Но все они так или иначе направлены на снижение влияния системы сдержек и противовесов в системе демократических институтов власти, на изменение баланса сил через перераспределение государственно-властных полномочий субъекту, поставленному Конституцией вне системы разделения властей и имеющему тем не менее существенные рычаги воздействия на каждую из ветвей власти. Иными словами, «родовая травма» Конституции, ее изначальный дисбаланс между основопо-

1 Подгайная А. Референдум субъекта РФ: 268 попыток за 5,5 лет https://zakon.ru/blog/2021/9/6/referendum_subekta_rf_268_popytok_zh_55 лет.

лагающими и всеми остальными главами потенциально заложили такую возможность. Честно говоря, юристы предупреждали о такой угрозе еще зимой 1993 года. До определенного времени потенциал перекоса использовался ограниченно и даже более или менее аккуратно. Но начиная с 2000 года он был задействован максимально.

Кроме того, к выборам 2007 года было заменено руководство ЦИК — председателем был назначен В.Е. Чуров, бывший в прежние времена помощником Путина по международной деятельности в СПб. Эта должность сама по себе являлась номенклатурой КГБ. Именно с его приходом фальсификат перестал считаться постыдным и стал делом чести, славы, доблести и геройства каждого электорального работника.

Что же касается точки перехода, то она нам видится в том, что от мер общего характера (институционального строительства) власть перешла к мерам индивидуальным. Начали вводиться ограничения пассивного избирательного права для отдельных категорий физических лиц. И это понятно. Непрофессионально построенная на ложных и зачастую сиюминутно обоснованных посылах, вертикальная политическая система в огромной, сложносоставной стране сама по себе должна была сбиться. Но, помимо этого, при ликвидации коллективной (партийной) конкуренции с неизбежностью должна была возникнуть конкуренция индивидуальная, поскольку жизнь не терпит пустоты. На защищенном от коллективных акторов поле закономерно должны были появиться персоналии, нарушающие картину единства и сплоченности вокруг официально провозглашенного лидера. А персоналии — это уже не коллективные субъекты. Их может оказаться много, и они не подпадают под институциональное строительство. Выстроив свою систему, власть обнаружила, что она несовершенна, и перешла к обороне. Сначала точно. Но потом, по мере увеличения угроз, точечные меры стали расширяться и со временем приобрели всеобъемлющий характер. На самом деле так бывает практически со всеми автократиями: после выстраивания своих форм правления они переходят к «латанию дыр» и к обороне, то есть к политике удержания власти.

Итак, именно в 2006 году начали вводиться существенные ограничения пассивного избирательного права для отдельных категорий лиц. Вопреки четкой и однозначной формулировке части 3 статьи 32 Конституции, определяющей предельное значение ограничений избирательных прав, начиная с 2006 года права быть избранным в органы власти всех уровней были лишены граждане

Российской Федерации, имеющие гражданство другого государства, вид на жительство либо иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание на территории иностранного государства¹. Проиригнорировав смысловое содержание целого ряда статей главы 2 Основного закона страны, законодатель в этом случае руководствовался самой простой и удобной для него логикой — воспользовался правом установить федеральным законом изъятия из прав граждан России при наличии у них гражданства другого государства (часть 1 статьи 62) и добавив при этом «до кучи» вид на жительство. Позже подобная норма стала серьезным ограничителем для занятия гражданами самых различных должностей и в итоге привела к обязательному уведомлению государства о наличии у граждан каких-либо документов о праве проживания на территории других государств.

Другим ограничением пассивного избирательного права стала введенная в Закон «Об основных гарантиях...» 2002 года, а затем и в иные избирательные законы норма, касающаяся борьбы с экстремизмом². Права быть избранными лишались граждане, осужденные за преступления экстремистской направленности, подвергнутые административному наказанию за пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики и символики (а впоследствии и за производство и распространение экстремистских материалов)³ либо уличенные в ходе предвыборной агитации в призывах к экстремистской деятельности. Этой же статьей был расширен круг ограничений пассивного избирательного права, связанных с совершением уголовных преступлений. Если Конституция Российской Федерации устанавливает, что таким ограничениям подлежат лица, содержащиеся

- 1 Ст. 6, 7, 8, 9 и 10 Федерального закона от 25.07.2006 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей» соответственно. — СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. I). Ст. 3427.
- 2 П. 1 ст. 1 Федерального закона от 05.12.2006 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации». — СЗ РФ. 11.12.2006. № 50. Ст. 5303.
- 3 Ст. 7 Федерального закона от 24.07.2007 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму». — СЗ РФ. 30.07.2007. № 31. Ст. 4008.

в местах лишения свободы по приговору суда¹, то теперь права быть избранным лишены и граждане, осужденные к лишению свободы за совершение тяжких или особо тяжких преступлений и имеющие на день выборов неснятую или непогашенную судимость. Эта норма существенно и необоснованно расширяет предельные конституционные ограничения избирательных прав, так как судимость за тяжкие преступления погашается через 6 лет после отбытия наказания в виде лишения свободы, а за особо тяжкие — через 8².

Что же касается преступлений, связанных с экстремистской деятельностью, то Уголовный кодекс Российской Федерации до сих пор не содержит четкого и однозначного понятия экстремизма, что делает эти нормы «резиновыми» и позволяет использовать их по произвольному усмотрению правоохранительных органов. И это при том, что правовая неопределенность законодателя не является допустимой вообще и в особенности в определении столь важных положений, как ограничения избирательных прав граждан. Хотя на первый взгляд может показаться, что для законодательной деятельности требование правовой определенности носит скорее технико-юридический характер и является естественным законотворческим риском³. Речь ведь идет «всего лишь» о формулировках и терминах, которые суть творение рук человеческих, а людям свойственно ошибаться. На самом деле это не совсем так. Требование определенности вытекает из самой природы правовой нормы как равного масштаба, равной меры свободы для всех субъектов и образует «один из основополагающих аспектов принципа верховенства права, является его необходимым следствием и условием реализации».

Итак, речь действительно идет о формулировках. Но цель требования определенности гораздо серьезней и глубже, нежели просто совершенство текстов. Она в том, чтобы право точно фиксировало требования, предъявляемые к поведению людей, рамки их возможного, должного или запрещенного поведения и подробно расписывало возможные (требуемые) варианты правомерных поступков. *Юридическая определенность* — один из наиболее важных общих принципов защиты прав человека, признанных Конституционным Судом России

1 Ч. 3 ст. 32 Конституции Российской Федерации.

2 П. «г» и «д» ч. 3 ст. 86 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996. — СЗ РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

3 *Мальшева И. В.* Законотворческий риск: понятие, виды, детерминация: автореф... дис. канд. юрид. наук. Владимир, 2007.

и Европейским судом. Это широкая концепция, стержнем которой являются предопределенность и предсказуемость условий деятельности и ее правовых последствий для субъектов правоотношений и которой корреспондирует ответственность государства за несоблюдение взятых на себя обязательств или обещаний по отношению к отдельным лицам (понятие «законных ожиданий», основанных на стабильности правового регулирования).

Государства несут позитивную ответственность за несоблюдение принципа правовой определенности. Эта ответственность воплощена в доктрине «ничтожность вследствие неопределенности» (*void for vagueness*), согласно которой неопределенность нормативного акта влечет его ничтожность как нарушающего требование о «надлежащей правовой процедуре» (*due process clause*)¹. Поэтому последовательное внутригосударственное и международно-правовое обжалование российских ограничений пассивного избирательного права с огромной долей вероятности приведет к признанию их нарушающими положения Европейской Конвенции и к возложению на государство обязанности отмены этих ограничений². Так государство само себя загоняет в перманентно нарастающую цепочку проблем уже не просто неконституционной борьбы с политическими конкурентами, но и противоречия внутригосударственного законодательства своим же собственным международным обязательствам, поиска путей невыполнения этих обязательств, сомнительно легитимных поправок в Конституцию, свертыванию конституционного правосудия и далее, и далее, и далее... Тем не менее краткосрочная задача подготовки законодательного поля к двум сериям очередных выборов была выполнена. Проблемы возникнут позже. Их возникновение можно и должно было предвидеть, но таких специалистов-провидцев у власти не оказалось.

Выборы 2007–2008 годов

Парламентские и президентские выборы 2007 и 2008 годов были достаточно стандартными для созданной системы. В марте 2007 года был сформирован новый состав Центральной избирательной комис-

1 См. подробнее: Лукьянова Е. А. Конституционные трансформации и политические имитации. С. 129–131.

2 Европейский суд занялся «делом Кара-Мурзы». — Коммерсантъ. 7 июня 2017 г. // <https://www.kommersant.ru/doc/3319812>.

сии. Ее возглавил Владимир Чуров, работавший в свое время под началом Владимира Путина еще в питерской мэрии. Прежний глава ЦИКа Александр Вешняков имел репутацию «внутреннего оппозиционера» и неоднократно позволял себе критиковать инициативы власти в сфере реформирования избирательного законодательства. Новая ЦИК проявила себя абсолютно лояльной власти: она не дала ходу ни одной жалобе на «Единую Россию», отвергала любые сомнения в легитимности думских выборов и упорно не замечала доминирования «партии власти» в информационном пространстве. «Все под контролем. Политические итоги 2007 года» — так озаглавила свой репортаж о парламентских выборах Lenta.ru¹.

Выборы в Госдуму V созыва проходили 2 декабря 2007 года. Уровень одобрения работы Владимира Путина на посту президента зашкаливал: в декабре, по данным «Левада-центра», его поддерживали 87% опрошенных, хотя между парламентскими выборами рейтинг президента снижался вплоть до 65% в январе 2005 года. В этот раз Путин лично повел «Единую Россию» на выборы, возглавив ее список.

Одним из главных скандалов думской избирательной кампании стало то, что Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ отказалось присылать на выборы своих наблюдателей, заявив, что российские власти сначала затянули с рассылкой им приглашений, а затем — с выдачей виз. Спустя годы действия государства по блокировке международного и внутреннего наблюдения за выборами под любыми предлогами стали привычными и обыденными. Но тогда это было впервые и прозвучало громко.

Принятые к тому моменту изменения в избирательное законодательство отсекали от кампании множество потенциальных участников. Впервые все 450 депутатов избирались по партийным спискам при проходном барьере в 7% голосов (это решение приняли еще в начале нулевых, но отложили вступление в силу до 2007 года). Было запрещено формирование избирательных блоков, отменены минимальный порог явки избирателей и графа «против всех». Строгим требованиям партийного законодательства соответствовали только полтора десятка партий, из которых участие в выборах приняли только 11. В 2007 году «кампания была достаточно банальной», «никакой яркой агитации не было», а «партий уже практически не существовало». «Вся кампания строилась на образе Путина и на

1 <https://lenta.ru/articles/2007/12/29/polifinal/>.

доверии Путину, но, с моей точки зрения, она была достаточно скучная, больше похожая на референдум о доверии власти и, возможно, самая неприметная», — вспоминает об этих выборах Андрей Бузин, сопредседатель движения «Голос» (признан иностранным агентом)¹. Главный слоган кампании — «План Путина — победа России!». Путин был просто везде, его портреты как президента были даже на избирательных участках, где формально размещать портреты кандидатов запрещалось.

Но одно событие в этой «банальной» и «скучной» кампании все же следует отметить хотя бы потому, что оно органично вписывается в концепцию перехода режима в стадию консолидации и удержания власти. Речь идет о выступлении президента перед сторонниками незадолго до дня голосования, 21 ноября 2007 года. Это выступление можно считать программным, поскольку именно в нем он впервые заявил о врагах России, «окопавшихся» как на международной арене, так и внутри страны. «Те, кто противостоят нам, не хотят осуществления нашего плана, потому что у них совсем другие задачи и другие виды на Россию. Им нужно слабое, больное государство», — заявил Владимир Путин. По его словам, «находятся и те внутри страны, кто шакалит еще у иностранных посольств» и «рассчитывает на поддержку иностранных фондов и правительств, а не на поддержку собственного народа». Люди, которые «в 90-е годы занимали высокие должности», «привели Россию к массовой бедности и повальному взяточничеству», а теперь «учат нас жить», сказал президент, «они хотят взять реванш и постепенно реставрировать олигархический режим»². В развитие своей знаменитой Мюнхенской речи на конференции по безопасности в феврале того же года, в которой он впервые использовал внешнеполитическую риторику в целях укрепления власти, он начал борьбу с оппонентами внутри страны.

В итоге, как и задумывалось, в Думу прошли четыре партии: «Единая Россия» получила рекордные 315 мандатов (конституционное большинство), КПРФ — 57, ЛДПР — 40, а «Справедливая Россия» — 38. И если в 2003 году была кампания надежд, где каждый мог себе сам нафантазировать, какие ожидания он связывает с Путиным, то в 2007 году кампания была уже жестко централизована с точки зрения содержания и четко предсказуема с точки зрения результа-

1 <https://m.lenta.ru/articles/2004/03/15/election/>.

2 Слоган и дело — Коммерсантъ Власть. 5 сентября 2016 г. // <https://www.kommersant.ru/doc/3076638>.

тов. «Авторитарные правители стремятся избежать неопределенности электоральных исходов, свойственной выборам в условиях демократии. Их мечта — пожинать плоды электоральной легитимности, не подвергая себя рискам демократической неопределенности»¹.

К 2008 году, накануне истечения сроков президентских полномочий, Путин подобрал себе лояльного преемника Дмитрия Медведева.

10 декабря 2007 года лидеры «Единой России», «Справедливой России», «Гражданской силы» и Аграрной партии на встрече с Владимиром Путиным заявили о поддержке Дмитрия Медведева в качестве кандидата на пост будущего президента РФ. Глава государства «целиком и полностью» поддержал этот выбор. Иными словами, Медведев был впрямую назван преемником. Фактически это стало столь долго ожидавшимся представлением нового главы государства.

1 декабря 2007 года Дмитрий Медведев заявил, что в случае своего избрания предложит Владимиру Путину занять пост премьер-министра РФ. Риски «рокировки» для Путина, который, по букве Конституции 1993 года, мог быть уволен Медведевым с поста главы правительства в любой момент, были очевидными, и значительная часть наблюдателей склонялась к тому, что они вполне могли реализоваться. Путин все же принял эти риски, возлагая надежды как на институциональный рычаг в виде думского большинства, так и на колоссальное превосходство своих политических ресурсов. События показали, что его стратегия была оправданной, и стратегия хеджирования рисков сработала в соответствии с его ожиданиями².

17 декабря 2007 года на съезде «Единой России» Дмитрий Медведев был официально выдвинут кандидатом в президенты. Там же Владимир Путин дал согласие после выборов возглавить правительство.

2 марта 2008 года Дмитрий Медведев победил на президентских выборах, набрав 52,5 миллиона голосов (70,28%).

15 апреля 2008 года Владимир Путин на съезде «Единой России» принял предложение возглавить партию.

7 мая 2008 года Дмитрий Медведев вступил в должность президента.

1 *Медведев Ю. С.* Зачем автократам выборы? Политическая наука о роли выборов при авторитаризме. — Сравнительная политика. 2020. Т. 11. № 4. С. 191.

2 *Голосов Г.* От постдемократии к диктатуре: консолидация электорального авторитаризма в России // <https://liberal.ru/lm-ekspertiza/ot-post-demokratii-k-diktature-konsolidacziya-ekonomicheskogo-avtoritarizma-v-rossii>.

8 мая своим указом он назначил Владимира Путина председателем Правительства РФ.

Ни один кандидат от несистемной оппозиции к выборам допущен не был, а телевизионная пропаганда работала на одного человека в полную силу. В президентской кампании участвовали привычные спарринг-партнеры — Геннадий Зюганов и Владимир Жириновский. Элемент карнавала обеспечило участие политтехнолога и масона Андрея Богданова. Спарринг-партнеры свою функцию выполнили. Геннадий Зюганов придал выборам легитимность в глазах россиян, создавая ощущение выбора. Далась ему эта роль непросто. Пришлось участвовать в теледебатах не только с Владимиром Жириновским, но и с Андреем Богдановым. История вышла скандальная. Первоначально руководство КПРФ категорически заявляло, что в таком формате лидер партии дебатировать не будет. Однако очень скоро Зюганов решил пойти на этот нелегкий шаг и был вознагражден довольно высоким результатом. Жириновский и Богданов со своими ролями также справились. Первый оттянул на себя часть протестного электората, повысив вместе с тем явку, второй продемонстрировал наличие в России политика, стремящегося к вступлению в Евросоюз¹.

2 марта российские избиратели утвердили в должности президента представленную Владимиром Путиным кандидатуру Дмитрия Медведева. Результат преемника оказался выше, чем у «Единой России» на парламентских выборах в декабре (64,3%), но несколько ниже, чем у Путина в 2004 году (71,31%).

Выборы—2008 получились еще менее демократичными, чем переутверждение Владимира Путина на второй срок в 2004 году, или даже первая операция «Преемник» в 2000-м. Никаких обещаний, перефразируя Александра I, что «при нем все будет, как при дедушке», преемник никогда не давал и давать явно не собирался. Программные речи Медведева мало чем отличались от предвыборных выступлений Путина образца 2000 года. Исходя из прежнего опыта, можно было легко предположить, что либеральные посулы (поддержать независимые СМИ, снять препоны для бизнеса, гарантировать равенство всех перед законом) непременно воплотятся в жизнь с точностью до наоборот, зато жесткие установки (отста-

1 Преемник РФ. Дмитрий Медведев стал президентом без выборов. — Gazeta.ru. 10 декабря 2007 г. // https://www.gazeta.ru/politics/2007/12/10_a_2410821.shtml.

ивать национальные интересы во внешней политике, укреплять институты власти сверху донизу, не жертвовать порядком ради свободы) будут реализованы в буквальном смысле. И даже внешне-стью, жестами и походкой преемник старался походить на своего предшественника¹.

1 Тандемодемократия. — Коммерсантъ Власть. 10 марта 2008 г. // <https://www.kommersant.ru/doc/864737>.

Глава 3. Трансформация политического режима и избирательного законодательства России в 2008–2019 годах. Удержание власти

Электоральный авторитаризм: консолидация

Часть вторая. Удержание власти. Вот как характеризует это период Григорий Голосов. Цитата длинная, но она нужна нам для уточненного анализа:

Тут нужно немного теории. По своей природе все электоральные авторитарные режимы в их чистой форме, которая налицо в России, являются личными диктатурами. Их лидеры получают власть не в результате военного переворота, не по праву наследования и не по партийной линии. Они выигрывают выборы, причем зачастую эти первые выборы — относительно свободные. Однако уступить власть таким же способом они не могут, потому что авторитарное перерождение режима устраняет эту возможность, превратив избирательный процесс в пустую фикцию. При этом ровно никаких институциональных стимулов к тому, чтобы передать власть кому-то другому, у лидера нет. Он всегда может и почти всегда хочет править вечно, пока, так сказать, «смерть не разлучит нас». На то, чтобы на собственном опыте проверить эту закономерность, у России ушло некоторое время. Первый звоночек прозвучал в 2011 году, когда «рокировка» внезапно закончилась, а для того, чтобы купировать общественную реакцию и оставить ее без политических последствий, понадобились беспрецедентные фальсификации на думских выборах. Они взволновали граждан, привели к массовым выступлениям. Однако первоначальная реакция властей не была однозначной. Репрессии против взволнованных граждан по-настоящему развернулись только весной следующего года, но сначала режим попытался сгладить ситуацию методом, обычным для электорального авторитаризма, то есть частичной и непоследовательной либерализацией.

После этого другая его сторона, а точнее — подлинная природа личной диктатуры, взяла верх. Значительную роль при этом сыграли внешнеполи-

тические события 2014 года, после которых Путин окончательно уверился (полагаю, без достаточных на то оснований), что он заслужил вечную благодарность российского народа и такую же вечную ненависть западных держав не только к нему лично, но и к России в целом. Известная мысль Вячеслава Володина о том, что Путин — это и есть Россия, была высказана опытным царедворцем, но зародилась, думаю, в другой голове.

В частности, одним из ответов на возникшие в 2011 — начале 2012 года затруднения стал возврат к смешанной несвязанной системе практически в том же виде, в каком она практиковалась в 1993–2003 годах. Это привело к ожидаемым результатам, подтвердив соответствие этой системы первичной задаче авторитарной консолидации — сохранению политической монополии. На выборах 2016 года, невзирая на крайне благоприятный для властей политический контекст, "Единая Россия" получила лишь немногим более 50% голосов по партийно-списочной части, и лишь выиграв в колоссальном большинстве одномандатных округов позволил исполнительной власти закрепить баланс парламентских сил, необходимый для беспрепятственного проведения конституционной реформы 2020 года¹.

Анализируя законодательство, мы вынуждены немного сдвинуть хронологию трансформации российского авторитаризма. Как уже говорилось, поворотный момент от «авторитаризм-начало» к «авторитаризм-консолидация» мы зафиксировали на уровне 2006 года. Мы также констатируем, что вся основная консолидационная база была заложена уже в 2008–2011 годах. Другой вопрос, что на поверхности это стало ощутимо заметно только начиная с конца 2011 года в результате той самой «рокировочки», а пик пришелся на период после крымских событий 2014 года. На самом деле представляется, что к 2008–2009 годам контраст проводимой антидемократической политики в стране, по сравнению с 90-ми, пусть они даже были «лихими», в пока еще приближенном осознании россиян вылился в снижение рейтингов политических лидеров и партии власти. Политологи это определяют как кризис политической системы².

1 *Голосов Г.* От постдемократии к диктатуре. Консолидация электорального авторитаризма в России: в сб. «Новая реальность: Кремль и Голем. Что говорят итоги выборов о социально-политической ситуации в России» / под ред. К. Рогова. — М.: Либеральная миссия, 2021. С. 98–112 // <https://liberal.ru/wp-content/uploads/2021/11/kreml-i-golem.pdf>.

2 Основные тенденции политического развития России в 2011–2013 гг. Кризис и трансформация российского авторитаризма. Вып. 1 / под ред. К. Рогова. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2014 // <https://liberal.ru/files/articles/6537/Osnovnie%20tendentsii%20politicheskogo%20razvitiya.pdf>.

И это действительно так, поскольку глубоко непрофессиональная строящаяся модель под названием «управляемая демократия», даже еще не отразившаяся в полной мере на состоянии экономики, ощутило тормозила развитие. Из этого кризиса было два выхода — демократический и авторитарный. И власть даже на какое-то мгновение поколебалась — это видно по законодательству и по судебной практике. Но потом уверенными шагами двинулась в сторону консолидации политического и экономического авторитаризма.

Время Медведева. ТанDEMократия

Все, кто говорит, что за четыре медведевских года удалось «хоть чуть-чуть подышать», все, кто хоть на минуту предполагал, что Медведев может остаться на второй срок, ошибались и ошибаются. На самом деле все, что происходило за четыре года правления Дмитрия Медведева, подтверждает, что режим вступил в стадию удержания власти. Сама по себе «рокировка» — первое и главное тому доказательство. Медведев всего лишь занимал позицию временного местоблюстителя, продолжая готовить и обустроить плацдарм для усиления автократии. За две недели до президентских выборов 2008 года Владимир Путин на пресс-конференции в Кремле в свойственной ему лаконичной форме подвел итог двух своих президентских сроков: «Мне не стыдно перед гражданами, которые голосовали за меня дважды, избирая на пост президента Российской Федерации. Все эти восемь лет я пахал, как раб на галерах, с утра до ночи, и делал это с полной отдачей сил». Гражданам — в том числе и тем, кто мгновенно придумал и распространил в интернете хештег *#кряб на галерах*, не пришлось проститься с Путиным ни на день¹. Он продолжал руководить страной.

Первые шаги к реформатированию системы под новые задачи Путин сделал сразу после выборов. 3 марта он попросил Медведева начать разработку новой структуры исполнительной власти и, не дожидаясь инаугурации, взять на себя подготовку заседаний президиума Госсовета, что является одной из исключительных прерогатив президента. Для этого Путину пришлось в тот же день подписать специальный беспрецедентный Указ № 295 «О статусе вновь избранного и не вступившего в должность президента Российской Федера-

1 «Но потом, как видите, втянулся». Коммерсантъ. 29 марта 2020 г. // <https://www.kommersant.ru/doc/4302515>.

ции»¹, которым он предписал своей администрации «обеспечивать деятельность вновь избранного и не вступившего в должность президента РФ», а Федеральной службе охраны — «предоставлять вновь избранному президенту государственную охрану» и обеспечить ему «выделение официальной резиденции». Ну хоть понятно стало, как до начала мая 2008 года (до инаугурации) называется должность Дмитрия Медведева. Он — вновь избранный президент, но еще не вступивший в должность.

Какими знаковыми событиями, свидетельствующими о консолидации авторитаризма, отмечено время Медведева? Их несколько, но все они показательные.

Внешняя экспансия и расширение геополитических претензий. 8 августа 2008 года началась война в Южной Осетии. Президент отдал приказ ввести войска и провести операцию по «принуждению Грузии к миру». Итогом пятидневной операции стало уничтожение основных объектов военной инфраструктуры грузинской армии и кораблей боевого флота Грузии в порту Поты. Спустя две недели, 26 августа, после соответствующих просьб Цхинвала и Сухуми президент объявил, что Москва признает независимость Южной Осетии и Абхазии.

Подъем армии «с колен». Нарращивание военного потенциала. В 2008 году был принят бюджет, в котором расходы на оборону увеличились на 27%. Началось большое организационное преобразование армии, направленное на повышение боевой готовности частей и соединений и финансовую санацию Министерства обороны.

Окончательный разгром «Клуба губернаторов». В сентябре 2010 года произошло то, что казалось невозможным: Дмитрий Медведев отправил в отставку с формулировкой об утрате доверия мэра Москвы Юрия Лужкова. Таким образом он решил одну из сложнейших для федерального центра политических задач — устранил из столицы самостоятельного и амбициозного мэра-тяжеловеса и заменил его на лояльного чиновника из команды Владимира Путина.

Последовательное внеконституционное расширение (расползание во все стороны) президентских полномочий в ущерб полномочиям других государственных органов и органов местного самоуправления. К тому, что было, добавилось право роспуска региональных парламентов и еще большая подчиненность президенту органов исполнительной власти. Например, поправка в Закон «О Правительстве»

1 СЗ РФ. 10.03.2008. № 10 (ч. II). Ст. 905.

(статья 32), подчинявшая напрямую президенту все силовые ведомства, МИД и Минюст, в действительности с учетом президентских указов и отраслевого законодательства обернулась непосредственным подчинением ему, в обход правительства, не шести, а двадцати органов исполнительной власти (5 министерств, 12 федеральных служб и 3 федеральных агентства).

Постепенно были сужены полномочия парламента. В первую очередь, бюджетные. Вплоть до того, что парламент перестал сам создавать проект государственного бюджета¹. Теперь он всего лишь делегирует своих представителей в специальную комиссию. Его роль сведена до покорного одобрения спущенного сверху главного финансового документа государства. Дополнительно был принят закон о парламентском расследовании, который полностью нейтрализовал этот важный инструмент системы сдержек и противовесов.

Изменение Конституции. Продление президентских сроков. Наряду с согласием на «рокировку» данное событие является самым главным признаком перехода от захвата к удержанию власти. Поправки были предложены Медведевым в Послании Федеральному Собранию 5 ноября 2008 года и заключались в увеличении сроков полномочий Президента России с 4 до 6 лет, Государственной Думы — с 4 до 5 лет, а также в создании института ежегодных отчетов Правительства перед Государственной Думой. 21 ноября 2008 года Госдума в третьем чтении утвердила поправки. Решение поддержали 392 депутата (из фракций «Единая Россия», «Справедливая Россия» и ЛДПР), против проголосовали 57 депутатов-коммунистов, воздержавшихся не оказалось. 16 декабря 2008 года был преодолен порог в 2/3 региональных парламентов, необходимый для вступления поправок в силу, то есть одобрение произошло в более чем 56 субъектах. К 18 декабря 2008 года парламенты всех 83 регионов страны одобрили поправки в Конституцию, и они вступили в силу с момента официального опубликования 31 декабря 2008 года.

Здесь российский режим не был оригинален. Как известно, в начале 1990-х годов во всех странах СНГ были приняты конституции, устанавливающие определенный срок нахождения в должности президента (обычно 5 или 4 года) и лимит на занятие президентской должности одним лицом (не более двух сроков подряд). В ряде государств имелось также ограничение на возраст кандидата в прези-

1 Лукьянова Е. Принципиально российский принципат. Конституционные риски. М.: Кучково поле, 2015. С. 218–220.

денты. Однако очень быстро во многих странах возникли инициативы, а затем и практика продления президентских полномочий, в результате чего находившиеся в должности президенты получили право баллотироваться на третий или даже последующие сроки, либо просто эти сроки существенно увеличивали.

При этом использовались схожие конституционные и внеконституционные механизмы, а именно:

- признание первого срока «нулевым», так как он начался до принятия действующей конституции, и разрешение баллотироваться на третий срок, как на второй (Леонид Кучма — Украина¹, Ислам Каримов — Узбекистан, Эмомали Рахмон — Таджикистан, Аскар Акаев — Кыргызстан);
- устранение путем референдума поправки к Конституции об ограничении на последовательные сроки (Александр Лукашенко — Белоруссия, Нурсултан Назарбаев — Казахстан, Ильхам Алиев — Азербайджан);
- личное пожизненное президентство — в виде исключения — без внесения поправок в Конституцию (Сапармурат Ниязов — Туркмения);
- увеличение президентского срока посредством внесения поправок в Конституцию с автоматическим продлением полномочий действующего президента (Назарбаев — Казахстан, Каримов — Узбекистан). При принятии белорусской конституции 1996 года полномочия Лукашенко, избранного в 1994 году, были «обнулены» и продлены на два года согласно переходным положениям. В России в 2008 году сроки конституционных полномочий Президента и Государственной Думы были увеличены до 6 и 5 лет соответственно;
- снятие верхнего ограничения на возраст кандидата в президенты (Борис Ельцин — Россия, Назарбаев — Казахстан, Рахмон — Таджикистан).

Использовались также различные сочетания этих методов (например, Ниязов сначала отсрочил применение положения о двух сроках президентских полномочий, а потом был объявлен пожизненным президентом. В результате такого искусственного продления полномочий некоторые президенты получили право находиться у власти

1 Леонид Кучма не воспользовался решением Конституционного суда, которым ему предоставлялось право избираться на третий срок.

более 20 лет, считая со времен СССР (Назарбаев и Каримов). В России, с учетом возможности «тандема» с председателем правительства, даже без обнуления один и тот же президент теоретически может находиться у власти бесконечно. То есть налицо конституционные трансформации с целью удержания власти¹.

Один из внешне кажущихся парадоксов Медведевского президентства состоит в том, что на него, при всех надеждах на «либеральные сигналы», приходится весьма значительное количество оппозиционных манифестаций — например, массовое выступление против мигрантов на Манежной площади в Москве 11 декабря 2010 года или начало акций «Стратегии 31», на которых левый националист Эдуард Лимонов стоял рука об руку с правозащитницей Людмилой Алексеевой. Часть этих акций (к примеру, практически все демонстрации той же «Стратегии 31») до смены мэра в Москве крайне жестко разгонялись. Первые массовые митинги, на которых прозвучало требование отставки Владимира Путина, прошли в нескольких городах в начале 2010 года. В марте в интернете было опубликовано открытое обращение нескольких оппозиционеров, правозащитников и деятелей культуры «Путин должен уйти!». По мнению авторов письма, пока Владимир Путин остается у власти, в России невозможны «сущностные реформы». В июне 2010 года Борис Немцов и Владимир Милов выпустили тиражом в миллион экземпляров брошюру «Путин. Итоги. 10 лет», где основное внимание уделяется коррупции, депопуляции, росту социального неравенства, наметившемуся застою в экономике и сложному положению дел на Северном Кавказе. Осенью 2010 — весной 2011 года прошли несколько митингов в Москве в рамках развернутой несистемной оппозицией кампании «Путин должен уйти!». В марте 2011 года массовым тиражом вышел еще один доклад: «Путин. Коррупция» — фактически расследование об обогащении ближнего круга премьер-министра.

Одного из своих пиков протестная активность в Москве достигла в декабре 2011 года, после публикации итогов голосования на выборах в Государственную Думу VI созыва. Множество сообщений о фальсификациях во время голосования в Москве вывело на улицы тысячи людей. Была запущена целая машина митингов и шествий, которые не прекращались вплоть до инаугурации Владимира Пу-

1 См. подробнее: Лукьянова Е., Шаблинский И. Авторитаризм и демократия. — М.: Мысль, 2019. С. 311–314.

тина в мае 2012 года. Вплоть до смены мэра Москвы все эти акции подавлялись очень жестко. И именно в этот период в обиход вошел термин «полицейское государство»¹.

На самом деле никакого парадокса нет. Переход от «захвата» к «удержанию» произошел закономерно и обоснованно по мере роста социально-политической напряженности в стране, постепенного осознания населением высокого уровня коррупционности проводимого курса и все явственнее формируемого желания его смены. Однако чем режим коррупционной, тем сильнее его оборонные инстинкты. Власть, совмещенная с собственностью, имеет гораздо более высокие стимулы к удержанию обеих позиций любой ценой.

Как ответ на кризис легитимности в декабре 2012 года Дмитрием Медведевым была объявлена *реформа политической системы*. Под внешним прикрытием некоторой либерализации партийной системы эта реформа предполагала ужесточение централизованной вертикали власти, дальнейшее свертывание федерализма и введение дополнительных фильтров политической конкуренции, отсекающих от избирательного процесса несогласованных сильных игроков.

Изменения избирательного законодательства и политического режима 2008 — начала 2012 года

Параллельно продолжилась трансформация избирательного законодательства — подготовка к очередным парламентским и президентским выборам.

Существенным изменением в 2009 году стали поправки в Законы «Об основных гарантиях...» и «О выборах депутатов...». Был исключен институт избирательного залога, который позволял избежать трудоемкой и затратной процедуры сбора подписей в поддержку выдвижения списка кандидатов².

Законодатель также внес коррективы и в положения о так называемом «плавающем барьере». Ранее к распределению мандатов допускались избирательные объединения, набравшие 7% и более го-

1 Никитинский Л. Ментовское государство как вид. Доклад. Опубликовано на сайте Союза журналистов России. 2009 // <https://web.archive.org/web/20090714123738/http://www.ruj.ru/authors/nikitinskiy/090319-1.htm>.

2 Ст. 2, 4 и 5 Федерального закона от 09.02.2009 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов». — СЗ РФ. 16.02.2009. № 7. Ст. 771.

лосов избирателей. При этом мандаты должны были распределяться между как минимум двумя списками кандидатов, набравшими не менее 60% голосов от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании, — иначе к распределению допускались и партии с результатом менее 7% голосов. Эти положения в целом остались без изменений, но были дополнены правилом о предоставлении одного или двух мандатов спискам кандидатов, набравшим от 5 до 6% или от 6 до 7% голосов избирателей соответственно. Такие избирательные объединения получали мандаты до начала распределения их между списками, прошедшими барьер¹.

Вроде бы хорошая поправка, дающая возможность внести хоть немного новых ярких тонов в сумрачную палитру политического пейзажа Государственной Думы, обесцвеченную чрезмерно высоким заградительным барьером. Но при этом в составе депутатского корпуса все равно не появились представители объединений, получивших менее 5% голосов избирателей. Заградительный барьер продолжал выполнять свою основную функцию недопущения к работе парламента партий с меньшей поддержкой избирателей. И хотя один-два мандата при общей численности депутатского корпуса в 450 человек вряд ли сыграли бы сколь-нибудь значительную роль в принятии решений, но за цифрой в 5% голосов может стоять несколько миллионов избирателей, и их представительство в законодательном органе имеет значение в любом случае.

Был установлен ряд дополнительных ограничений на осуществление предвыборной агитации. Начиная с 2006 года эфирное время, предоставленное зарегистрированным кандидатам и избирательным объединениям, запрещено было использовать для ведения агитации против других кандидатов или избирательных объединений². То есть во избежание какой-либо критики власти во время предвыборной кампании была создана этакая искусственная политическая стерильность, гарантирующая невозможность нормаль-

1 Федеральный закон от 12.05.2009 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации».

2 Подп. «в» п. 9 ст. 1 Федерального закона от 05.12.2006 «О внесении изменений в Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“ и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации». — СЗ РФ. 11.12.2006. № 50. Ст. 5303.

ной политической дискуссии с обсуждением программ кандидатов. Каждый мог говорить только о самом себе, не подвергая сомнению позиции и утверждения своих конкурентов.

Серьезным ограничением принципа равенства возможностей участников выборов при проведении предвыборной агитации стало введение в 2009 году в законодательство еще одной нормы: бесплатное эфирное время и бесплатная печатная площадь более не предоставлялись политическим партиям, федеральный список кандидатов которых на предыдущих выборах получил менее 3% голосов избирателей. Такие политические партии могли получить долю эфирного времени или печатной площади для проведения предвыборной агитации только на платной основе¹, что поставило их в заведомо неравные условия по сравнению с другими политическими партиями.

К 2009 году ЕСПЧ коммуницировал жалобу Республиканской партии России, и стало понятно, что рассмотрения вопроса о явно превышенных пределах вмешательства государства в деятельность политических партий не избежать. Поэтому парламент попытался априори скорректировать ситуацию — началось поэтапное снижение требований к минимальной численности политических партий. С 1 января 2010 года до 1 января 2012 года минимальная численность была снижена до 45 000 человек (минимум 450 в более чем половине региональных отделений, минимум 200 — во всех остальных), а с 1 января 2012 года — до 40 тысяч человек (соответственно, минимум по 400 и по 150 человек в половине региональных отделений и во всех остальных)². Все эти меры были нелогичными и носили, как уже говорилось, хаотичный имитационный характер в преддверии рассмотрения дела Республиканской партии в ЕСПЧ. 12 апреля 2011 года решение было вынесено (окончательный полный текст опубликован в сентябре 2011 года), и оно, как и предполагалось, возложило на Россию позитивные обязательства общего характера по кардинальному изменению законодательства о партиях.

- 1 Ст. 1 Федерального закона от 19.07.2009 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах в части предоставления эфирного времени и печатной площади для проведения предвыборной агитации». — СЗ РФ. 20.07.2009. № 29. Ст. 3640.
- 2 Федеральный закон от 28.04.2009 «О внесении изменений в Федеральный закон „О политических партиях“ в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий». — СЗ РФ. 04.05.2009. № 18 (ч. 1). Ст. 2155.

Рассматривая вопрос о ликвидации Республиканской партии России по причине невыполнения требований о минимальной численности и региональной представительности, Европейский суд отметил, что требования к минимальной численности партий установлены в ряде государств, однако российские требования являются самыми высокими в Европе. Национальное законодательство, устанавливающее данные требования, неоднократно менялось в течение последних нескольких лет, что, исходя из международной практики, может восприниматься как *попытка манипулирования избирательным законодательством в пользу правящей партии*. Согласно ЕСПЧ, такая мера, как ликвидация партии, может применяться по отношению к политическим партиям, которые используют незаконные или недемократические методы, подстрекают к насилию или проводят политику, направленную на разрушение демократии. Заявитель, общероссийская политическая партия (Республиканская), которая никогда не отстаивала региональные или сепаратистские интересы, одной из целей которой является обеспечение единства страны и мирное сосуществование ее многонационального населения и которая никогда не обвинялась в попытках подорвать территориальную целостность России, была ликвидирована только по формальным основаниям невыполнения требований о минимальной численности и региональной представительности. Европейский суд посчитал, что ликвидация партии была несоразмерной законным целям, указанным представителями властей. Следовательно, имело место нарушение статьи 11 Конвенции¹. То есть законодательство о политических партиях в России было признано нарушающим права человека.

Как уже говорилось, в итоге решение Верховного Суда РФ о ликвидации Республиканской партии было отменено, а регистрация партии восстановлена. По времени вынесение решения ЕСПЧ совпало с началом кризиса легитимности, поэтому ответом на такое решение стала реформа политической системы. Контуры ее были озвучены в декабре 2012 года, но под видом исполнения решения ЕСПЧ реформа партийного законодательства была довольно изящно вмонтирована в перечень мер, направленных на укрепление авторитарной системы.

1 Case of Republican Party of Russia v. Russia (App. No 12976/07) [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-104495"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

Выборы 2011–2012 годов

Между очередными выборами Государственной Думы и Президента разница во времени составляла ровно три месяца. Учитывая стремящиеся вниз рейтинги партии власти, в мае 2011 года на партийной конференции «Единой России» в Волгограде Владимир Путин озвучил идею о создании так называемого «Общероссийского народного фронта», этакого неофициального и незаконного блока различных общественных организаций, которым вместо партии разрешили проводить праймериз. Директор Центра гуманитарных исследований и консультирования «Текущий момент» политолог Сергей Комарицын сразу переименовал новоиспеченное образование в объединенный фронт бюрократии, поскольку бюрократия может породить только бюрократическую структуру¹. То есть Фронт бюрократии против народа. Виталий Третьяков назвал его «оксюмороном» — термином из античной стилистики, обозначающим нарочитое сочетание противоречивых понятий типа «веселая грусть»². Естественно, первыми о желании вступить в новую структуру сообщили вечные соратники любой властной партии: председатель Союза женщин России Екатерина Лахова, глава Союза пенсионеров Валерий Рязанский и председатель Всероссийского педагогического собрания Валентина Иванова. Потом присоединились весьма респектабельные организации типа РСПП, ФНПР, «Деловой России» и др. А дальше — понеслось... В полном соответствии с пожеланием инициатора о «яркой политической палитре участников» во фронт начали вступать весьма экзотические образования типа «Объединение казаков мест нетрадиционного проживания», движение «Убитые дороги Пскова» и сообщество независимых волонтерских инициатив «Помогай-ка!»³.

24 сентября 2011 года в «Лужниках» на второй день съезда «Единой России» решение было оглашено: Путин собирается баллотироваться на третий президентский срок, а список партии на выборах в Госдуму возглавит беспартийный Дмитрий Медведев.

1 <http://www.dela.ru/articles/front-burokratii/>.

2 Третьяков В. Т. Цели неясны, задачи не определены. — Известия. 11 мая 2011 г.

3 Лукьянова Е. А. Фронтовые заметки в трех частях. К вопросу о политико-правовой природе, сущности и задачах общероссийского народного фронта. — Ведомости. 09.06.2011. 104 (2870). // <http://vybornaroda.civilcontrol.ru/vyboryvrf/vybory2011/federalnyvyborygd2011/193-obschestvennyye-organizacii-front-vyshe-zakona.html>.

Именно эту «рокировку» политологи считают центральным событием избирательной кампании в Думу, завершившейся голосованием 4 декабря, которое предопределило все последующее развитие событий. А события эти состояли в резкой мобилизации протестного электората, всплеске гражданской активности и в массовых протестах против итогов выборов. Часть людей в одночасье поняла, что дальше — политический тупик, и у них возникло желание в этой ситуации сказать свое слово. Было понимание, что оппозиция не идеал, но за нее надо голосовать в противовес партии власти. Рокировка политически мобилизовала высший средний класс и средний класс на голосование «против».

«До событий 24 сентября предполагалось, что кампания будет носить региональный характер, и власть оказалась не готова к резко отрицательной реакции большей части общества на рокировку. Рокировка определила всю кампанию, вызвав разные эмоции у обычно аполитичного избирателя: усталость, восторг, раздражение, радость... Но главное — произошло резкое нарастание усталости от власти у целой части общества», — считает директор фонда «Петербургская политика» Михаил Виноградов. Именно рокировка стала необъяснимым рубежным событием, линией, за которой по неясным причинам перестали работать механизмы «управляемой демократии», — свидетельствует Глеб Павловский¹.

Кроме того, в феврале 2011 года в эфире радиостанции «Финам ФМ» создатель антикоррупционного проекта «Роспил» Алексей Навальный назвал партию «Единая Россия» «партией жуликов и воров», мотивируя это наличием в составе партии крупных чиновников и бизнесменов, замешанных в коррупционных и уголовных делах. Мем «Партия жуликов и воров» получил широкое распространение в интернете, особенно в период предвыборной кампании (впрочем, он работает и сейчас, спустя десять лет). То есть вопрос о честности парламентских выборов 4 декабря 2011 года, обернувшихся в итоге массовыми протестами «рассерженных горожан», возник в общественной повестке задолго до дня голосования, ведь тогда к началу года из-за ужесточения избирательного и партийного законодательства в стране осталось всего семь зарегистрированных партий, а партийная реформа еще не произошла. Дума впервые избиралась не на

1 От мая до декабря. Как думская кампания привела к массовым протестам в декабре 2011 года // https://www.gazeta.ru/politics/2012/12/04_a_4878805.shtml.

четыре, а на пять лет. Охлаждение общественной поддержки режима в совокупности с проведенной Алексеем Навальным кампанией «голосуй за любую другую партию» чуть не привело к потере «Единой Россией» простого большинства в Думе.

Главным посылом оппозиции стал сигнал прийти на выборы и голосовать, что отвечало настроениям избирателей, раздраженных рокировкой 24 сентября. Был также призыв прийти на выборы и обеспечить контроль за ними, чтобы избиратель убедился, что выборы не совсем действительны. Бенефициаром этой стратегии оказалась партия «Справедливая Россия», много дополнительных голосов получило и «Яблоко», так как из предлагаемых партий они вызывали у среднего класса наименьшее отторжение, хотя голосовали и за КПРФ. Кто именно пройдет в Думу и сколько голосов будет у какой партии, избирателю, по большей части, было все равно, главное — в результате такой стратегии люди поняли, что выборы сфальсифицированы.

Действительно, выборы 2011 года сопровождались многочисленными скандалами, административным давлением и фальсификациями. На тот момент уровень фальсификаций был зафиксирован как «беспрецедентный». Фальсификации выражались в завышении явки, вбросе бюллетеней, переписывании протоколов, в административном принуждении. Появился специальный термин — электоральные султанаты — территории, которые дают за пределами высокие результаты по явке и проценту голосов, поданных за правящую партию и кандидатов от власти. Из обработанных электоральными статистиками данных почти половина голосов за партию власти оказались аномальными: из общего числа в 32,3 миллиона голосов за «Единую Россию» «нормальными» оказались лишь 17,1 миллиона, а «аномальными» — 15,2 миллиона (аномальное голосование — это голоса за победителя, которых, с точки зрения статистических закономерностей, быть не должно и появление которых можно объяснить лишь вбросами и приписками)¹.

1 Видно, что голоса за все партии, кроме ЕР, ведут себя с изменением явки сходным образом, а распределение голосов ЕР примерно до явки 50% следует общей тенденции, а затем отклоняется от нее. При этом, в отличие от предыдущих выборов, соотношения между голосами, поданными за альтернативные ЕР партии, заметно зависят от явки. См. подробнее: Шпилькин С. Математика выборов — 2011. — Троицкий вариант. 20 декабря 2011 г. // <https://trv-science.ru/2011/12/matematika-vyborov-2011/>.

Но даже со всеми фальсификациями «Единая Россия» потеряла на выборах—2011, по сравнению с выборами 2007 года, около 13 млн голосов избирателей. В трети регионов партия набрала меньше 40% голосов. «Яблоко» набрало чуть больше 3% голосов и получило госфинансирование, а «Справедливая Россия» и КПРФ увеличили свое представительство в Думе, набрав 13,2 и 19,2% голосов избирателей соответственно.

Именно в это же время, как противостояние фальсификациям, сформировалось и окрепло массовое движение избирателей по общественному наблюдению за выборами. 24 декабря 2011 года в своем видеообращении к митингующим на проспекте Сахарова журналист Леонид Парфенов высказал идею объединения избирателей для обеспечения честных президентских выборов. Это заявление спровоцировало появление целого ряда общественных организаций, которые занялись формированием и подготовкой наблюдателей. Меньше чем через месяц Леонид Парфенов вместе с еще 14 известными людьми (писатель Борис Акунин, журналист Сергей Пархоменко, литератор Дмитрий Быков, врач Елизавета Глинка) приняли решение об учреждении «Лиги избирателей». Спустя еще неделю появился проект Алексея Навального «Росвыборы», на сайте которого зарегистрировалось 16 тысяч добровольцев, большая часть которых стала наблюдателями в Москве и в Санкт-Петербурге. Своих наблюдателей также готовили «Гражданин Наблюдатель», ассоциация «Голос» (*позже — Движение*, признано иностранным агентом), проект Grakon (гражданский контроль) и другие.

На президентских выборах 2012 года политическими партиями было выдвинуто пять кандидатов. Также о намерении выдвинуть свою кандидатуру ЦИК проинформировали как минимум еще 12 человек (позже только 10 из них подали документы, необходимые для приобретения статуса выдвинутого кандидата). В дальнейшем часть выдвинутых кандидатов по тем или иным причинам получила отказ в регистрации. В итоге для участия в выборах официально были зарегистрированы пять кандидатов: четыре представителя от парламентских партий и один самовыдвиженец (Михаил Прохоров). Партии «Яблоко» и ее кандидату Григорию Явлинскому было отказано в регистрации из-за «высокого процента брака» в собранных подписях.

Тогда, в конце 2011 — начале 2012 года, Владимир Путин впервые за все свои избирательные кампании столкнулся с массовыми протестами. Подготовка к выборам проходила под аккомпанемент

масштабных митингов, спровоцированных нечестными, по мнению их участников, итогами думской кампании. Первый крупный митинг состоялся 10 декабря 2011 года на Болотной площади под лозунгом «За честные выборы». Владимир Путин своеобразно ответил на общественный запрос, назвав своих противников «бандерлогами», а символ протестующих — белую ленту — сравнил с «контрацептивами». В ответ 24 декабря 2011 года на проспекте Сахарова и 4 февраля на Болотной площади прошли новые акции. Они становились все более многочисленными и все более антипутинскими. С определенного момента лозунг «За честные выборы» сменился лозунгом «Ни одного голоса Путину».

Власть ответила серией митингов по всей стране. Два таких прошли и в Москве — на Поклонной горе и в Лужниках. Они были даже многочисленнее, чем оппозиционные, впрочем, наблюдатели утверждали, что участников этих мероприятий привозили со всей страны и далеко не все они были добровольцами. Так в народе появилось разделение публичных мероприятий на «митинги» и «путинги».

Мартовские выборы 2012 года были первой кампанией, в ходе которой вопрос о доверии к результатам был чуть ли не важнее, чем сама предвыборная кампания. 5 декабря 2011 года Владимир Путин заявил, что нападки на думские выборы имеют «второстепенный характер», в то время как «главная цель» — выборы президента. И «чтобы выбить почву из-под ног у тех, кто хочет делегитимизировать власть», премьер предложил свой способ сделать выборы прозрачными — поставить на все избирательные участки (которых в России около 95 тысяч) веб-камеры для трансляции хода выборов. Проект (его стоимость для бюджета оценили в 13 миллиардов рублей, а для компании-исполнителя «Ростелеком» — в 25 миллиардов рублей) пришлось осуществлять фактически с нуля: на предыдущих думских выборах работало всего 742 веб-камеры, а на трети избирательных участков вообще отсутствовало подключение к интернету.

Минсвязи и ЦИК формально с задачей справились. Системой видеомониторинга было охвачено 91 400 избиркомов. На каждом участке — по две камеры, одна из которых охватывала общий план, а вторая транслировала происходящее возле урн для голосования. Таким образом, всего было установлено 182 800 камер. Отслеживать процесс мог любой желающий, зарегистрировавшись на сайте Веб-выборы 2012. Общая длительность записанного тогда видео превысила 260 миллионов минут, которых хватило бы для просмотра в течение более 500 лет. Правда, получить запись видео можно

было только по специальной заявке, направленной в избирательную комиссию. Никаких специальных санкций за нарушение порядка работы с веб-камерами предусмотрено не было, а суд в случае рассмотрения дел о нарушениях на выборах мог по своему усмотрению принимать или не принимать записи в качестве доказательства. После выборов веб-камеры планировалось использовать на другие цели, например при проведении ЕГЭ¹.

Кроме того, за ходом выборов и подсчетом голосов наблюдали 690 тысяч наблюдателей — российских и международных, от кандидатов и от неправительственных организаций.

По официальным данным ЦИК, Путин в первом же туре набрал 63,6% голосов. Но у «Лиги избирателей» был свой взгляд на итоги президентских выборов. Его озвучил политолог Дмитрий Орешкин на пресс-конференции в ИТАР-ТАСС: «У Владимира Путина получается 53%, а не 63,6%, то есть 10% разница». Признавая победу Путина в первом туре, лига тем не менее заявила о непризнании выборов и выпустила меморандум: «Выборы 4 марта не были равными, справедливыми и честными». На фоне широкомасштабных нарушений лига считала для себя невозможным признать итоги президентских выборов в России: вызывало подозрения голосование по специальным спискам людей, работающих на предприятиях непрерывного цикла, и голосования по открепительным удостоверениям. Нарушения, на которые ссылалась лига, были зафиксированы наблюдателями — они представили 4500 отчетов с избирательных участков. Правозащитный совет России также принял заявление, в котором указал, что «не считает электоральное мероприятие, состоявшееся в России 4 марта 2012 года, выборами Президента РФ и отказался признать его итоги легитимными»².

По итогам президентских выборов штабы четырех кандидатов обратились в суд по нарушениям на выборах. Любопытно, что по фактам «вбросов», зафиксированных веб-камерами, в прокуратуру обратились и наблюдатели Владимира Путина. По словам представителя штаба Михаила Прохорова, в штаб поступило 4783 жалобы, а 2280 человек заявили о своей готовности принять участие в обжаловании.

1 2012 год вышел новым. Самые яркие моменты президентской избирательной кампании. Коммерсантъ. 2 марта 2012 г. // <https://www.kommersant.ru/doc/1884095>.

2 Выборы-2012: оценки, цифры и подходы // <https://www.vesti.ru/article/1996796>.

КПРФ получила около 3,5 тысячи жалоб, а региональные отделения партии подали более 30 исков в Москве, Ростовской, Нижегородской, Тверской и Брянской областях. Большинство исков было основано на расхождении копий протоколов с официальными данными¹. Однако Верховный Суд отказался рассматривать заявления граждан об отмене результатов выборов президента РФ. Среди прочих была отклонена и коллективная жалоба участников общественного объединения «Россия будет правовой», просивших запретить инаугурацию Владимира Путина до завершения процесса².

6 мая 2012 года в Москве прошел «Марш миллионов». Тогда, накануне инаугурации вновь избранного президента Владимира Путина, участники марша требовали честных выборов. Оппозиционная акция завершилась столкновениями демонстрантов с полицией. Последовали многочисленные задержания людей и возбуждение так называемого «болотного» уголовного дела, в рамках которого на скамье подсудимых оказались почти три десятка человек³.

Так думские и президентские выборы 2011–2012 годов со всей убедительностью показали, что ключ к консолидации авторитарного режима — создание институциональных условий, которые обеспечивают политическую монополию независимо от политического контекста и предпочтений избирателей. А предпринятые с целью предотвращения этого исхода фальсификации стали источником широкомасштабного политического кризиса, побудившего власти к пересмотру целого ряда принятых ранее институциональных решений. В частности, одним из ответов на возникшие в 2011 — начале 2012 года затруднения стал возврат к смешанной, несвязанной системе почти в том же виде, в каком она практиковалась в 1993–2003 годах. Это привело к ожидаемым результатам, подтвердив соответствие этой системы первичной задаче авторитарной консолидации — сохранению политической монополии. Почти каждый шаг на пути эволюции российского авторитарного политического режима

1 Итоги выборов президента подводят к судам. — Коммерсантъ. 20 марта 2012 г. // <https://www.kommersant.ru/doc/1896617>.

2 Верховный Суд отказался отложить инаугурацию Владимира Путина. — Коммерсантъ. 03 мая 2012 г. // <https://www.kommersant.ru/doc/1927915>.

3 Болотные хроники. Ключевые моменты самого громкого политического процесса. — Lenta.ru. 6 мая 2014 г. // <https://lenta.ru/articles/2014/05/06/bolotnaya/>.

становился если не однозначным «бегством от свободы», то, по меньшей мере, движением в сторону от нее.

*Трансформация политического режима и законодательства России
2012–2019 годов. Авторитаризм вынужден консолидироваться*

По сообщениям некоторых СМИ, 10 декабря 2011 года акции протеста прошли в 99 городах России. Данные масштабов сетевой протестной активности по 42 городам, в которых прошли акции, позволяют предположить, что в целом на митинги против фальсификации выборов 10 декабря вышло не менее (нижняя граница) 200 тысяч человек¹, причем лишь треть этой численности обеспечил московский митинг на Болотной площади. Протест с очевидностью охватил всю страну, и это не могло не беспокоить власть. Нужно было укреплять свои позиции.

22 декабря 2011 года в своем последнем президентском послании Федеральному Собранию, оглашенном накануне нового митинга оппозиции, Дмитрий Медведев дал старт политической реформе². Президент проигнорировал требования протестующих относительно отмены итогов выборов 4 декабря, но объявил о намерении провести либерализацию политической системы. Анонсированная реформа включала предложения по резкой либерализации партийного законодательства (снижение минимального числа членов для регистрации партий, либерализация доступа партий и кандидатов к парламентским и президентским выборам, отмена и снижение числа необходимых подписей избирателей), изменению порядка формирования нижней палаты парламента, возвращению прямых выборов губернаторов и изменению порядка формирования Совета Федерации.

Первые два пункта этой программы выглядели непосредственным ответом на требования Болотной площади и были сформулированы наиболее конкретно. Соответствующие поправки к законам

- 1 Кризис и трансформация российского электорального авторитаризма. Основные тенденции политического развития России в 2011–2013 гг. — Доклад Фонда «Либеральная миссия» // <https://liberal.ru/files/articles/6537/Osnovnie%20tendentsii%20politicheskogo%20razvitiya.pdf>.
- 2 Послание Президента Федеральному Собранию. Российская газета. 23.12.2011. Федеральный выпуск № 290 (5666) // <https://rg.ru/2011/12/22/stenogramma.html>.

были вскоре направлены в Думу и окончательно приняты уже в апреле — мае 2012 года.

Прежде всего, были внесены изменения в Закон «О политических партиях». Теперь государство пошло на резкое, 80-кратное снижение требований к минимальной численности партий: с 40 тысяч человек до 500 при наличии региональных отделений всего лишь в половине субъектов Федерации¹. Закономерным результатом реформы стало очень быстрое многократное увеличение численности зарегистрированных политических партий в 2012–2013 годах: с 7 до 58², еще столько же находилось в процессе регистрации в течение года после принятия закона³. Таким образом, предупреждения о бесперспективности искусственного строительства партийной системы сверху подтвердились и были в итоге восприняты⁴. Все вернулось на круги своя, только с десятилетним опозданием.

- 1 Подп. «а» и «б» п. 1 ст. 1 Федерального закона от 02.04.2012 «О внесении изменений в Федеральный закон „О политических партиях“». — СЗ РФ. 09.04.2012. № 15. Ст. 1721.
- 2 Информация о численности политических партий, имеющих право принимать участие в выборах, опубликована в сети «Интернет» на сайте Министерства юстиции Российской Федерации // URL: http://minjust.ru/sites/default/files/page/2013/08/partii_na_vybory.doc.
- 3 Информация о действующих организационных комитетах по созданию политических партий опубликована в сети «Интернет» на сайте Министерства юстиции Российской Федерации // URL: http://minjust.ru/sites/default/files/basetype/2013/08/ok_dlya_sayta_na_15.08.2013.docx.
- 4 Анализ показывает, что избирательная и партийная система в России выстраивалась в 2000-е годы как элемент общей политики центра по отношению к регионам и имела целью снижение зависимости федерального центра от региональных элит. Однако на практике решить эту задачу оказалось невозможным — законодательные манипуляции лишь изменили применявшиеся в регионах технологии борьбы между элитами, при этом во многом изуродовав партийно-политическую систему в стране в целом. Можно констатировать и другое: в России сегодня фактически нет партий в традиционном понимании этого слова, ключевой причиной этого является невозможность нормального партийного развития в условиях отсутствия полноценных институтов парламентаризма и разделения властей, дополняемых множественными ограничениям и запретами на политическую активность граждан. В результате манипуляции с законодательством о партиях и выборах, а также переход от мажоритарной к пропорциональной избирательной системе не формируют мотивацию для партийного строительства, а лишь создают условия для засилья всеобщей институциональной имитации. См.: Кынев А. Выборы парламентов российских регионов 2003–2009: Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы. С. 32.

С 2014 года рост числа новых зарегистрированных партий заметно замедлился и к середине второй половины 2010-х годов был сведен к нулю, а с 2019 года число партий и вовсе начало стремительно сокращаться в связи с тем, что по закону партия подлежит ликвидации, если она в течение семи лет подряд не участвовала в выборах. Под участием в выборах, по букве закона, подразумевается участие в выборах Президента России, и/или выборах в Государственную Думу, и/или выборах глав не менее чем 10% от числа субъектов Российской Федерации, и/или выборах парламентов не менее чем 20% субъектов Российской Федерации (по партийным спискам), и/или выборах в органы местного самоуправления большинства муниципальных образований (по партийным спискам). Но все это будет уже потом, а к 2018 году в России было зарегистрировано 67¹ политических организаций, готовых принять участие в избирательных кампаниях. В Думе шутили, что «если мы выйдем на 51 политическую партию, допущенную к участию в выборах, то избирательный бюллетень для КОИБа (комплекс обработки избирательных бюллетеней. — Прим. Е. Н. Порошина) может оказаться длиной в 1,70 метра». По крайней мере именно так характеризовал ситуацию председатель Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Государственной Думы В.Н. Плигин².

Еще одним значимым нововведением года стала отмена сбора подписей политическими партиями при выдвижении ими кандидатов на выборах всех уровней (кроме выборов Президента Российской Федерации)³. Ранее такие льготы предоставлялись только партиям, допущенным к распределению мандатов на последних выборах в Государственную Думу либо имеющим своих представителей в одной трети законодательных собраний субъектов Федерации.

1 Количество зарегистрированных партий по состоянию на 8 апреля 2018 г. // <http://minjust.ru/ru/nko/gosreg/partii/spisok>.

2 Рязанова Т. Партийную реформу свернули в рулон / опубликована в сети «Интернет» на сайте «Особая буква», 21.01.2013 // URL: <http://www.specletter.com/vybory/2013-01-21/partiinuju-reformu-svernuli-v-rulon.html>.

3 Федеральный закон от 02.05.2012 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления». — СЗ РФ. 07.05.2012. № 19. Ст. 2275.

Второй этап реформы начался уже после избрания президентом на третий срок Владимира Путина. Основными событиями этого этапа можно считать законодательное оформление окончательного варианта порядка губернаторских выборов, усиление контроля деятельности региональных администраций со стороны президентской администрации и принятие нового механизма формирования Совета Федерации.

В первую очередь речь шла о *возвращении выборов глав субъектов Федерации*. Несмотря на то что вопрос о возвращении к прямым выборам губернаторов не упоминался среди требований митинга на Болотной, отмена губернаторских выборов в 2005 году оставалась наиболее негативно воспринятым элементом путинских политических реформ 2000-х годов. 55–65% населения продолжали выступать за возврат к выборности на протяжении всего этого времени. Выборы губернаторов были возвращены. Соответствующий закон был принят в мае 2012 года¹.

Но не так все просто, как кажется. 5 апреля 2012 года на встрече с рядом депутатов Дмитрий Медведев анонсировал идею введения «муниципального фильтра», существенно менявшую концепцию закона о выборах губернаторов. В конечном итоге выборность была ограничена двумя фильтрами — президентским и муниципальным. Президентский фильтр, прописанный в законе достаточно невнятно, являлся скорее страховочным, нежели системным механизмом, и лишь закреплял участие президента в процессе согласования кандидатов в губернаторы. А вот муниципальный фильтр, предполагающий, что кандидат на пост губернатора должен заручиться поддержкой от 5 до 10% муниципальных депутатов, был призван играть ключевую роль в обеспечении фактической «закрытости» выборов. В силу слабости муниципального уровня власти и его экономической зависимости от региональной администрации муниципальный депутатский корпус является вполне контролируемым и управляемым. Таким образом, именно действующий глава администрации региона получает ключи для допуска кандидатов к губернаторским выборам. В то же время, в случае раскола в региональной элите и заинтересованности

1 Федеральный закон от 02.05.2012 «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“». — СЗ РФ. 07.05.2012. № 19. Ст. 2274.

федерального центра, этот механизм позволяет создать угрозы для действующего губернатора, добившись регистрации его соперника. В итоге губернатор оказался ответственным за поддержание высокого уровня интегрированности региональной элиты, блокирование значимых угроз для своей победы и обеспечения необходимых результатов как губернаторских, так и прочих выборов¹. То есть во внешне демократическую реформу были вмонтированы нюансы, нейтрализующие практически весь ее демократический потенциал. Ну что ж, дьявол всегда кроется в деталях. Тем более что годом позже выборность губернаторов была дополнена оговоркой о возможности по решению самого субъекта Федерации вернуться к ранее существовавшему порядку — назначению губернаторов законодательным собранием региона по представлению президента России².

Совет Федерации. Похожая ситуация произошла и с Советом Федерации. В декабре 2012 года был «усовершенствован» порядок его формирования. Мы уже говорили о том, что конституционная формула о формировании Совета Федерации была изначально ущербна — там лишь сказано, что он «формируется», а порядок «формирования» определяется законом. В результате новые правила, введенные в 2012 году, стали уже четвертой попыткой решения этого вопроса за 20 лет. Каждая из них отражала тенденции государственного строительства на соответствующем этапе. Лишь первый, переходный состав верхней палаты был сформирован путем прямых выборов. Потом, с 1996 года, членами Совета Федерации становились по должности избранный глава исполнительной власти и спикер регионального парламента при условии выборности губернаторов. Таков был результат достигнутого компромисса между президентом и парламентом. Реформа начала 2000-х предполагала, что в Совет Федерации каждая из ветвей власти делегирует своего представителя (так губернаторы были удалены от принятия федеральных решений), что привело к резкой девальвации политического влияния палаты. После отмены губернаторских выборов ситуация стала и вовсе абсурдной: назначенный президентом губернатор назначал

1 См. подробнее: Кризис и трансформация российского электорального авторитаризма. Основные тенденции политического развития России в 2011–2013 гг. — Доклад Фонда «Либеральная миссия» // <https://liberal.ru/files/articles/6537/Osnovnie%20tendentsii%20politicheskogo%20razvitiya.pdf>.

2 Федеральный закон от 02.04.2013 № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

своего представителя в Совет Федерации, имеющий огромные конституционные полномочия и призванный служить противовесом как нижней палате, так и исполнительной власти, в частности — гарантировать независимость суда и прокуратуры.

Кризис легитимности, проявившийся в событиях 2011–2012 годов, вновь поставил в повестку дня центральный вопрос: кто является субъектом политической воли региона — непосредственно население или органы власти? Предложенное новое решение отразило общие тенденции авторитарной коррекции — теперь губернаторы должны были идти на выборы сразу вместе с тремя кандидатами в члены Совета Федерации. То есть жители региона в процессе голосования за кандидата в губернаторы как бы наделялись правом выбора и кандидатов в сенаторы, но в то же время не выбирали их¹. Тем более что окончательный выбор двух из трех кандидатур оставался за губернатором после его избрания. В этой восхитительной по своей манипулятивности формуле проявилось стремление повысить легитимность органов власти, но при этом не допустить реального перераспределения полномочий и повышения реальной конкурентности избирательных процедур.

Вторым важнейшим нововведением стало сокращение до минимума оснований, по которым член верхней палаты мог быть отозван. На фоне отсутствия императивного мандата такая поправка фактически лишила и население, и региональные власти формальных механизмов контроля за своим представителем в верхней палате.

Но и этого авторитарной власти показалось мало для контроля над Советом Федерации. В 2014 году была внесена поправка в Конституцию, добавившая в состав палаты наряду с представителями субъектов 10% членов, напрямую назначаемых президентом².

1 Федеральный закон от 03.12.2012 № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». — СЗ РФ. 10.12.2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6952.

2 Ст. 95 ч. 2. «В Совет Федерации входят: по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации — по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти; представители Российской Федерации, назначаемые Президентом Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации — представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». — СЗ РФ. 28.07.2014. № 30 (Часть I). Ст. 4202.

Наконец, третий этап реформы приходится на вторую половину 2013 — начало 2014 годов и состоит в *возвращении от пропорциональной к смешанной системе выборов* в Думу и в региональные законодательные собрания, снижающей роль партий в выборах, и ревизии наиболее важной части либерализационных нововведений первого этапа реформы — свободного доступа партий и кандидатов к выборам. Соответствующий законопроект, предусматривающий избрание половины депутатского корпуса по одномандатным округам, был внесен Владимиром Путиным в марте 2013 года.

Справедливости ради, утверждение о полном возврате к регулированию, действовавшему до 2005 года, не вполне соответствует действительности. Учитывая весь объем изменений, накопившихся в российском избирательном законодательстве со времени предыдущего использования смешанной системы, возврат к ней кардинально не изменил ситуацию расширением политической конкуренции на выборах: сохранились запрет избирательных блоков, отмена избирательного залога, голосования «против всех» и порога явки избирателей. В силе остались и все другие ограничения пассивного избирательного права. Более того, новый закон о выборах вернул положения о сборе подписей для кандидатов от партий, не набравших на предыдущих думских выборах 3% голосов.

Как известно из теории и практики избирательных систем, мажоритарная система увеличивает представительство лидирующей партии и сокращает представительство меньших партий. Хотя теоретически в условиях высоких барьеров входа для политических партий одномандатная система расширяет возможности попадания в парламент независимых кандидатов или представителей оппозиции. Однако ключевым параметром здесь выступает барьер доступа к выборам для «одномандатников». Этот параметр реформы стал известен лишь на последнем этапе ее обсуждения и оказался на порядок выше, чем барьер для партий: для участия в выборах кандидат должен набрать 3% подписей жителей округа, в котором намерен баллотироваться, если он не принадлежит к партии, уже представленной в законодательном органе. И это является мощнейшей запретительной преградой для независимых и оппозиционных кандидатов. В то же время такой порядок усиливает позиции партий, прошедших в законодательные органы прежде (их представители, освобожденные от сбора подписей, оказываются в привилегированном положении), а также повышает политический вес региональных элит и региональных администраций, получающих

возможность влиять на доступ кандидатов к выборам по одномандатным округам, и проводить своих депутатов в нижнюю палату парламента¹.

Итак, вроде бы все построено и проверено на практике — электоральный авторитаризм, формализованный в нормах избирательного права, в экстремальных условиях кризиса легитимности прошел апробацию и доказал свою эффективность. После этого практически все механизмы были «докручены» и доведены до хорошего уровня боеготовности. Если и поправлять что-то еще в избирательном законодательстве, ибо нет предела совершенству, то лишь самую малость.

И действительно, за рамками реформы политической системы в период 2012–2019 годов изменений, касающихся организации и проведения выборов, принималось немного. Власть занялась другими вопросами, решение которых, по ее представлению, должно было способствовать стабильности ее политико-экономических позиций. Две группы этих вопросов адресовались двум разным категориям населения — потребителям телевизора и несогласным. Первым предназначалась внешнеполитическая экспансия, расширение территорий, военная мощь и доблестные действия власти в кольце враждебных держав и абсолютизация прошлого — Великой Отечественной войны и достижений СССР. Участь вторых была менее завидной. Им отводилось «закручивание гаек» — ограничение конституционных прав и свобод. Свободы слова, права на получение и распространение информации, свободы выражения мнения, усиление ответственности за проведение публичных мероприятий, ограничение международного обмена, присваивание специальных статусов, осложняющих их работу. Все это так или иначе в итоге отразилось и на их электоральных возможностях. Широкий бредень так называемых людоедских законов был превентивно нацелен в будущее, чтобы в случае необходимости сыграть свою роль в ограничении избирательных и иных прав граждан.

Можно, конечно, попробовать определить происходящие процессы иначе — резервы избирательного законодательства для целей удержания власти закончились. Только лишь манипуляциями и избирательными технологиями власть было не сохранить. Потребова-

1 См. подробнее: Кризис и трансформация российского электорального авторитаризма. Основные тенденции политического развития России в 2011–2013 гг. — Доклад Фонда «Либеральная миссия» // <https://liberal.ru/files/articles/6537/Osnovnie%20tendentsii%20politicheskogo%20razvitiya.pdf>.

лись более жесткие меры для дальнейшего ограничения политической конкуренции и борьбы с оппозицией.

Тем не менее отдельные поправки в избирательное законодательство имели место быть и в этот период. В начале работы Думы шестого созыва, избранной в декабре 2011 года, на принимаемых законах еще сказывалась новая тактика Администрации президента по отношению к выборам, принятая в начале 2012 года: попытка отказаться от прямых фальсификаций в день голосования и при подсчете голосов. Довольно тесное взаимодействие главы Совета по правам человека (2004–2010) Эллы Памфиловой с руководителями идеологического блока АП, вероятно, повлияло на принятие небольших усовершенствований избирательного законодательства.

Например, из закона о выборах президента была исключена норма о предварительной подаче списка наблюдателей, более четко было определено право наблюдателей вести видеозапись (с места, установленного председателем участковой комиссии), была введена уголовная ответственность за незаконную выдачу или получение бюллетеня (Законы № 103-ФЗ и 104-ФЗ). Наблюдателям было предоставлено право вести видеосъемку. Правда, при этом в законе ничего не говорилось о таком праве у членов комиссий с решающим и совещательным голосом и о праве вести видеосъемку в вышестоящих комиссиях¹. Но на этом либерализация практически закончилась.

Принятые в 2012 году под давлением кризиса легитимности и требований международных стандартов нормы в части либерализации деятельности политических партий были скомпенсированы жесткими антилиберальными поправками. В Закон «Об основных гарантиях...» были внесены изменения, лишавшие пассивного избирательного права лиц, когда-либо осужденных к лишению свободы за тяжкие и особо тяжкие преступления, независимо от срока давности. Тем самым задним числом вводилось дополнительное (причем пожизненное) наказание для людей, давно искупивших свою вину, в том числе имевших погашенную судимость. Эта законодательная новелла столь явно противоречила Конституции России, что 10 октября 2013 года была отменена Конституционным Судом РФ, который счел пожизненное ограничение не соответствующим Конституции и предложил законодателю, во-первых, ограничить срок лишения гражданина пассивного избирательного права, а во-вторых, диф-

1 Бузин А. Кто и как меняет избирательное законодательство? // <https://www.golosinfo.org/articles/144252>.

ференцировать этот срок в зависимости от тяжести преступления¹. Однако несколько месяцев спустя та же норма, только в несколько смягченном виде была принята повторно. Согласно Федеральному закону № 19-ФЗ от 21 февраля 2014 года лица, осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, лишались пассивного избирательного права на 10 и 15 лет со дня снятия или погашения судимости соответственно. То есть определенное пожизненное ограничение все-таки было установлено: теперь кандидат обязан указывать в документах о своем выдвижении сведения, касающиеся любой судимости, даже снятой или погашенной². Между тем во многих случаях речь шла о приговорах по так называемым «экономическим» статьям, которые в российской практике нередко используются как способ борьбы за передел собственности.

В 2012 году вместо двух единых дней голосования, в марте и в октябре, законодатель оставил только один — в сентябре. Для власти это было удобно. Во-первых, единственный день голосования было проще и дешевле централизованно контролировать власти и, наоборот, труднее наблюдателям. Во-вторых, большая часть избирательной кампании теперь стала приходиться на период летних отпусков и на огородный сезон, что сильно затруднило ведение предвыборной агитации для несистемных кандидатов. В-третьих, при отмене явочного порога высокая явка активного электората оказалась невыгодной, и в этом плане единственный раннесентябрьский день голосования вполне соответствовал этим чаяниям — интерес избирателей к выборам был снижен естественным путем. А.В. Кынев прямо называет эту поправку «ставкой на низкую явку. И действительно, с этого времени начинаются выборы низкой явки, когда расчет делается на приход на избирательные участки административно зависимого и конформистски настроенного электората»³.

Кроме того, тогда же был до 5 лет увеличен срок полномочий участковых избирательных комиссий, которые до этого формирова-

- 1 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10.10.2013 № 20-П.
- 2 Федеральный закон от 21.02.2014 № 19-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
- 3 Кынев А. В. Государственная Дума РФ VII созыва: между «спящим потенциалом» и партийной дисциплиной. — Полития. 2017. № 4 (87). С. 65–81 // [http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-2017-4\(87\)-65-81.pdf](http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-2017-4(87)-65-81.pdf) (дата обращения 05.04.2018).

лись одноразово на проведение конкретной кампании. Таким образом, состав комиссий стал более стабильно контролируемым¹.

В 2013 году де-факто была введена еще одна порция ограничений пассивного избирательного права предпринимателей. В соответствии с Федеральным законом № 102-ФЗ от 7 мая 2013 года при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации, выборов глав муниципальных районов и глав городских округов кандидаты к моменту своей регистрации должны были закрыть счета (вклады) в иностранных банках, расположенных за пределами России, прекратить хранение там наличных денежных средств и ценностей, а также отказаться от использования иностранных финансовых инструментов. То есть, вопреки элементарной логике, от указанных активов необходимо было избавиться не после избрания (хотя даже это отсекает немалую часть предпринимателей, ибо сложно себе представить, как можно вести крупный бизнес, не обладая счетами за рубежом), а до выборов, не имея никаких гарантий на победу в них. В государственной пропаганде указанные ограничения называли «национализацией» собственности элиты, но в действительности речь шла о попытке поставить барьер для независимых людей с собственными ресурсами, способных добиться успеха без опоры на административный ресурс и без согласия чиновников².

За полгода до выборов в Думу 2016 года в законодательство было введено правило, что партия или кандидат, назначающие наблюдателей, должны заранее, за три дня до дня голосования (впоследствии — до первого дня голосования), предоставить их список в ТИК с указанием, кто поименно и на каком участке будет наблюдать³. Это правило установили одновременно с запретом удалять

1 Федеральный закон от 02.10.2012 № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О политических партиях“ и Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ“».

2 См. подробнее: Грудинин Н. С. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации как орган народного представительства: вопросы теории и практики. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2015.

3 Федеральный закон от 15.02.2016 № 29-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“ и статью 33 Федерального закона „О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации“ в части деятельности наблюдателей». — СЗ РФ. 15.02.2016. № 7. Ст. 917.

наблюдателей с участка иначе как по решению суда — видимо, как компенсацию на уступку наблюдателям, поскольку на предшествующих выборах удаления были массовыми и повсеместными. На деле же требование о предоставлении списков, по сути, препятствовало «карусели наблюдателей», когда удаленный с участка наблюдатель менялся местами с удаленным наблюдателем с другого участка. Поправка в Закон «Об основных гарантиях...» была сформулирована так, что требование о предоставлении списков должно было быть закреплено в специальном законе о конкретных выборах. В Закон «О выборах депутатов...» его внесли, в региональные законы — тоже, а в Закон «О выборах Президента РФ» — нет. Поэтому на президентских выборах остался старый порядок назначения, когда наблюдатель может прийти с направлением прямо в день голосования или оперативно сменить участок при наличии другого направления.

Но это все «мелочи». Вот как оценивает то время Александр Кынев: «Период окончательной консолидации режима на рубеже 2010–2020-х годов выглядит не как продолжение и развитие старых трендов, но, наоборот, как смена вектора — манипулятивные механизмы играют все меньшую самостоятельную роль и требуют все большей поддержки инструментами насилия. В результате режим вынужден отказываться от тех преимуществ, которые дает электоральным авторитаризмам их способность хеджировать риски в условиях „управляемой конкуренции“ и относительно правдоподобной имитации демократических процедур. „Информационный авторитаризм“ эволюционирует в направлении обычной диктатуры»¹. А диктатура — это насилие, ограничение права на информацию и контроль.

Тем более что внутриполитическое напряжение осложнялось внутриэкономической ситуацией. Во второй половине 2012 года в стране началось резкое замедление экономического роста, а с середины 2013 года статистика уже фиксировала признаки стагнации экономики. Важно отметить, что резкое замедление роста в 2012–2013 годах имело место на фоне сохранявшихся сверхвысоких (вблизи абсолютных максимумов) цен на нефть. Это обстоятельство демонстрировало, что высокие цены на нефть более не являются достаточным условием для поддержания экономического роста. Это меняло представления общества, правящей группы, а также полити-

1 Новая реальность: Кремль и Голем. Что говорят итоги выборов о социально-политической ситуации в России / под ред. К. Рогова. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2021. С. 21.

ческой и бизнес-элиты о перспективах российской экономики и ресурсах, доступных для сохранения социальной стабильности. Ситуация многократно ухудшилась после аннексии Крыма и применения к России международных экономических санкций, поэтому причин для обороны с целью удержания власти становилось все больше, а методов манипулирования ситуацией — все меньше.

И, соответственно, все больше становилось репрессивных законов и законов с размытыми формулировками, которые в той или иной ситуации могли быть произвольно интерпретированы и использованы против оппозиции и свободы слова. Впоследствии так и произошло. Вряд ли кто-то в 2012 году мог предположить, что Закон об НКО-иноагентах волшебным образом превратится в СМИ-иноагентов и в иноагентов-физлиц, что на основе законодательства о борьбе с терроризмом и экстремизмом будут признаны экстремистскими организации, занимающиеся борьбой с коррупцией, что члены этих организаций и сочувствующие им будут ограничены в избирательных правах, что дети, играющие в компьютерные игры, будут получать реальные тюремные сроки за терроризм.

В создании «людоедских» законов Думы VI и VII созывов соревновались отчаянно, и все же VI Дума преуспела больше, хотя VII стала, пожалуй, более кровожадной по сути. Особенно начиная с 2020 года. VI Дума трижды ужесточала наказания за участие в публичных мероприятиях: Закон о повышении штрафов за митинги и Закон о расширении ответственности за публичные мероприятия с введением так называемой «дадинской» статьи 212.1 в УК РФ¹. Именно эта Дума стала творцом законов об НКО-иноагентах и о нежелательных организациях². Ее перу при-

- 1 Федеральный закон от 08.06.2012 № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации о митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». — СЗ РФ. 11.06.2012. № 24. Ст. 3082; Федеральный закон от 21.07.2014 № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях». — СЗ РФ. 28.07.2014. № 30 (ч. I). Ст. 4259.
- 2 Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента». — СЗ РФ. 23.07.2012. № 30. Ст. 4172; Федеральный закон от 23.05.2015 № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». — СЗ РФ. 25.05.2015. № 21. Ст. 2981. Закон внес поправки в Федеральный закон от 28.12.2012 № 272-ФЗ «О мерах воздействия...».

надлежит также целый блок законов об ограничении прав СМИ, свободы слова и контроле за информацией в интернете: Закон о блогерах с аудиторией больше 3 тыс., приравниваемых к СМИ; Закон об ограничении иностранного участия в СМИ; знаменитый «пакет Яровой» (неофициальное название пакета поправок в законодательство, часть которых обязывает хранить переписку, телефонные звонки и исходящий трафик всех российских пользователей, а также предоставлять эти данные по запросу спецслужб); Закон о блокировке экстремистских сайтов; Закон о запрете гей-пропаганды; Закон о защите детей от порнографии¹. Ну и вдогонку: на ее совести Закон «подлецов» (Закон Димы Яковлева); Закон о защите чувств верующих; Закон о расширении состава госизмены и Закон о введении в УК состава о призывах к наруше-

1 Федеральный закон от 05.05.2014 № 97-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об информации, информационных технологиях и о защите информации“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей». — СЗ РФ. 12.05.2014. № 19. Ст. 2302. Отменен в 2017 г.; Федеральный закон от 14.10.2014 № 305-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации „О средствах массовой информации“». — СЗ РФ. 20.10.2014. № 42. Ст. 5613; Федеральный закон от 06.07.2016 № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О противодействии терроризму“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности». — СЗ РФ. 11.07.2016. № 28. Ст. 4558; Федеральный закон от 06.07.2016 № 375-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности». — СЗ РФ. 11.07.2016. № 28. Ст. 4559; Федеральный закон от 28.12.2013 № 398-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об информации, информационных технологиях и о защите информации“». — СЗ РФ. 30.12.2013. № 52 (ч. 1). Ст. 6963; Федеральный закон от 29.06.2013 № 135-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона „О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей». — СЗ РФ. 01.07.2013. № 26. Ст. 3208; Федеральный закон от 28.07.2012 № 139-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации». — СЗ РФ. 30.07.2012. № 31. Ст. 4328.

нию территориальной целостности¹. На совести VII Думы до конца 2019 года: Закон о СМИ-иноагентах; Закон об оскорблении власти; Закон о фейках; Закон о суверенном интернете и закон о физлицах, выполняющих функции СМИ-иноагентов². А в 2020 году началась уже совсем другая история...

Выборы 2016–2018 годов

На выборах 2016 года, невзирая на крайне благоприятный для властей правовой контекст, «Единая Россия» получила лишь немногим более 50% голосов по партийно-списочной части, и только выиграла в колоссальном большинстве одномандатных округов, как и задумывалось реформой, позволил исполнительной власти закрепить баланс парламентских сил, необходимый для беспрепятственного

- 1 Федеральный закон от 29.06.2013 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 148 Уголовного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия оскорблению религиозных убеждений и чувств граждан». — СЗ РФ. 01.07.2013. № 26. Ст. 3209; Федеральный закон от 28.12.2012 № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации». — СЗ РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7597; Федеральный закон от 12.11.2012 № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». — СЗ РФ. 19.11.2012. № 47. Ст. 6401; Федеральный закон от 28.12.2013 № 433-ФЗ «О внесении изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации». — СЗ РФ. 30.12.2013. № 52 (часть I). Ст. 6998.
- 2 Федеральный закон от 25.11.2017 № 327-ФЗ «О внесении изменений в статьи 10.4 и 15.3 Федерального закона „Об информации, информационных технологиях и о защите информации“ и статью 6 Закона Российской Федерации „О средствах массовой информации“». — СЗ РФ. 27.11.2017. № 48. Ст. 7051; Федеральный закон от 18.03.2019 № 30-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон „Об информации, информационных технологиях и о защите информации“». — СЗ РФ. 25.03.2019. № 12. Ст. 1220; Федеральный закон от 18.03.2019 № 31-ФЗ «О внесении изменений в статью 15.3 Федерального закона „Об информации, информационных технологиях и о защите информации“». — СЗ РФ. 25.03.2019. № 12. Ст. 1221; Федеральный закон от 01.05.2019 № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О связи“ и Федеральный закон „Об информации, информационных технологиях и о защите информации“». — СЗ РФ. 06.05.2019. № 18. Ст. 2214; Федеральный закон от 02.12.2019 № 426-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации „О средствах массовой информации“ и Федеральный закон „Об информации, информационных технологиях и о защите информации“». — СЗ РФ. 09.12.2019 (ч. V). № 49. Ст. 6985.

проведения в жизнь любых законодательных эскерсисов президента и исполнительной власти.

Пришедшая в марте 2016 года в Центризбирком Элла Памфилова пообещала изменить отношение граждан к выборам, повысив прозрачность и конкурентность голосования. Для достижения этой цели она внесла в избирательный процесс немало корректив: расширила список наблюдателей и взаимодействие с правозащитниками, внесла ряд технических новинок — помимо камер видеонаблюдения появились электронные урны (КОИБы), сканирующие голоса автоматически и исключаящие ошибки членов счетной комиссии¹.

В связи с тем что единый день голосования остался лишь один (такая вот игра слов), выборы в Госдуму VII созыва были проведены на три месяца раньше окончания срока полномочий Думы. Сокращение срока не обошлось без скандала — Совет Федерации обратился в Конституционный Суд РФ. Суд рассмотрел обращение в рекордные сроки, всего за неделю: 24 июня сенаторы направили запрос в суд, 29 июня тот провел публичные слушания и уже через два дня огласил решение. Как правило, от поступления жалобы в КС РФ до оглашения решения проходят месяцы. В запросе сенаторы просили высоких судей разъяснить, не будет ли нарушением проведение выборов в Госдуму на несколько месяцев раньше истечения пятилетнего срока, указанного в Конституции.

Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что отклонение от срока, установленного Конституцией, и сейчас допускается в ряде случаев, например, при роспуске Думы президентом, введении военного положения или назначении повторных выборов. И закон не исключает расхождения реального и установленного законом срока для достижения конституционно значимых целей, заключили судьи. Такой целью может быть перенос даты выборов на единый день голосования, считает КС. Такое решение может привести к позитивным результатам: повысится явка избирателей, будет достигнута экономия бюджета. Иными словами, если нельзя, но очень хочется, то можно². В итоге депутаты VI созыва, не попавшие в новую Госдуму, получили выплаты за досрочное прекращение своих полномочий, на которые бюджет выделил около 460 млн руб. Не отказался никто,

1 Выборы 2012 и 2018: что изменилось за шесть лет. Политэксперт. 14 марта 2018 г. // <https://politexpert.net/95910-vybory-2012-i-2018-chto-izmenilos-za-shest-let>.

2 <https://www.rbc.ru/politics/01/07/2015/5593965c9a7947424ff0ofba>.

хотя бывшие депутаты от «Единой России» обещали, что не возьмут денег за сокращение срока¹, то есть налогоплательщики дважды заплатили за трехмесячное содержание старого и нового созывов.

В выборах 18 сентября приняли участие 14 партий. Впервые с 2003 года выборы в нижнюю палату парламента вновь проходили по смешанной системе. Интригой стала борьба ЛДПР и КПРФ за второе место. Законодательное увеличение количества подписей, необходимых для регистрации кандидатов, списков кандидатов (в три раза — для кандидатов в одномандатных избирательных округах и на 50 тысяч — для федерального списка кандидатов) в полной мере выполнило свою задачу по ограничению политической конкуренции — впервые за всю историю выборов ни один список не был зарегистрирован на основании подписей избирателей. Зарегистрированы были только 14 партийных списков, освобожденных от такого сбора.

Честнее и скучнее — так оценили эксперты итоги предвыборной кампании — 2016. Думская избирательная кампания прошла без громких скандалов, хотя был зафиксирован резкий рост числа поданных в ЦИК жалоб.

Итоговая явка избирателей стала рекордно низкой — 47,8% против 60,2% на прошлых думских выборах. В абсолютных цифрах на выборы не явились почти 57,5 миллиона избирателей, что сопоставимо с населением Италии (60,7 миллиона) и превышает население таких стран, как Украина (42,5 миллиона), Испания (46,4 миллиона), ЮАР (около 55 миллионов). О непризнании выборов из-за низкой явки заявила председатель партии «Яблоко» Эмилия Слабунова. Несмотря на то что в нижнюю палату по спискам прошли те же четыре партии, что и пять лет назад, в этот раз из-за низкой явки каждую из них поддерживали на несколько миллионов человек меньше. Лидерство «Единой России», например, теперь обеспечивали 28,4 миллиона человек вместо прежних 32,4 миллиона².

«Единая Россия» получила на выборах более 54% голосов по партспискам, а ее кандидаты выиграли в 203 одномандатных округах из 225 (в 19 округах «Единая Россия» никого не выдвигала). В сум-

1 Бывшие депутаты Госдумы получают компенсации вопреки собственным обещаниям. — Новая газета. 19 октября 2016 г. // <https://novayagazeta.ru/news/2016/10/19/125879-byvshie-deputaty-gosdumy-poluchat-kompensatsii-vopreki-sobstvennym-obeshchaniyam>.

2 Что нужно знать об итогах выборов в Госдуму. Коммерсантъ. 23.09.2016 // <https://www.kommersant.ru/doc/3095089>.

ме это обеспечило партии власти конституционное большинство (300 человек) с запасом — 343 депутата. Партия взяла реванш за выборы 2011 года, по итогам которых у нее было только простое большинство (238 депутатов). Фактически был повторен результат 2003 и 2007 годов, когда «Единая Россия» получала контроль над нижней палатой парламента.

Специалисты провели сравнительный анализ явки и результатов трех парламентских выборов в условиях электорального авторитаризма, и вот что у них получилось. В ходе «выборов» 2007, 2011, 2016 годов официальные данные явки избирателей были завышены, по сравнению с фактическими результатами, на 12–16 миллионов человек, что составило от 11 до почти 15% числа всех избирателей и от 25 до 32% числа избирателей, фактически принявших участие в голосовании.

Практически все вброшенные бюллетени (исправленные протоколы) — от 98 до более чем 100% — были засчитаны в пользу «Единой России» (ЕР). Превышение приписок величиной 100% означает, что в пользу ЕР передавались (приписывались) не только дополнительно вброшенные бюллетени (голоса), но и часть бюллетеней (голосов), уже отданных за другие политические партии.

По мнению Андрея Илларионова, число голосов, приписанных ЕР, составило почти половину (44,4%) от фактического числа проголосовавших за ЕР в 2007 году; почти 90% реально проголосовавших за ЕР в 2011 году, свыше 3/4 (77,4%) от фактически поддержавших ЕР в 2016 году. По мнению других экспертов, приписки составляли 15–20 процентных пунктов. Но в любом случае это очень много.

Очищение официальных данных ЦИК от данных сфальсифицированных (практически всех — в пользу ЕР) позволяет получить более реалистичную картину политических предпочтений российских граждан, а также ее динамику. С 2007 по 2016 год действительное число избирателей, принявших участие в голосовании, уменьшилось с 56 до 40 миллионов человек; фактическая явка сократилась с 51 до 36,5%; число избирателей, голосовавших за ЕР, упало вдвое — с 31 до 16 миллионов человек; или же с 56 до 40% от фактической явки; удельный вес сторонников ЕР во всем числе избирателей упал также вдвое — с 28 до 14%.

Таким образом, результаты «выборов» 2016 года характеризуют четыре весьма различные цифры: если удельный вес депутатов ЕР в числе всех депутатов Государственной Думы составляет 76%, а официально объявленная поддержка ЕР — 54% от числа принявших уча-

стие в голосовании, то фактическая поддержка ЕР среди фактически проголосовавших граждан составляет лишь 40%, а действительная поддержка ЕР среди всех избирателей страны — только 14%¹.

Президентская избирательная кампания 2018 года стала во многом рубежной. Дело в том, что она завершила некий цикл эволюции выборной системы, обозначив ее переход к новому состоянию.

На думских выборах 2016 года, видимо, было решено убрать манипуляции с голосованием подальше от крупных городов со зловредными наблюдателями и перенести их в районы и сельскую местность, где за выборами не так внимательно следят. Результатом в условиях очень низкой реальной явки стала картина «двугорбой России», когда половину голосов правящей партии по общефедеральному списку дали (на самом деле в основном нарисовали) участки, охватывающие всего 28% зарегистрированных избирателей.

Для президентских выборов такая конфигурация итоговых результатов, противоречащая концепции всенародной поддержки, очевидным образом не подходила, и ЦИК с администрацией президента, по-видимому, решили перенести фокус воздействия с избирательных протоколов на самих избирателей, несмотря на значительно большую трудоемкость такого подхода. Сочетанием агитации и административного давления удалось добиться почти невероятного: реальная явка (которую можно оценить по положению главного пика распределения голосов на графике) превысила показатели всех федеральных выборов после 2000 года (около 62%). Вероятно, заметную роль сыграл новый механизм голосования по месту пребывания, в который удалось вовлечь в два с половиной раза больше избирателей, чем в прежний вариант с открепительными удостоверениями², —

1 *Илларионов А.* Индекс фальсификации голосований в 1991–2016 гг. и масштабы фальсификаций в 2007–2016 гг. Эхо Москвы. 28 сентября 2016 г. // <https://echo.msk.ru/blog/aillar/1846488-echo/>.

2 За полгода до президентских выборов (на едином дне голосования—2017) испытали систему «Мобильный избиратель», которая с тех пор постепенно замещает голосование по открепительным удостоверениям. Вместо получения в комиссии бумажного открепительного избиратель подает заявление о голосовании по месту нахождения либо в избирком, либо в МФЦ, либо через портал госуслуг. На основании заявления избирателя исключают из списка избирателей на «родном» участке и включают на участке по месту нахождения в день голосования. Коммуникация идет через регистр избирателей в ГАС «Выборы». Считается, что «Мобильный избиратель» препятствует гастрольному голосованию, когда один или несколько избирателей голосовали по открепительным удостоверениям, которые у них

сыграл не столько за счет добровольного привлечения избирателей, сколько за счет новых возможностей давления на уязвимые группы (бюджетников, родителей школьников и пр.). В итоге распределение голосов в основном пике получилось очень похожим на 2012 год (со сдвигом в сторону увеличения явки примерно на 2%, несмотря на более «скупной» список кандидатов), а «хвост» избыточных голосов — меньше, чем в 2012 году.

В ходе президентской избирательной кампании 2018 года президентской администрации удалось решить никогда ранее не ставившуюся задачу: достичь высокой явки и высокого результата при некотором снижении уровня массовых фальсификаций в день подсчета. В итоге прямые фальсификации составили порядка 8,6 миллиона голосов, вернувшись почти на уровень 2004 года, а рекордная после 2000 года реальная явка была достигнута комплексным воздействием непосредственно на избирателей — как пропагандистским, так и административным. Это представляется шагом в новом направлении: если выборные фальсификации чуровского стиля полностью исключали избирателей из процесса достижения нужного результата, то новый подход предполагает их максимально активное участие в тщательно контролируемых условиях¹.

По сравнению с выборами 2012 года требования по составу документов на выдвижение и регистрацию усложнились: появились требования о подаче уведомления об отсутствии счетов в иностранных банках и справок о зарубежной недвижимости, зарубежных финансовых обязательствах и крупных сделках за последние три года². Но снизилось количество подписей в поддержку выдвижения: на выборах 2012 года самовыдвиженцы собирали 2 миллиона подписей,

не изымались, на нескольких участках, обходя их за день до десятка. Однако «Мобильный избиратель» имеет свои изъяны. Например, нет полноценной защиты от злонамеренного манипулирования списками. Наиболее известен случай с массовым прикреплением избирателей из Петербурга к участкам в Алтайском крае на президентских выборах в 2018 г. Но явку эта система все же повышает.

- 1 Шпилькин С. Хвосты и пики. История аномального голосования в России. — В сб. «Анатомия триумфа. Как устроены президентские выборы в России» / Сост. Порог К. Inliberty. 27 апреля 2018 г. // <https://www.inliberty.ru/article/ regime-shpilkin/>.
- 2 Сделки по приобретению недвижимости, транспортного средства или ценных бумаг, совершенные за три года до назначения выборов, если сумма сделки превышает совокупный доход кандидата и его(ее) супруги(-а) за три предшествующих года.

а на выборах 2018 года — всего 300 тысяч, выдвиженцы от партий — 100 тысяч.

Изначально было заявлено более сорока участников, среди которых немало самовыдвиженцев. Одиннадцати кандидатам, в том числе Алексею Навальному, в регистрации отказал ЦИК. Не зря же в отношении политически активных людей в течение предшествующих лет возбуждались разного свойства уголовные дела, а законодатель все время поправлял законодательство на предмет ограничения пассивного избирательного права лиц, имеющих судимость! Одной кандидатке (Наталье Лисицыной) не хватило подписей после их проверки. Шесть заявившихся кандидатов не подали итоговых документов (читай — не смогли собрать подписей). Одиннадцать кандидатов отказались от участия в выборах (в том числе в одном случае от участия отказалась социал-демократическая партия, отозвавшая своего кандидата).

В итоге к выборам допустили тех восьмерых кандидатов, которых Владимир Путин мог победить с разгромным счетом. Фактически это уже были не выборы, а обновление легитимности. В ходе этого «обновления» Путина поддержали 56,4 миллиона человек, или 76,7% избирателей. Таким образом он набрал на 10,6 миллиона голосов больше, чем на прошлых выборах в 2012 году, установив сразу два рекорда, в абсолютном и процентном выражениях. Второе место, по традиции, не нарушавшейся ни разу с 1991 года, занял кандидат от КПРФ. Крым и Севастополь впервые участвовали в выборах президента России и сразу попали в рейтинг самых системных субъектов Российской Федерации: за кандидата Путина в этих регионах проголосовали более 90% избирателей. Любопытно, что локомотив прошлых выборов — Чечня — опустилась на четвертую строчку (с 99,76 до 91,44%).

Первый год нового политического цикла был отмечен серьезными изменениями в политической и социальной ситуации, равно как в стратегиях и в политике Кремля. В целом эту стратегию можно определить как «окапывание» — подготовку к длительному противостоянию внешним и внутренним вызовам в условиях «конституционного перехода» 2024 года. Не случайно фонд «Либеральная миссия» назвал свой аналитический доклад об этом периоде «Крепость вырастает в землю».

Ответом на ужесточение внешнего давления и снижение поддержки внутри стало дальнейшее расширение «силовых практик» во внутренней политике. Активно развивалась новая стратегия сверх-

централизма в отношениях Кремля с регионами: за последние два года проведена самая массовая в истории новой России ротация губернаторского корпуса, столь же беспрецедентно высокой является в этой ротации доля «варягов» — назначенцев федеральной элиты на губернаторские посты. Региональная политика стремительно «советизируется».

Можно сказать, что силовые и репрессивные политики начали играть в поддержании стабильности режима не меньшую, а, возможно, даже бóльшую роль, чем «популярность Путина» и эффективность пропаганды. В сфере политических репрессий главными тенденциями года стали усиление давления на молодежную среду и расширение репрессивного контроля над интернетом; в сфере контрэлитных репрессий — тенденция к демонстративному ужесточению наказаний и дальнейшая «суверенизация» режима для бизнеса¹.

1 Крепость вращается в землю. Год после выборов: стратегии, вызовы, тренды / под ред. К. Рогова. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2019 // <https://liberal.ru/files/articles/7335/krepost.pdf>.

Глава 4. Трансформация политического режима и законодательства 2020–2021 годов.

Пункт назначения. Переход к диктатуре

Конституционный переворот

Двадцатый год двадцать первого века запомнится российским конституционалистам, и не только им, надолго. Не успели граждане прийти в себя после длинных новогодних праздников, как 15 января Владимир Путин обратился с Посланием к Федеральному Собранию¹ и инициировал конституционную реформу, хотя в течение ряда лет до этого неоднократно выступал категорически против любых изменений в Конституцию. Он говорил, что не допустит этого «ни при каких обстоятельствах», справедливо опасаясь, что как только будет запущен механизм внесения поправок в Основной закон страны, остановиться будет сложно. Более того, изменения в Конституцию могут привести к «нестабильной ситуации»². Но, видимо, ситуация надвигающегося транзита в условиях ухудшения экономической ситуации, растущего социального напряжения и снижения рейтингов власти требовали немедленных действий для создания институциональных и законодательных подпорок режима. Юристы называют такие ситуации оборонным конституционализмом³.

В тот же день, 15 января 2020 года, была экстренно образована некая не предусмотренная никакими нормами рабочая группа по

1 <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>.

2 «Как только начнем править Конституцию — это уже путь к нестабильности». — Znak.com. 17 января 2020 г. // https://www.znak.com/2020-01-17/putin_minimum_trizhdy_obechal_ni_pri_kakih_obstoyatelstvah_ne_menyat_konstituciyu.

3 Лукьянова Е. А. Идентичность и трансформация современного права. — Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3 (136). С. 130–148.

подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию в составе 75 человек, которую, впрочем, все почему-то называли конституционной комиссией. Некоторые члены этой «комиссии» впервые прочитали Конституцию России¹. 23 января Дума в первом чтении приняла внесенный президентом проект. После этого меньше двух месяцев проект корректировался и дорабатывался. В итоге ко второму чтению текст первоначального законопроекта увеличился почти вдвое, а объем новой редакции Конституции — примерно на 50%. Окончательно поправок было внесено 206 (205+1 «об обнулении»), они затронули сорок одну статью Конституции, с 3-й по 8-ю главу. Все поправки рассматривались как одна, что категорически противоречило процедуре внесения корректив в Конституцию. В итоге всего за четыре дня (10, 11, 12, 13 марта) поправки были оптом проголосованы обеими палатами парламента и всеми 85 законодательными собраниями субъектов Федерации.

16 марта Конституционный Суд РФ, не имея на то никаких полномочий, но уважив обращение Президента, подтвердил соответствие поправок Конституции. При этом он самоустранился от исследования их по существу. Специалист по конституционному праву Ольга Кряжкова считает, что решение суда по обнулению сроков президента является политическим: «Если подходить с точки зрения ценностей демократического правового государства (ст. 1 Конституции), ответ очевиден: такую поправку внести нельзя, поскольку это будет идти вразрез с конституционной идеей сменяемости власти». Профессор права Илья Шаблинский утверждает, что никаких оснований для «обнуления» сроков президента нет: «Если речь идет о том, что Конституционный Суд должен дать оценку поправке об обнулении сроков еще до того, как она вступит в силу, то у суда нет таких полномочий и прав ни в Конституции, ни в законе о Конституционном Суде. Но если речь идет о том, чтобы Суд дал оценку этой поправке после того, как она вступит в силу, тогда суд, наверное, должен будет учесть свое постановление 1998 года. Как он сможет обнулить четыре срока Путина, если он признал, что в 1996 году Ельцин избирался на второй срок, хотя на свой первый срок он был избран по уже отмененной Конституции РСФСР? С конституционно-правовой точки зрения все это выглядит совершенно нелепо и, мягко говоря, странно». В то же время, по его мнению, с учетом зависимости КС от

1 Исинбаева пообещала прочесть и изучить Конституцию СССР // <https://rsport.ria.ru/20200214/1564786640.html>.

президента шансов на отклонение судьями поправки об обнулении сроков нет¹.

К такой конституционной реформе у Венецианской Комиссии Совета Европы оказалось много претензий, о чем она сообщила в своем официальном заключении². По существу поправки продолжают исследоваться комиссией. Но одно уже понятно: большинство из них, включая самую известную, так называемую поправку «об обнулении» президентских сроков, никак не коррелирует с неизменяемыми главами Конституции, более того, поправки противоречат им и блокируют их действие. Как минимум, они существенно меняют систему разделения властей в России.

Учитывая характер и масштаб поправок к Конституции, надлежащей правовой формой их введения могла быть только форма принятия новой Конституции. Закон о поправке к Конституции не является тем, за что он себя выдает: большое количество разнородных поправок, часть из которых вторгается в сферу положений неизменяемых частей, он выдает за одну поправку. К тому же закон устанавливает *ad hoc* процедуру принятия поправок, которая является миксом из процедур принятия одной поправки и процедуры принятия новой Конституции, но в результате не соответствует ни одному из прописанных в действующей Конституции способов внесения изменений в нее. Закон также определяет в самом общем виде правила «общероссийского голосования», которые не соответствуют описанным в Конституции формам установления народного волеизъявления. В результате поправки не могут считаться принятыми надлежащим образом с точки зрения требований действующей Конституции России³. «Обнуление» наряду с «самоизоляцией» стало словом 2020 года, по версии Государственного института русского языка им. А.С. Пушкина⁴.

1 Поправленному верить. Новая Конституция приобрела окончательный вид. Коммерсантъ. 10 марта 2020 г. // <https://www.kommersant.ru/doc/4283946>.

2 <https://www.coe.int/ru/web/moscow/-/venice-commission-adopts-new-opinion-on-2020-constitutional-amendments-and-the-procedure-for-their-adoption-in-the-russian-federation>.

3 Кряжкова О. Правовой иллюзион: можно ли считать новую конституцию принятой в надлежащей процедуре? — В сб.: Новая (не)легитимность: как проходило и что принесло России переписывание конституции/ под ред. К. Рогова. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2020. С. 24 // https://liberal.ru/wp-content/uploads/2020/08/Novaya_nelegitimnost.pdf.

4 Исправившему верить. Как и для кого Владимир Путин правил Конституцию. — Коммерсантъ. 30.12.2020 // <https://www.kommersant.ru/doc/4637586>.

Вот краткая характеристика случившегося в изложении Владимира Пастухова:

После четверти века изнурительной борьбы власть политическая сожрала власть финансовую, в связи с чем исчезла даже видимость каких-либо ограничений ее самодержавности. Симулякр Конституции очередной раз перестал вписываться в стилистику эпохи, и в 2020 году его переписали под новые задачи. Сегодня в России действует симулякр Конституции военного назначения (КВН). Собственно, это самая краткая Конституция в мире. Ее текст можно свести ко всего одной статье: «Ради победы над врагом власти можно все». Старик Карл Шмитт¹ ворочается в гробу и пытается надиктовать заявление в «Диссернет» по поводу плагиата².

Чего только не было в поправках! Вопреки заявленному в послании повышению роли и значения парламента этого повышения не случилось. Зато мы увидели еще большую централизацию в ущерб федерализму, очередное расширение президентских полномочий, повышение зависимости судебной власти, снижение роли конституционного правосудия и «убийство» конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, фактическую ликвидацию местного самоуправления, очередное ограничение пассивного избирательного права и нарушение равенства граждан на доступ к государственной службе³. Не говоря уже о всяких прочих, никому не нужных и крайне вредных идеологических вкраплениях, не имеющих никакого отношения к изначальной конституционной модели и к ее идее. Все то, что следовало бы убрать или улучшить, оставили в неприкосновенности — взять хотя бы часть 3 статьи 80 об определении президентом основ внутренней и внешней политики страны. Не статья, а мечта

1 Карл Шмитт — немецкий философ, известный как «коронованный юрист Третьего рейха». В работах позднего Веймарского периода провозглашенная Шмиттом цель защиты Веймарской Конституции едва отличима от пересмотра Конституции в сторону более авторитарных взглядов. См.: *Шмитт К. Государство и политическая форма.* — М.: Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010.

2 *Пастухов В. День КВН — Конституции Военного Назначения /* https://echo.msk.ru/blog/pastuhov_v/2950504-echo/.

3 См. подробнее: Деконструкция Конституции: что нужно и что не нужно менять в российском Основном Законе. Серия «Либеральная миссия — Экспертиза». Вып. 8 / под ред. К. Рогова. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2020 // https://liberal.ru/wp-content/uploads/legacy/files/articles/7489/Dekonstrukciya_Konstitucii__chto_nuzhno_i_chto_ne_nuzhno_menyat_v_rossijskom_Osnovnom_Zakone.pdf.

постсоветского автократа — недаром ее воспроизвели в своих Конституциях многие страны, некогда входившие в состав СССР. Среди поправок 2020 года нет ни одной, которая была бы действительно необходима. Зато премного таких, которые откровенно нарушают положения неизменяемых глав 1 и 2 Конституции. Официально изъять из текста Конституции некоторые из основ конституционного строя пока не рискнули, хотя предложения убрать запрет на установление государственной идеологии и примат международного права уже неоднократно поступали. Зато внесли такие изменения в другие главы, которые вопиюще противоречат ряду норм из двух неизменяемых глав. Итогом стало неизглядимое обезображение текста Основного Закона, по которому страна будет жить дальше. А Конституция как символ теперь навсегда отделена от Конституции как текста. Уже лет десять, как ее начали использовать в качестве фетиша, игнорируя реальное содержание. Все это очень напоминало сцену из замечательного фильма «Тот самый Мюнхгаузен». Родной город барона готовился отметить годовщину со дня его смерти. Появление живого Мюнхгаузена внесло смятение, кульминацией которого стала гениальная фраза: «Завтра годовщина твоей смерти. Ты что, хочешь испортить нам праздник?» — написала обо всем этом в соцсетях блестящий конституционалист Екатерина Мишина. Очевидно, что, вопреки разговорам об усилении парламента, больше других от реформы выиграл следующий президент, как бы его ни звали.

Две поправки вызвали особо большой резонанс. В первую очередь, конечно, поправка «об обнулении», с помощью которой была пройдена еще одна развилка в траектории российского авторитаризма, когда пришло время решать, как Путин сохранит власть по истечении последнего срока полномочий. Думается, что именно после долгих и безуспешных попыток достичь желаемого, объединившись с Белоруссией, было решено произвести конституционную реформу, спрятав поправку «об обнулении» под самый конец процедуры и подав ее с одиночного депутатского голоса, а не от самого президента. Конечно, более органичным для электорального авторитаризма был бы вариант с Путиным во главе все сильного Госсовета и политически слабым преемником в роли президента — примерно так, как это сделал Нурсултан Назарбаев в Казахстане. В итоге Путин, видимо, счел этот вариант слишком рискованным, и его опасения скоро подтвердились последними казахстанскими событиями. Поэтому мы получили то, чего и следовало ожидать — «обнуление». Путин теперь

может оставаться у власти до 2036 года, а элемент личной диктатуры в российском политическом режиме резко усиливается¹.

Справедливости ради, президент России в таком решении был вовсе не оригинален. Манипулирование конституционными нормами в целях продления времени пребывания в президентском офисе — широко известное явление. Еще в первой половине XX века оно получило название *continuismo*. Использование испанского слова связано с тем, что именно в латиноамериканских странах, рано ставших электоральными демократиями с преимущественно президентскими системами, проблема ограничения сроков президентства давно является одним из центральных конституционно-политических вопросов. Всего, по подсчетам современного исследователя, с 1945 года в мире имели место 129 эпизодов такого рода «пролонгаций». Но если в XX веке чемпионами по *continuismo* были страны Латинской Америки, то в последние 30 лет около 70% всех случаев приходится на страны бывшего СССР и Африки. В странах, где режим становится неконкурентным, логики политического и конституционного процессов движения к диктатуре прочно переплетены. Если же президентской стороне удастся взять под контроль надежное большинство в парламенте, относительная автономия премьера, предполагаемая конституционной конструкцией, превращается в фикцию, а президент становится де-факто и главой государства, и главой исполнительной власти. При отсутствии мощного сопротивления в элитах или на улицах это позволяет ему осуществить дальнейшую экспансию президентских полномочий — сначала фактических, а потом и конституционных².

Вторая поправка, вызвавшая бурное обсуждение, касается статьи 79 Конституции. Внесенная в эту статью поправка устанавливает правило, в соответствии с которым «решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации». Она получила народное название «по-

1 Голосов Г. Закат электорального авторитаризма. Как Путин превратился из гаранта режима в его главную угрозу. — The Insider. 7 февраля 2021 г. // <https://theins.ru/opinions/grigorii-golosov/239433>.

2 Рогов К. Режим продления: *constituismo* по-русски и сконструированное большинство. — В сб.: Новая (не)легитимность: как проходило и что принесло России переписывание конституции. С. 1 // https://liberal.ru/wp-content/uploads/2020/08/Novaya_nelegitimnost.pdf.

правка о приоритете российского права над международным». Идея тоже была не нова: с ней еще в 2010 году выступил лично председатель Конституционного Суда России Валерий Зорькин в своей, мягко говоря, крайне неоднозначной статье «Предел уступчивости»¹, вызвавшей резкую критику ученых. Он открыто предложил использовать Конституцию как защитный механизм от решений ЕСПЧ: «Когда те или иные решения Страсбургского суда сомнительны с точки зрения сути самой Европейской конвенции о правах человека и тем более прямым образом затрагивают национальный суверенитет, основополагающие конституционные принципы, Россия вправе выработать защитный механизм от таких решений. Именно через призму Конституции должна решаться и проблема соотношения постановлений КС и ЕСПЧ. Если нам навязывают внешнее „дирижирование“ правовой ситуацией в стране, игнорируя историческую, культурную, социальную ситуацию, то таких „дирижеров“ надо поправлять. Иногда самым решительным образом». Спустя 10 лет его предложение обрело конституционное закрепление. Поправка была воспринята как полный отказ России от выполнения своих международных договоров. Российскому истеблишменту, включая президента, пришлось долго оправдываться и уверять российскую и международную аудитории, что это не так, что подобное регулирование может быть включено только в исключительных случаях. Тем не менее в силу этой поправки Конституция может быть использована в качестве мухобойки, которой российское руководство будет отмахиваться от своих международных обязательств, когда ему это будет выгодно.

И только одна поправка — устранение слова «подряд» из статьи о сроках президентских полномочий — не только ни у кого не вызвала разногласий, но была активно поддержана специалистами. Однажды наступит время, когда эта поправка ограничит возможность персоналистского удержания поста президента и это придаст системе большую институциональную устойчивость: президент сильный, но сменяемый, а все остальные институты будут уравновешивать друг друга. Если, конечно, это время наступит при нынешней Конституции.

Формально власти было вполне достаточно утверждения поправок палатами парламента и определенным числом высших зако-

¹ Зорькин В. Д. Предел уступчивости. — Российская газета. 29 октября 2010 г. // <https://rg.ru/2010/10/29/zorkin.html>.

нодательных органов субъектов. Но уровень доверия к федеральным представительным органам к этому времени был уже столь низок, что ей этого показалось недостаточно. Для пушечей легитимации поправок было решено провести еще одно публичное действо — утвердить их общенародным голосованием, которое не предусмотрено никакими правилами внесения корректив в Конституцию, которое не референдум и не «плебисцит», как называли его некоторые комментаторы. Это такой однократный артефакт, пародия на прямую демократию по типу референдума «да-да-нет-да» 1991 года, только вне жестких правил референдума. Наложившееся по времени на пик пандемии COVID-19, это голосование сыграло весьма своеобразную роль в реализации расчетов, на которые уповала власть, объявляя конституционную реформу.

Как в свое время совершенно справедливо предполагал Владимир Путин, внесение поправок в Конституцию, усиленное кампанией по их народному одобрению, открыло ящик Пандоры и повлекло за собой серьезную дестабилизацию внутривластную ситуацию. Парадоксальным образом кратно увеличился интерес населения к Конституции, дискуссия о поправках охватила всю страну, и та их подноготная, которую власть не слишком хотела афишировать или пыталась затушевать, вылезла наружу во всей своей авторитарной красе. Как свидетельствуют доступные данные опросов общественного мнения, в своем отношении к конституционным поправкам общество оказалось расколото на две равные группы — сторонников и противников. При этом в группе противников поправок преобладали младший и средний возрасты, в то время как сторонники были в основном сосредоточены в старшей возрастной группе (старше 55 лет). Такие данные не только подрывают легитимность результатов голосования и конституционной реформы, но и сами основы легитимности Владимира Путина как плебисцитарного лидера. Обнаружившийся раскол и снижение поддержки вынудили Кремль в том числе даже оказывать давление на социологические центры, чтобы ограничить информированность общества об этих тенденциях общественного мнения¹.

В результате вместо прочных конституционных подпорок режима получилась весьма шаткая конструкция, которая сама по себе

1 Новая (не)легитимность: как проходило и что принесло России переписывание конституции. С. 53 // https://liberal.ru/wp-content/uploads/2020/08/Novaya_nelegitimnost.pdf.

мало что укрепляла и стабилизировала, поэтому ему пришлось менять свое качественное состояние. Если правовые подпорки работают плохо, для удержания власти остается уповать только на насилие и депрессию.

Конституционный авторитаризм, конституционная диктатура, авторитарный легализм, президентский принципат?

Вынуждены констатировать, что это тот самый случай, когда юристы, оперирующие определениями, практически бессильны в точной постановке диагноза состоянию российского политического режима, достигнутому им к 2020 году. Специалисты определяют его по-разному. «Теперь следует говорить о режиме как о *конституционном авторитаризме, даже конституционной диктатуре*», — пишет Андрей Медушевский¹. Он также использует термин «авторитарный легализм». «Закатом электорального авторитаризма» называет этот период Григорий Голосов и утверждает переход от постдемократии к диктатуре². Кирилл Рогов называет новый режим «президентским принципатом», или диктатурой³. Такое же мнение у социолога Сергея Ерофеева, который поздравляет россиян с новым строем, констатируя, что в 2021 году Россия перешла от электорального авторитаризма к полноценной диктатуре⁴.

На самом деле в политической науке нет четкого определения диктатуры, за исключением широко известного, выученного наизусть несколькими поколениями ленинского определения диктатуры пролетариата, в котором названы два существенных признака: опора

1 Как разгром оппозиции ведет страну к конституционному кризису. Интервью с правоведем Андреем Медушевским. — Новая газета. 7 ноября 2021 г. // <https://novayagazeta.ru/articles/2021/11/07/zorkin-na-dvukh-stuliakh>.

2 Голосов Г. Закат электорального авторитаризма. Как Путин превратился из гаранта режима в его главную угрозу. — The Insider. 17 февраля 2021 г. // <https://theins.ru/opinions/grigori-golosov/239433>; Голосов Г. От постдемократии к диктатуре: консолидация электорального авторитаризма в России // <https://liberal.ru/lm-ekspertiza/ot-post-demokratii-k-diktature-konsolidacziya-eklektoralnogo-avtoritarizma-v-rossii>.

3 Новая (не)легитимность: как проходило и что принесло России переписывание конституции. С. 19 // https://liberal.ru/wp-content/uploads/2020/08/Novaya_nelegitimnost.pdf.

4 Ерофеев С. С новым строем! В 2021 году Россия перешла от электорального авторитаризма к полноценной диктатуре. — The Insider. 10 января 2022 г. // <https://theins.ru/opinions/sergei-erofeev/247593>.

на насилие и несвязанность власти никакими законами¹. До четкой дефиниции таких режимов очень далеко, утверждает известная американская политолог Дженнифер Ганди. Какие случаи можно квалифицировать как «демократии»? Какие варианты стоит записывать в «диктатуры»? Когда мы сталкиваемся с жестокостью Иосифа Сталина или Пол Пота, на второй вопрос, как представляется, можно ответить с легкостью: никто не станет оспаривать отнесение их режимов к диктатурам. Все диктатуры — это, безусловно, автократии. Кроме того, диктаторы весьма изобретательны в вопросе о том, как организовать собственное правление. Принятие решений может сосредотачиваться в самых разных институтах, включая среди прочего хунты, политбюро, семейные советы². Поэтому с институциональной точки зрения здесь все дефиниции будут не точны.

Исторический путь диктатур долог. Институт, зародившийся в Древнем Риме, первоначально нес в себе позитивные коннотации: под ним понимался набор эффективных средств, с помощью которых политическая система справлялась с внутренними и внешними угрозами. В трудные времена элиты выдвигали человека, способного предпринять решительные действия по восстановлению политического *status quo*. После разрешения наличных проблем диктатор, выполнив свою миссию, уходил со сцены.

Противопоставление демократии и диктатуры является феноменом XX века. По мнению Кельзена, «более целесообразно выделять не три, а только два типа конституций: демократическую и автократическую»³. В любом случае все диктатуры оказываются режимами, где нет конкурентных выборов, нет верховенства права, нет политических и гражданских прав, нет регулярного обновления власти.

1 «Революционная диктатура пролетариата есть власть, завоеванная и поддерживаемая насилием пролетариата над буржуазией, власть, не связанная никакими законами. И вот эту-то простую истину, истину, ясную как божий день для всякого сознательного рабочего (представителя массы, а не верхушечного слоя подкупленной капиталистами мешанской сволочи, каковой являются социал-империалисты всех стран), эту очевидную для всякого представителя эксплуатируемых, борющихся за свое освобождение, эту бесспорную для всякого марксиста истину приходится „войной отвоевывать“ у учнейшего господина Каутского!» См.: Ленин В. И. Пролетарская революция и ренегат Каутский. — Полн. собр. соч. Т. 37. С. 245.

2 Ганди Дж. Диктатуры и их институты: особый мир. — Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. № 108 НЗ 4/2016.

3 Kelsen H. General Theory of Law and State. — Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1945. P. 284.

Принципиальный момент состоит в том, что они обретают власть, минуя «конкурентную борьбу за народные голоса».

Разнообразие диктатур, базирующееся на сторонних характеристиках, не должно затемнять главного отличия, присущего всем диктатурам и обособляющего их от демократий, — отсутствия конкурентных выборов. Хотя у диктатур есть и другие признаки. Например, угнетающая и деспотичная форма правления, установленная силой или запугиванием, позволяющая одному человеку или группе монополизировать политическую власть без конституционных ограничений, уничтожая тем самым представительное правление, политические права граждан и любую организованную оппозицию¹.

Например, режиму Александра Лукашенко, проигравшего выборы президента Беларуси в 2020 году, но продолжающего оставаться у власти, дается четкая дефиниция — «закрытая диктатура». В отличие от авторитарного режима закрытой диктатуре незачем играть в имитацию, можно сбросить все маски и удерживать власть исключительно с помощью силы — никто уже не сомневается в характере режима. Но в этой исключительной ставке на силу и кроется уязвимость диктатора. Приписываемая Наполеону фраза «Штыками можно сделать все что угодно, только нельзя на них сидеть», означающая неустойчивость основанных на голой силе режимов, верна лишь отчасти, как показывает современная политическая наука. Закрытые диктатуры, демонтировавшие институт выборов, к которым относятся как режимы военных хунт, так и режимы, выстроенные вокруг одного тирана, действительно живут меньше, чем другие типы автократий. Но проблема в том, что падение закрытой диктатуры почти никогда не приводит к демократизации — ее просто сменяет другая диктатура. Связано это с двумя процессами, происходящими в режимах такого типа.

Со временем диктатор, по сути, становится заложником силовых элит, которые с ростом полномочий приобретают все большую самостоятельность и политические амбиции. Столкновение с интересами и амбициями диктатора и его окружения может привести к конфликту и попытке госпереворота. Тогда один режим сменяется другим без изменения его сути. Альтернативный сценарий «мягкого переворота» реализуется, когда диктатор, подгоняемый постоянной необходимостью увеличивать уровень репрессий из-за действий не-

1 Ганди Дж. Диктатуры и их институты: особый мир. — Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. № 108 НЗ 4/2016.

согласных, отдает все больше и больше полномочий и ресурсов силовикам. Тогда одномоментного госпереворота не происходит, но со временем ключевые решения принимаются представителями силовых элит уже без самого диктатора. В такой ситуации диктатор выступает ширмой действий силовиков.

Гарантии от преследований за совершенное насилие дает только сохранение характера текущего режима. И даже если диктатор, при котором были совершены эти преступления, не удержался у власти, стимулы к поддержанию статус-кво и продлению жизни режима в новой его версии у представителей силовых структур с такими накоплениями крайне высоки¹.

Опыт России свидетельствует, что по мере консолидации авторитаризма различия между постдемократическими режимами и авторитарными режимами других типов, многие из которых с самого начала носили высоко репрессивный характер, постепенно нивелируются. Соответственно, электоральный авторитаризм не только постепенно утрачивает черты внешнего сходства с демократией, но и в возрастающей степени демонстрирует динамику развития, свойственную автократиям (в том числе диктатурам) как таковым. Юристам, очень любящим определения, все же хочется выделить некоторые признаки, которые в целом свойственны диктатурам как особой разновидности автократий. И эти признаки, думается, состоят в степени репрессивности (людоедского характера) режима и полного пренебрежения к праву. Хотя границу уровня репрессивности, после которой мы уверенно сможем констатировать наступление состояния диктатуры, измерить все же сложно. Лукашенко явно и одномоментно превысил этот уровень. В России же нарастание репрессивности и государственного правового нигилизма происходило постепенно.

Юрист по образованию, Владимир Путин впервые публично употребил слово «диктатура», еще не будучи президентом, в феврале 2000 года в «открытом письме избирателям». Он говорил о «диктатуре закона». Неизвестная ранее формула озадачила правоведов, хотя сразу было понятно, что это некий дженерик, русифицированный

1 Козин М. Не последний диктатор: как изменился режим Лукашенко за год после выборов. — Forbes. 11 августа 2021 г. // <https://www.forbes.ru/obshchestvo/437003-ne-posledniy-diktator-kak-izmenilsya-rezhim-lukashenko-za-god-posle-vyborov>.

паллиатив правовому государству, или *Rule of Law*¹. То есть с самого начала Путин пошел даже дальше советской трактовки социалистической законности и правового государства. В официальных документах перестройки права и свободы граждан провозглашались как важнейший элемент социалистического правового государства, но ставились в твердые рамки определенных социально-политических связей — они ограничивались подзаконным дозволением и «приверженностью социалистическим идеалам», поскольку «открытая для всего лучшего из мирового демократического опыта советская политическая система основывается на собственных социалистических ценностях»². По мнению авторов перестройки, «процесс создания правового государства — это прежде всего процесс обеспечения верховенства закона»³. «В условиях демократического и правового государства, к которому мы стремимся, не может и не должно быть иного способа политического действия, как опора на закон»⁴.

Диктатура закона — это даже более изощренная концепция, имея в виду тот путь, по которому российская власть прошла с 2000 года, через формирование зависимого и полностью подконтрольного ей парламента, изготавливающего на гербовой бумаге с невероятной скоростью любые слова и правила, которые предписывается безоговорочно исполнять. Закон стал всего лишь одним из инструментов, не имеющим собственной ценности, который государство вольно переделывать под текущие нужды, а «диктатура» за прошедшие 23 года прояснила свой смысл в том, что суд здесь — лишнее звено. Поэтому с правовой точки зрения установившийся режим — это все же диктатура, состоящая в государственном принуждении к исполнению произвольно меняющегося регулирования неправового характера, но имеющего видимость права.

Ну что ж. Модель закрытой коррупционной диктатуры была блестяще юмористически описана Аркадием и Борисом Стругацки-

1 Никитинский Л. Парадигма гражданской войны. — Новая газета. 15 февраля 2022 г. // <https://novayagazeta.ru/articles/2022/02/15/paradigma-grazhdanskoi-voiny>.

2 См.: Лукьянов А. И. Съезд, общество, власть советов. — Известия. 24 июня 1989 г.; Шеварднадзе Э. А. Выступление на Пленуме ЦК Компартии Грузии 14 апреля 1989 года — Известия. 5 ноября 1989 г.

3 Горбачев М. С. Социалистическая идея и революционная перестройка. — М.: Политиздат, 1989. С. 24–25.

4 Горбачев М. С. Речь по завершении работы 1-й сессии Верховного Совета СССР. Известия. 5 августа 1989 г.

ми еще в 1965 году в повести «Понедельник начинается в субботу». Один из бездарных ученых, вопреки предупреждениям коллег, пытался провести эксперимент по искусственному клонированию исполина духа. Эксперимент привел к катаклизму, когда заложённая горе-экспериментатором модель (полностью неудовлетворенный кадавр) попыталась «загрести все материальные ценности, до которых смогла дотянуться, закуклиться, свернуть пространство и остановить время». А экспериментатор все никак не мог взять в толк, что истинный исполин духа не столько потребляет, сколько думает и чувствует. Не правда ли, знакомо? Государственная коррупция, отъем чужой собственности, железный занавес, политическое одиночество, стагнация, неразвитие, деградация...

После конституционного переворота «Путин стал не столько гарантом выживания режима, сколько долгосрочной угрозой для него. Фактически отказавшись от либерально-демократической оболочки, личная диктатура все в большей степени опирается на силовой аппарат. При этом Путин совершенно не принимает во внимание ни риски, вытекающие из этой ситуации, которая в перспективе может разрешиться установлением прямой власти силовиков, ни недовольство части правящего класса засильем выходцев из силовых структур в экономической жизни страны»¹.

Трансформация избирательного законодательства 2020–2021 годов

Два важнейших голосования прошли за два года, в период, когда российскому политическому режиму пришлось окончательно сбросить имитационные демократические покровы и перейти к состоянию диктатуры: Общероссийское голосование по поправкам в Конституцию и выборы Государственной Думы. Оба с точки зрения достижения результата — невероятно важные для удержания власти в новых условиях и новыми методами. Оба — в условиях карантинных ограничений и последовательного снижения рейтингов власти. Оба ни в коем случае нельзя было проиграть. Хронологически голосование по поправкам стало первым, и это оказалось крайне удобно для следующих за ним думских выборов, поскольку правовая основа общероссийского голосования была более чем льготной, а значит, по-

¹ *Голосов Г.* Закат электорального авторитаризма. Как Путин превратился из гаранта режима в его главную угрозу. — *The Insider*. 7 февраля 2021 г. // <https://theins.ru/opinions/grigori-golosov/239433>.

зволюла без особых проблем вводить и апробировать новые правила. Проведение голосования устанавливалось Законом «О поправке к Конституции»¹, который приняли в марте 2020 года и согласно которому порядок и процедуру голосования полностью отдали «на откуп» ЦИК. В отличие от выборов, где основные изменения необходимо оформлять законом, то была воля-вольная.

Основных изменений избирательного законодательства, часть из которых была перенесена в закон из документов ЦИК, можно насчитать восемь.

1. *Дистанционное электронное голосование (ДЭГ) и иные новые способы голосования.* Изначально эксперимент по проведению ДЭГ — исключительно московский, инициированный Общественной палатой Москвы и апробированный на выборах Московской городской Думы в 2019 году. Дистанционное голосование предполагалось провести в трех одномандатных округах с использованием портала государственных услуг города Москвы и специально разработанного программного обеспечения на основе технологии блокчейн. Правовой основой электронного голосования стал федеральный закон, который, впрочем, не содержал в себе достаточного объема регулирования, описывая лишь общие контуры эксперимента, и оставлял детальное регулирование региональному законодателю². Программное обеспечение для проведения голосования разрабатывалось в чрезвычайной спешке. Это привело к тому, что ко дню голосования система не была должным образом подготовлена и проверена. В ходе всех тестовых запусков системы возникали критические ошибки, что повторилось и в день голосования, когда система была недоступна в течение нескольких часов, что привело к неоднозначности результатов по одному из округов и к громкому скандалу. Экс-кандидат

- 1 Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». — Российская газета. 16 марта 2020 г. Федеральный выпуск № 55 (8109).
- 2 Федеральный закон от 29.05.2019 № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва». — СЗ РФ. 03.06.2019. № 22. Ст. 2659; Закон города Москвы от 22.05.2019 № 18 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» / Вестник Мэра и Правительства Москвы. № 30, 30.05.2019.

в Мосгордуму Роман Юнеман пожаловался в Конституционный Суд РФ на правила дистанционного электронного голосования (ДЭГ), действовавшие в Москве во время выборов 2019 года¹.

Сама по себе идея дистанционного электронного голосования, безусловно, является перспективной и важной, однако предложенный способ ее реализации не обеспечивает защиты прав всех участников выборов: нет гарантированных способов контроля, что голосование осуществляет лично избиратель без какого-либо принуждения; как сохраняется тайна голосования; как обеспечивается точность учета поданного голоса; обеспечена ли невозможность его фальсификации? В целом предложенная процедура является не вполне прозрачной и контролируемой со стороны наблюдателей. Более того, учитывая сложность программного обеспечения, организацией и проведением выборов на электронных участках фактически занималось одно из подразделений мэрии Москвы, а значит, имелись основания предполагать вмешательство в процесс органов исполнительной власти, что категорически противоречит требованиям избирательного законодательства². Однако, несмотря на все критические замечания к системе дистанционного голосования, после московских выборов эксперимент было предложено продолжить и распространить на несколько регионов.

Во время всероссийского голосования по поправкам в Конституцию ДЭГ проводилось в Москве и Нижегородской области; количество поданных электронно голосов составило 964 тысячи (около 15% зарегистрированных избирателей) и 129 тысяч (около 5% зарегистрированных избирателей) соответственно. В Москве электронное голосование, заметно увеличив общую явку, лишь немного увеличило результат «Да» на нефальсифицированных участках, снизив при этом полный официальный результат, а в Нижнем Новгороде оказало незначительное влияние на явку и снизило итоговый результат

- 1 Кандидат из Чертаново дошел до Конституционного Суда. Роман Юнеман оспорил правила электронного голосования на выборах в Мосгордуму в 2019 году. — Коммерсантъ. 11 января 2022 г. // <https://www.kommersant.ru/doc/5157134>.
- 2 Юнеман: Третью времени система электронного голосования не работала / ГОЛОС, 12 декабря 2019 г. // <https://www.golosinfo.org/articles/143975>; Электронное голосование на выборах в Мосгордуму в 2019 году. Гибридный админресурс на службе исполнительной власти / Доклад рабочей группы Р. Юнемана. URL: https://drive.google.com/file/d/1L9U2ssdjw_nRJMjBlzebhPDppfoWZgmJ/view.

в условиях традиционных массовых фальсификаций при обычном голосовании «на бумаге».

На парламентских выборах 2021 года все проблемы и недоработки ДЭГ проявились в полную силу, фактически полностью изменив результаты голосования по одномандатным округам в Москве, что надолго кардинально подорвало доверие к системе вплоть до появления жесткого требования ее полной отмены.

2. *Возможность отсрочки голосования.* Первым важным изменением стало предоставление избирательным комиссиям права откладывать голосование под предлогом (в случае) введения на территории проведения выборов режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации¹. Новые правила, вполне очевидно, были приняты «по мотивам» пандемии, в комплекте с большим блоком поправок в законодательство о защите населения от чрезвычайных ситуаций. Казалось бы, изменения вполне оправданные: как проводить выборы в условиях эпидемии? Впрочем, поправки в Конституцию уже проголосовали...

Репетиция отсрочки голосования прошла в 2020 году. Изначально, когда Владимир Путин выступил с инициативой внесения поправок в Конституцию, голосование было запланировано на 22 апреля. Но премьер-министр Михаил Мишустин и мэр Москвы Сергей Собянин смогли убедить президента перенести его на более поздний срок. В конце апреля ожидался пик заболеваемости. В итоге 25 марта Путин обратился к нации и отложил дату голосования. Однако он не стал ждать полного окончания пандемии и 1 июня издал указ, которым назначил голосование на 1 июля. В тот же день глава ЦИК Элла Памфилова сообщила, что голосовать «будет даже более безопасно, чем принимать участие в других, уже разрешенных мероприятиях» — и даже безопаснее, «чем сходить в магазин».

До внесения поправки о возможности отложить голосование можно было отложить только само проведение выборов, да и то при условии введения режима чрезвычайного положения, а не режима чрезвычайной ситуации. Процедура введения режима ЧП регламентирована одноименным законом: издается указ Президента РФ, утверждаемый Советом Федерации РФ, а общий срок введения ре-

1 Ст. 10.1 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». — СЗ РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253. Далее — Закон № 67-ФЗ.

жима жестко ограничен 30 днями для всей страны и 60 днями для отдельных местностей¹. В отличие от режима ЧП, действие режима повышенной готовности не ограничено предельным сроком (в большинстве регионов такой режим действует уже более года), а акт о его введении принимается главой субъекта Федерации без какого бы то ни было формального подтверждения законодательным собранием.

Поправка разрешает региональным избиркомам и ЦИК по своему усмотрению откладывать голосование на выборах любого уровня, в том числе федеральном, на основании актов губернаторов о введении режима повышенной готовности. Наличие такого акта — единственное конкретное условие для отложения. Все остальное находится в плоскости свободы усмотрения избиркомов. Туда же, кстати говоря, отнесено и решение вопроса об изменении сроков избирательной кампании, вызванном отложением, — никакими требованиями избирком здесь не связан.

3. *Новые способы голосования. Многодневное голосование.* Во-первых, изменения коснулись и порядка голосования. Так, на 2020 год был продлен эксперимент по голосованию на цифровых избирательных участках в Москве². Упрощенно говоря, такое изменение позволяет жителю региона, в котором проводятся «довыборы» депутатов Госдумы РФ или региональные выборы, проголосовать, находясь в Москве. Для избирателей, переехавших в столицу, но сохранивших регистрацию по месту жительства в другом регионе, это действительно дает возможность принять участие в выборах.

В мае 2020 года был принят закон, расширяющий возможности проголосовать досрочно или вне помещения для голосования. Стоит напомнить, что досрочное голосование многими экспертами оценивается как несущее повышенный риск нарушений и фальсификаций. Не раз звучали предложения полностью от него отказаться в пользу «надомного» голосования и возможности смены избира-

1 Ст. 4, 7 и 9 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении». — СЗ РФ. 04.06.2001. № 23. Ст. 2277.

2 Федеральный закон от 23.05.2020 № 151-ФЗ «О продлении на 2020 год эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации VII созыва и выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 23.05.2020. № 0001202005230003.

тельного участка через сервис «Мобильный избиратель». О больших фальсификационных рисках досрочного голосования говорила сама Председатель ЦИК Элла Памфилова¹. Теперь появилась возможность организации досрочного голосования при использовании открепительных удостоверений — ранее допускалось либо одно, либо другое. Во-вторых, введено досрочное голосование в местах, где отсутствуют помещения для голосования и затруднено транспортное сообщение. В-третьих, стало возможным проведение голосования как в основной день, так и досрочно, на придомовых территориях и в иных пригодных для этого местах. Список оснований для «надомного» голосования, ранее включавший в себя только болезнь и инвалидность, теперь стал открытым. Наконец, на выборах всех уровней появилась опция проведения дистанционного электронного либо почтового голосования². Часть из этих новелл была позаимствована из процедуры проведения Общероссийского голосования по одобрению изменений в Конституцию, однако даже там вариативность способов и форм голосования была меньше.

Спустя два месяца, в июле 2021 года, законодатель предоставил избирательным комиссиям, организующим выборы, право принимать решение о проведении многодневного голосования³. Как мы понимаем, многодневное голосование (по-народному, «голосование на пеньках») переключалось в избирательное законодательство тоже из общероссийского голосования по поправкам, которое по решению ЦИК длилось целых семь дней. Результат эксперимента был признан удачным и рекомендован к дальнейшему внедрению. Речь идет именно об «основном» голосовании, а не о досрочном. Теперь в случае необходимости можно «добирать» голоса в любой форме и любым способом: например, в проведении многодневного голосования на придомовой территории, в цеху, на работе, то есть где угодно и когда удобно. «Многодневное голосование привело к существенному снижению защиты прав граждан на свободное волеизъявление, — утверждает член совета движения «Голос» (признано иностранным агентом) Станислав Андрейчук. — Во-первых, оно очень плохо контролируется. Еще полгода назад председатель ЦИК Памфилова публично заявляла, что надомное и досрочное голосо-

1 См.: <https://regnum.ru/news/polit/2870569.html>.

2 П. 14 ст. 64, п. 1 и 16 ст. 65, п. 1 и 18 ст. 66 Закона № 67-ФЗ.

3 Ст. 63.1 Закона № 67-ФЗ.

ние создают массу возможностей для принуждения и фальсификаций, а теперь ЦИК сам распахнул двери для этого».

Все названные поправки предоставили избиркомам почти неограниченные полномочия по определению порядка голосования: его можно растягивать на несколько дней, проводить не только в помещении, но также и на улице, предварять досрочным голосованием в том или ином формате. Такая широта усмотрения явно чрезмерна — слишком много переменных поставлено в зависимость от воли избиркома, а не от положений закона. На практике это также привело к существенному усложнению условий для наблюдения: обеспечить эффективный общественный контроль одновременно в нескольких местах, да еще и в течение нескольких дней без использования административного ресурса попросту невозможно.

4. *Новые правила сбора подписей.* Поправки были внесены и в процедуру сбора подписей, необходимых для регистрации кандидатов и партийных списков. Кратко их можно охарактеризовать как шаг вперед и три назад.

Начнем с шага вперед. Появилась возможность сбора подписей через портал Госуслуг. Безусловным плюсом такого сбора является то, что электронную подпись крайне сложно забраковать при проверке. А ведь именно на этапе проверки подписей в подавляющем большинстве случаев отсекается значительная часть оппозиционных кандидатов. Однако сразу был сделан шаг обратно, поскольку норма оказалась половинчатой: собрать через портал можно не более 50% подписей, остальные только на бумаге. Да и то при условии, что решение об электронном сборе будет закреплено в региональном законе¹. В 2020 году такие поправки были приняты только в Пермском крае, Чувашии и Челябинской области².

Другим шагом назад стало новое правило заполнения подписного листа. Если раньше рукой избирателя-подписанта требовалось только заполнить дату проставления подписи и поставить сам ро-счерк, а остальное мог аккуратно и разборчиво записать сборщик, то теперь избиратель должен сам внести в лист свои ФИО³. Как показывает практика, избиркомы и задействованные в проверке специали-

1 П. 16.1–16.9 ст. 37 Закона № 67-ФЗ.

2 ЦИК: Сбор подписей на выборах в Госдуму через госуслуги не планируется // Российская газета. 09 декабря 2020 г. // <https://rg.ru/2020/12/09/cik-sbor-podpisej-na-vyborah-v-gosdumu-cherez-gosuslugi-ne-planiruetsia.html>.

3 П. 11 ст. 37 Закона № 67-ФЗ.

сты МВД и без того порой совершают грубые ошибки, сверяя записи в листах с данными из ГАС «Выборы» и баз МВД. Не говоря уже про работающих по секретной методике специалистов-почерковедов, способных за считанные часы и, главное, безошибочно находить перекрестные «совпадения» почерков среди тысяч подписей.

Однако наиболее существенным ухудшением процедуры регистрации по подписям стало снижение уровня допустимого «брака». До 2020 года кандидат мог сдать подписи с 10%-ным запасом (то есть сдать 110% подписей от числа необходимых для регистрации), из которых без отказа в регистрации могли забраковать до 10% подписей от числа проверяемых. Теперь же — не более 5%¹. Для сравнения, до 2005 года этот показатель составлял 25%. Необходимо учитывать, что среди подписей всегда есть немного «брака», процентов 5–7. Это издержки «полевых условий» сбора: заполнения листа навесу, а часто и на улице, банальных описок и помарок от дрогнувшей руки. Ровно для этого подписи и сдаются с запасом. Теперь же лимита «брака» не хватит даже для них. Сложившаяся практика проверки подписей является очень плохой. Почти на каждом ее этапе подпись может быть признана недействительной, причем практически по любым основаниям, успешно оспорить которые в суде практически невозможно. При 5% допустимого «брака» вопрос регистрации кандидата или партийного списка окончательно перешел в разряд политических, а не правовых. И никакие 50% подписей через Госуслуги в этой ситуации не могут помочь.

5. *Новые избирательные цензы.* Как мы уже говорили, история внеконституционных цензов пассивного избирательного права в российском законодательстве ведет отсчет с 2006 года, и цензы судимости в ней занимают особое положение. Не считая возраста и гражданства, Конституция России до изменений 2020 года, в принципе, содержала в себе только два общих ограничения права быть избранным: нахождение в местах лишения свободы и признание недееспособным — в обоих случаях по вступившему в силу решению суда². Эти ограничения содержатся во 2-й, неизменяемой главе Конституции — о правах и свободах человека и гражданина. Для нача-

1 П. 24 ст. 38 Закона № 67-ФЗ.

2 Ч. 3 ст. 32 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). — Официальный интернет-портал правовой информации. 04 июля 2020 г. // <http://www.pravo.gov.ru>.

ла, в 2006 году возможность баллотироваться была закрыта для лиц, осужденных к лишению свободы и имеющих неснятую или непогашенную судимость за тяжкие и особо тяжкие преступления, а также за экстремизм. Затем к срокам судимости «сверху» добавили 10 лет для осужденных за тяжкие преступления и 15 лет — за особо тяжкие¹. Суммарный срок ограничения, таким образом, включает в себя само лишение свободы, срок судимости и дополнительный срок по закону о выборах — и может достигать 50 лет.

Принятые в мае 2020 года поправки расширили список преступлений, влекущих лишение права баллотироваться, добавив в него 50 статей (!) Уголовного кодекса составов средней тяжести. Схема та же: срок осуждения к лишению свободы (даже к условному) до 5 лет, затем до 3 лет судимости и 5 лет «сверху», по закону о выборах. Итого: до 13 лет.

Видимо, для ограничения политической конкуренции оппозиционеров стало проблемно привлекать к ответственности только по тяжким или особо тяжким статьям. Потребовалось расширение поля для правового произвола в политических целях. В перечне составов можно найти целую плеяду составов мошенничества, присвоение с растратой, «фейковые» новости, «дадинскую» статью 212.1 (неоднократное нарушение законодательства о публичных мероприятиях) и многое другое. Но там нет ни одного состава о нарушениях при госзакупках и других преступлениях средней тяжести, совершаемых чиновниками.

Главная проблема новых цензов — их заведомая неконституционность и непропорциональность. Они никак не соотносятся с конституционными положениями о праве на участие в управлении делами государства, ни формально, ни по смыслу. Избирательное право — это основа народного представительства и один из маркеров политического режима. Ограничение избирательного права допустимо только в исключительных случаях, при наличии убедительных оснований считать, что иначе невозможно сформировать легитимный состав выборного органа. Судимость за преступления средней тяжести таким основанием являться не может — она не свидетельствует о достаточной общественной опасности лица. Попытка таким образом решать за избирателя вопрос о том, достоин ли тот или иной кандидат выборной должности, почти наверняка означает очередную попытку ограничить политическую конкуренцию — не допустить на выборы оппонентов. И чем менее тяжкие составы идут под запрет, тем очевиднее становится эта цель.

1 П. 3.2 ст. 4 Закона № 67-ФЗ.

6. *Кандидаты — иностранные агенты.* В апреле 2021 года в избирательное законодательство «переползли» такие понятия, как кандидаты — иностранные агенты и кандидаты, аффилированные с иностранными агентами¹.

Термин «иностранный агент» в нашем законодательстве появился в 2012 году и изначально касался только некоммерческих организаций². Детальному описанию всех изъянов этой конструкции можно посвятить целую диссертацию. Скажем только, что критерии признания иноагентом бескрайни до почти полной свободы усмотрения Минюста. В 2017 году к иноагентам стало возможно отнесение СМИ, а в 2019 году появились «физические лица, признанные СМИ, выполняющим функции иностранного агента»³.

В декабре 2020 года появились и просто физлица-иноагенты, без каких-либо отсылок к СМИ⁴. Критерии признания таковыми столь же размыты: участие в политической деятельности, под определение которой можно подвести все что угодно, в интересах и при поддержке (даже нематериальной) от иностранного источника⁵.

1 П. 35.1 и 35.2 ст. 2 Закона № 67-ФЗ.

2 П. 4–6 ст. 2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О некоммерческих организациях». — СЗ РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 145.

3 Ст. 6 Закона РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 30.12.2020) «О средствах массовой информации». — Российская газета. № 32. 08 февраля 1992 г.

4 Ст. 2 Федерального закона от 28.12.2012 № 272-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации». — СЗ РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7597.

5 В соответствии с законом (абз. 2 ч. 1 ст. 2.1 Закона № 272-ФЗ) политической признается любая деятельность (в сфере обеспечения законности, правопорядка, законодательного регулирования прав и свобод человека и гражданина и т. д.) с целью оказания влияния на выработку и реализацию государственной политики, формирование госорганов, органов местного самоуправления, их решения и действия и осуществляемая в предусмотренных данной статьей формах (собраний, митингов, пикетирований, в проведении опросов общественного мнения и т.п.). Исчерпывающий перечень форм политической деятельности из текста данной нормы вывести невозможно. Фактически к присвоению данного статуса может привести любая деятельность по отстаиванию не только чужих, но и собственных интересов, в том числе путем выражения личного мнения о ситуации в стране, принимаемых законах, действиях органов власти только по той причине, что осуществляющее ее лицо получает какую бы то ни было поддержку от иностранного источника (исключением является лишь деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения).

Именно такие лица, включенные в специальный перечень, и будут признаваться кандидатами-иноагентами.

Что касается кандидатов, аффилированных с иноагентами, то к ним относятся члены органов управления, учредители, члены и участники НКО-иноагентов, в том числе незарегистрированных общественных объединений, руководители и учредители СМИ-иноагентов, а также лица, осуществлявшие политическую деятельность и получавшие финансирование от любых иноагентов.

Принципиально важно отметить, что критерии аффилиации имеют двухлетнюю обратную силу — «откреститься» от иноагента сейчас уже не получится. Придание закону обратной силы, согласно позиции Конституционного Суда, в отношениях между государством и индивидом допустимо только в интересах индивида¹. Здесь же, напротив, права индивида ущемляются. Гражданин претерпевает негативные последствия (а признание аффилиации с иноагентом их, безусловно, несет) за правомерные на момент их совершения действия, за которые он не мог предполагать таких последствий — закон их попросту еще не содержал. И как-то предвидеть их гражданин не мог, каким бы добросовестным и законопослушным он ни был. Избавиться от полученного статуса и сопутствующих ограничений иначе, как выждав два года, невозможно. Такая норма откровенно дискриминационна, а ее принятие в канун начала федеральной кампании не оставило времени на оспаривание в Конституционном Суде РФ. И даже если это случится позже и завершится успехом, ущерб на этих выборах уже будет нанесен.

Клеймо иностранного агента, призванное отпугнуть избирателей, кандидат должен указать при выдвижении, вписывать в подписные листы (под угрозой признания всех собранных на листе подписей недействительными) и включать во все агитационные материалы, посвятив ему не менее 15% от площади или объема материала либо сделав «ясно различимым на слух». Эта информация также подлежит размещению на стендах на избирательных участках и включению в текст бюллетеня². Набор требований даже больший, чем в случае с судимостью — ее, по крайней мере, не надо указывать в агитматериалах. Видимо, иностранные агенты для законодателя

1 Определение Конституционного Суда РФ от 02.07.2015 № 1539-О.

2 П. 2.1 и 7 ст. 33, п. 9 ст. 37, п. 9.4 ст. 48, п. 6 ст. 52, п. 4 ст. 61, п. 7.1 ст. 63 Закона № 67-ФЗ.

более общественно опасны, нежели лица, осужденные за особо тяжкие преступления.

Требования по указанию статуса кандидата-иноагента, как и сам факт существования такого статуса, направлены на ограничение политической конкуренции. Вопрос признания агентом или лицом, аффилированным с ним, — это вопрос политического усмотрения правоприменителя в условиях крайней правовой неопределенности закона. Фактически, для политика или активиста риск будет нести даже символический перевод от иностранного источника, полученный два года назад.

7. *Внесудебная блокировка сайтов и отмена «дня тишины».* Еще один важный блок касается предвыборной агитации. В марте 2021 года ЦИК, региональные и территориальные избиркомы получили право обращаться в Роскомнадзор с представлением о пресечении распространения в интернете агитматериалов, изготовленных или распространяемых с нарушением требований законодательства¹. Фактически речь идет о праве избиркомов требовать внесудебной блокировки сайтов или отдельных интернет-страниц, содержимое которых избирком расценил как незаконную агитацию. При этом законодательство о выборах по-прежнему не содержит полноценного специального регулирования агитации в интернете. На нее распространяются общие нормы об агитматериалах, включая необходимость указать на интернет-странице ее тираж и предварительно представлять в избирком ее распечатку. Да-да, тираж интернет-страницы — секретарь ЦИК М. В. Гришина подтвердила это в своем ответе на запрос в августе 2020 года². С учетом того, что данное в законе определение агитации не всегда позволяет однозначно отделить ее от информирования (не имеющего цели побудить избирателя проголосовать так или иначе) и такое решение зачастую носит оценочный характер, вполне вероятно, что нас ждет волна блокировок сайтов, страниц в соцсетях, а возможно и страниц сетевых СМИ — всего, что будет содержать какую-либо информацию об оппозиционных кандидатах.

Вместе с внесудебной блокировкой сайтов Центризбиркому дали и удивительное полномочие по установлению «особенностей» выпуска и распространения агитматериалов на выборах

1 П. 10.1 ст. 21, п. 11.1 ст. 23, п. 10 ст. 26 Закона № 67-ФЗ.

2 <https://t.me/procedurki/118>.

в Госдуму¹. Какие такие особенности может установить ЦИК, пока неизвестно: в норме есть только отсылка на «учет требований» закона, что вновь оставляет простор для интерпретаций правоприменителем.

Буквально в канун майских праздников 2021 года был отменен так называемый «день тишины» — запрет на предвыборную агитацию в день, предшествующий дню голосования, — при многодневном голосовании². Запрет агитации сохранился только для самого дня (дней) голосования и субботы накануне дня голосования, если такой день будет один. Последнее, впрочем, кажется теперь маловероятным: слишком большие возможности открываются для организаторов выборов при трехдневном волеизъявлении. С одной стороны, отмена «дня тишины» при многодневном голосовании выглядит как техническая правка — в день голосования и так нельзя агитировать. Однако ничего не мешало установить такой запрет накануне дня начала многодневного голосования. Ведь его основная идея — это дать избирателю хотя бы день для того, чтобы принять обдуманное и взвешенное решение без постоянного информационного давления. Конечно, запрет активно нарушается, особенно при агитации в интернете, однако его полная отмена представляется преждевременной.

8. *Иные запреты и ограничения.* Были и другие изменения. К примеру, вместе с поправкой о «дне тишины» была отменена возможность обжалования отказа в регистрации кандидата в вышестоящую комиссию — теперь это можно сделать только через суд³. Подытожим: 2021 год оказался весьма «урожайным» на всяческие запреты, ограничения и дополнительную бюрократию, что в полной мере соответствует новому состоянию политического режима.

Аккурат после начала судебного процесса по признанию экстремистскими структур ФБК Алексея Навального 4 мая в Думу был внесен законопроект, предлагающий введение запрета баллотироваться на выборах в Госдуму лицам, «причастным к деятельности» экстремистской или террористической организации»⁴. Естественно, он был принят. Согласно запланированному. Запрет сформулирован

1 П. 3.1 ст. 62 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». — СЗ РФ. 24.02.2014. № 8. Ст. 740.

2 П. 1–3 ст. 49 Закона № 67-ФЗ.

3 П. 3.3 ст. 22, п. 7.1 ст. 75, п. 6.1 ст. 76 Закона № 67-ФЗ.

4 <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1165649-7>.

максимально размыто: «причастность» может выражаться, в том числе, в финансировании (например, в отправке пожертвований), в консультативной и в иной помощи. Последнее вообще может включать в себя любое взаимодействие с «экстремистами».

Срок запрета составляет 5 лет с момента признания организации экстремистской для ее учредителей и руководителей и 3 года — для всех «причастных». Но главное, что этот запрет, как и нормы о кандидатах-иноагентах, имеет обратную силу. Для учредителей и руководителей организации он вступает в силу за 3 года до решения суда, для «причастных» — за 1 год. Иначе говоря, гражданин не может выдвинуть свою кандидатуру за «донат», отправленный год назад организации, которая только сейчас признана экстремистской. Никакой возможности предугадать такое развитие событий у гражданина нет. На момент совершения действия он ничего не нарушает, но через год оказывается пособником «экстремистов», пораженным в политических правах.

Видимо, нет смысла говорить, что такой запрет неконституционен многократно. Статья 54 Конституции однозначно запрещает придание обратной силы закону, устанавливающему ответственность. А лишение избирательного права, безусловно, является мерой ответственности. Не менее очевидно и то, что этот закон прямо направлен на исключение из политической борьбы ряда оппозиционных кандидатов и, тем самым, на ограничение конкуренции в ходе кампании.

Параллельно Дума VII созыва продолжала свои «людоедские» традиции. Помимо избирательных новелл в течение 2021 года был принят еще целый ряд репрессивных законов, которые расширяют возможности власти в борьбе с политической оппозицией с целью сохранения режима, а именно: закон о незарегистрированных общественных объединениях-иноагентах, закон о защите от цензуры соцсетей, закон о лишении свободы за клевету в интернете и закон об оскорблении ветеранов. Все эти новинки очень быстро начали использоваться по запланированному предназначению¹.

1 Федеральный закон от 30.12.2020 № 481-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности». — СЗ РФ. 04.01.2021. № 1 (ч. 1). Ст. 20; Федеральный закон от 30.12.2020 № 482-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации». —

К 2022 году весь, казалось бы, хаотично накопленный набор нормативных актов, косвенно вытекающий из конституционных поправок и умноженный на произвольную правоприменительную практику, привел к «конфронтационной мобилизации». Шпиономания и поиск агентов иностранного влияния, как в советские времена, вновь стали механизмами регулирования политической и общественной жизни и искусственного сужения рамок дискуссии о путях развития страны. Под углом конфронтации начали переписываться учебные программы, пересматриваться программы научного сотрудничества и исторические нарративы. Во всех вузах страны появились должности проректоров по безопасности и прошло массовое увольнение преподавателей, излагающих независимую точку зрения.

Конфронтационная внешняя политика стала важнейшим фактором легитимации несменяемости власти и связанных с ней задач «внутреннего контроля», приобретающего все более жесткие формы. Важнейшей чертой официального российского внешнеполитического дискурса стала секьюритизация вопросов идентичности, то есть их политизация и возведение в ранг вопросов национальной безопасности. Внешняя политика стала инструментом конструирования национальной идентичности для российской элиты.

Специалисты выделяют три основных мифа этой идентичности. Первый — об исключительности России: ее существование на периферии европейского ценностного и культурного универсума интерпретируется не как ущербность, а как преимущество и свидетельство исключительности. Второй — миф об исторической преемственности: это миф о неменяющейся и неизменяемой России, совершающей отдельное от прочего мира путешествие во времени от великого князя Владимира до Владимира Путина. Для внешней политики здесь важно, что национальные интересы и стратегия в таком дискурсе предопределены много веков назад, а изменения возможны только на тактическом уровне. Третий, и самый важный для внешней политики, миф предполагает противопоставление России не отдельным странам, а именно Западу в целом. Всеобъемлющий воображаемый «Запад» воспринимается как сила, пытающаяся из-

СЗ РФ. 04.01.2021. № 1 (ч. I). Ст. 21; Федеральный закон от 30.12.2020 № 538-ФЗ «О внесении изменения в статью 128.1 Уголовного кодекса Российской Федерации». — СЗ РФ. 04.01.2021. № 1 (ч. I). Ст. 77; Федеральный закон от 05.04.2021 № 59-ФЗ «О внесении изменений в статью 354.1 Уголовного кодекса Российской Федерации». — СЗ РФ. 12.04.2021. № 15 (ч. I). Ст. 2426.

менить уникальную, уходящую корнями в тысячелетнюю историю идентичность России¹.

Впрочем, все закономерно. Таковы неизбежные тенденции развития законодательства авторитарных режимов, которые начинаются с, казалось бы, не слишком опасного избирательного инжиниринга, а заканчиваются законами изоляции и войны.

Голосование и выборы 2020–2021 годов.

Общероссийское голосование за поправки в Конституцию

Инициатива проведения общероссийского голосования по поправкам к Конституции и «обнулению» принадлежала лично Президенту России и назначено оно было президентским указом. Это голосование стало самой необычной избирательной процедурой в новейшей истории страны. Оно регулировалось не федеральным избирательным законодательством, а специальным законом «О поправке в Конституцию», который приняли в марте 2020 года. По этому закону процедура голосования полностью определялась Центризбиркомом.

ЦИК решил, что голосование должно идти целых семь дней, с 25 июня по 1 июля; все это время граждане могли прийти в участковую избирательную комиссию и отдать свой голос безо всяких дополнительных заявлений и сообщений. Кроме того, ЦИК упростил проведение голосования вне участков: чтобы пригласить членов участкового избиркома к себе домой, во двор или на предприятие, не требовалась уважительная причина. Члены избиркомов организовывали голосование вне помещений по просьбам старших по домам и руководителей предприятий. Днем плебисцита при этом считалось 1 июля, а период с 25 по 30 июня был назван «голосованием до дня голосования». Формальной причиной проведения голосования в таком оригинальном виде стала пандемия.

И хотя у ЦИК до вступления в силу закона о поправках, до наделения избиркомов соответствующими полномочиями и ресурсами не было никаких правовых оснований заниматься подготовкой к голосованию, но еще за несколько месяцев до его принятия, 25 января 2020 года, один из Telegram-каналов сообщил об утечке информации с закрытого заседания в ЦИК, на котором голосование уже всю об-

1 Знамя конфронтации. За что и почему Россия воюет с Западом? / под ред. К. Рогова. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2021. С. 11–12 // <https://liberal.ru/wp-content/uploads/2021/10/znamiya-konfrontaczii.-za-cto-i-pochemu-rossiya-voyuet-s-zapadom-2.pdf>.

суждалось. Сопровождение проходило в формате видео-конференц-связи. Помимо руководства ЦИКа, членов аппарата и других сотрудников, которые имеют доступ к такого рода мероприятиям, к нему были подключены представители региональных избирательных комиссий. Им поручили проанализировать готовность их регионов к организации голосования и отчитаться 27 января. Секретарь ЦИК Майя Гришина сообщила, что, с учетом отсутствия в законе подробного регулирования процедуры, можно использовать акты ЦИКа. Зампредседателя ЦИК Николай Булаев в своем выступлении сообщил, что принятие закона о поправках предполагается в середине февраля (принят был в марте). К этому времени в комиссии регионов должны поступить необходимые для голосования информационные материалы («брендбуки», макеты плакатов и проч.), оплаченные средствами из региональных и муниципальных бюджетов¹.

В это же время «конституционная комиссия» продолжала наполнять закон о поправках своими инициативами. Например, педиатр Леонид Рощаль внес поправку о качественной и доступной медицине, а актер Владимир Машков — о неотчуждаемости российских территорий. Ко второму чтению в проекте появились упоминания Бога, брака как союза мужчины и женщины и русского языка как языка государствообразующего народа, а также нормы о защите исторической правды, ответственном отношении к животным, воспитании экологической культуры и т. п. Именно эти предложения наряду с содержащимися в президентском проекте поправками о регулярной индексации пенсий и МРОТ не ниже прожиточного минимума стали основой агитационной кампании в поддержку реформы.

Конституционная реформа в целом и возможность пожизненного президентства Путина разделили граждан России приблизительно пополам. В мартовском опросе 2020 года «Левада-центра» обращает на себя внимание, что среди 47% оппонированных «обнулению» доля резких противников составила 30%, в июне она выросла до 33%. Параллельно с 23 до 31% выросла и доля решительных сторонников «обнуления», так что 64% респондентов оказались в крайних позициях («определенно да» и «определенно нет») при 33% «умеренных» («скорее да» и «скорее нет»). Это явная картина политической поляризации. Действительно, как показывают социологические

1 Исправившему верить. Как и для кого Владимир Путин правил Конституцию. — Коммерсантъ. 30 декабря 2020 г. // <https://www.kommersant.ru/doc/4637586>.

данные, сторонники и противники поправок составляли накануне голосования близкие по величине группы. В социологических опросах доля первых колебалась в диапазоне 40–51%, а вторых — 30–45%, при среднем разрыве около 9 пп. (в июньских опросах разрыв заметно сократился), однако этот разрыв может быть связан с меньшей склонностью оппонентов режима сообщать свое мнение социологам.

В таких условиях Кремлю пришлось идти на значительные ухищрения, чтобы превратить картину общественного раскола в демонстрацию повсеместного одобрения «обнуления» и сопутствующих конституционных новаций. Помимо манипуляций с процедурой принятия поправок Кремль использовал экстремальную ситуацию пандемии COVID-19 для того, чтобы сломать электоральные стандарты и механизмы контроля выборов, действовавшие в течение предыдущего десятилетия и позволявшие ограничивать масштабы фальсификаций¹.

КПРФ была единственной партией, которая не поддержала поправки в Конституцию, предложенные Владимиром Путиным и, в том числе, обнулившие его президентский срок. Во время третьего чтения в Думе коммунисты воздержались от голосования за поправки. На фоне общероссийской голосовательной кампании по поправкам они активизировались и в преддверии думских выборов предложили свою повестку. Это был отличный повод начать агитационную кампанию заблаговременно. Коммунисты предложили провести «народный референдум» по своим изменениям в Конституцию. В том числе внести в нее:

положение о государствообразующей роли русского народа в многонациональной семье равноправных народов России; национализировать природные недра и гарантировать выплату гражданам доли от доходов с торговли полезными ископаемыми; закрепить пенсионный возраст 60 лет для мужчин, 55 лет — для женщин; зафиксировать ежегодную индексацию пенсий, социальных выплат и стипендий на коэффициент инфляции за прошлый год; установить величину МРОТ и пенсии не ниже прожиточного минимума; зафиксировать платежи за жилищно-коммунальные услуги на уровне 10% от совокупного дохода семьи; закрепить понятия «парламентский запрос», «парламентский контроль» и «парламентское расследование»; наделить Госдуму правом самостоятельно

1 Новая (не)легитимность: как проходило и что принесло России переписывание конституции / под ред. К. Рогова. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2020. С. 59 // https://liberal.ru/wp-content/uploads/2020/08/Novaya_nelegitimnost.pdf.

инициировать вопрос о доверии правительству и его отдельным членам; закрепить выборность членов Совета Федерации, губернаторов и мэров городов путем прямого тайного голосования без каких-либо «фильтров»; сделать выборными должности мировых, районных и городских судей; приравнять фальсификацию выборов к посягательству на основы конституционного строя; указать важнейшей функцией Банка России обеспечение экономического роста; закрепить за органами местного самоуправления право на большую долю налоговых поступлений. Кроме того, коммунисты предлагали принять закон о Конституционном собрании и упростить процедуру проведения референдума¹.

Дальше пиар-кампании дело, естественно, не двинулось. Действующее российское законодательство о референдуме, как мы уже говорили, никак не предполагает подобных несогласованных эскапад, тем более что референдум нельзя проводить за год до очередных выборов в парламент, и коммунисты, безусловно, об этом знали.

Голосование по изменению Конституции России проходило в течение недели, с 25 июня по 1 июля. За внесение изменений в Основной Закон страны проголосовали 77,92%, против — 21,27%. Явка на общероссийском голосовании составила 65%. Наибольшую поддержку поправки в Конституцию получили в Чечне, Крыму и Туве, где за них высказались свыше 90% участников голосования. Единственным протестным регионом оказался Ненецкий автономный округ, где против поправок выступили более половины жителей. 1 июля на избирательных участках по всей стране дежурили 185 тысяч полицейских и сотрудников Росгвардии, которые не нашли никаких серьезных нарушений. Результаты превзошли ожидания администрации президента, там их посчитали «триумфом».

Большая часть закрытых городов Вооруженных сил Минобороны РФ показали протестные результаты голосования по Конституции. В девяти регионах уровень поддержки поправок в закрытых территориальных образованиях (ЗАТО) оказался самым низким из всех муниципалитетов. В других регионах, за редким исключением, закрытые города оказались на втором, третьем, четвертом местах по количеству голосов против поправок. В том числе поправки не слишком активно поддерживали в ЗАТО, где базируются ракет-

1 КППФ намеревается провести «народный референдум» по своим поправкам к Конституции. — Коммерсантъ. 04 июня 2020 г. // <https://www.kommersant.ru/doc/4366228>.

ные войска стратегического назначения и подводные лодки с ядерными ракетами¹.

Одним из главных итогов «всероссийского голосования» стал фактический слом общепринятых практик наблюдения за ходом голосования, сдерживавших масштабы фальсификаций на предыдущих выборах. Доступ наблюдателей был изначально ограничен еще на уровне «закона о поправке», на практике препятствовали ему и общественные палаты, неправомерно наделенные правом направления наблюдателей вместо политических партий. Вторым фактором, снижавшим возможность наблюдения, стало многодневное досрочное голосование и, в особенности, голосование вне помещений для голосования (голосование «на пеньках»). Многочисленные свидетельства указывают, что именно там осуществлялся массовый вброс бюллетеней. Наконец, еще одним механизмом искажения воли избирателей стала практика принуждения к голосованию по месту работы. В целом же Центральная избирательная комиссия грубо превысила свои полномочия и нарушила «закон о поправке», устанавливавший правила голосования, так как не имела прав по расширению сроков и форм голосования. В результате в рамках «досрочного голосования» было получено $\frac{4}{5}$ всех голосов, которые должны бы быть признаны недействительными, а реальные итоги голосования установить не представляется возможным².

- 1 В семи регионах именно города ракетных войск показали самые протестные результаты голосования: это Свободный (Свердловская область), Первомайский (Кировская область), Знаменск (Астраханская область), Комаровский (Оренбургская область), Светлый (Саратовская область), Сибирский (Алтайский край), Солнечный (Красноярский край). В некоторых из этих ЗАТО результаты были далеки от средних по региону, например, в Знаменске за поправки проголосовали 57,4%, а против — 41,59%, тогда как в Астраханской области 86,73% — за, 12,73% — против. В Комаровском поправки поддержали 51,83%, против выступили 47,46%. См. подробнее: «Принуждение может оказаться опасной технологией». Закрытые города Минобороны массово показали протестный результат на опросе по Конституции. — Znak.com. 7 июня 2020 г. // https://www.znak.com/2020-07-07/zakrytye_goroda_minoborony_massovo_pokazali_protestnyy_rezultat_na_oprose_po_konstitucii.
- 2 Новая (не)легитимность: как проходило и что принесло России переписывание конституции / под ред. К. Рогова. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2020. С. 46 // https://liberal.ru/wp-content/uploads/2020/08/Novaya_nelegitimnost.pdf.

Статистический анализ официальных итогов указывает на радикальное изменение электоральных практик в России: если в предыдущие 12 лет доля аномальных голосов (фальсификаций), идентифицируемых статистическими методами, колебалась в промежутке 14–23% от общего числа голосов, то специальный режим голосования в 2020 году привел к взлету этого показателя до 37%. То есть за вычетом аномальных голосов (фальсификаций) реальный его результат находится в районе 65% голосов «за» при явке около 43% вместо официально объявленных 78% «за» при явке 68% (такие же результаты видны не только на многочисленных отдельных участках, но и в целых регионах, где масштабные фальсификации не имели места — например, в Хабаровском крае. Группа регионов со сверхвысоким уровнем фальсификаций (свыше 25% голосов) увеличилась до 46% — более половины от общего числа. Впервые с 2011 года была возобновлена практика масштабных фальсификаций в Москве¹.

Поэтому легитимность нового конституционного режима «президентского принципата» или диктатуры не выглядит вполне обеспеченной, что с необходимостью вынуждает власть к увеличению репрессивных мер, давлению на элиты и гражданских активистов, к расширению форм контроля общества и каналов информации, а также к поиску различных способов поддержания снижающейся популярности Владимира Путина.

Выборы 2021 года

Послушный и зависимый парламент очень нужен любому автократическому режиму. Трижды послушный и многожды зависимый парламент особенно нужен автократиям в условиях неизбежно надвигающегося транзита. Даже тогда, когда транзит этот любыми методами пытаются отдалить. Для кооптированных элит получить такой парламент — сверхзадача. Поэтому начиная с президентских выборов 2018 года эта сверхзадача ощущалась для специалистов на вкус, на запах и была даже вполне себе осязаема. Когда журналисты задавали какой-нибудь вопрос относительно некоего сиюминутного события, спрашивая, почему это и зачем, в ряде случаев ответ был один: это подготовка к парламентским выборам 2021 года. Обстановка меж-

1 Шпилькин С. Хвост вертит кометой: масштабы и география «поправочного» голосования 2020 года: в сб. «Новая (не)легитимность: как проходило и что принесло России переписывание конституции» / под ред. К. Рогова. С. 31 // https://liberal.ru/wp-content/uploads/2020/08/Novaya_nelegitimnost.pdf.

ду тем в стране потихоньку накалялась. Рейтинги власти неуклонно снижались. Интернет и холодильник становились все влиятельнее по сравнению с телевизором. Выросло «непоротое» поколение, которое хотело участвовать в управлении государством и умело постоять за себя. Это те важные социальные изменения, которые, как правило, вползают в современность малозаметно и бесшумно, потому что наш глаз еще не приучен их различать. Авторитарному государству такие изменения очень вредны, и власть начинает на них реагировать. По-своему. По-властному. Порой криво, косо и грубо.

Самой заметной чертой прошедших осенью 2021 года выборов в Думу была не интрига по поводу распределения депутатских мандатов, а беспрецедентная репрессивная кампания властей против структур ФБК, независимых кандидатов и СМИ. После январских митингов за свободу Навального тысячи людей по всей России были задержаны, непривычно много получили административный арест: в Москве переполнились все спецприемники, автозаки с задержанными много часов стояли в очереди. Уже полтора года протестные митинги практически не согласовывались, формально — из-за пандемии коронавируса. С весны из России уехали десятки активистов и политиков, в том числе бывшие сотрудники ФБК, опасющиеся за свою свободу. Бывший депутат Госдумы Дмитрий Гудков собирался вновь выдвигаться в парламент, но покинул страну после обыска и возбуждения фальшивого уголовного дела. К единому дню голосования 2021 года несистемная оппозиция подошла в максимально зачищенном состоянии. Оппоненты Кремля возлагали планы на кампанию, кандидатами собирались выдвигаться, например, многие соратники Алексея Навального. Но в июне суд признал структуры политика экстремистскими, а Госдума буквально в последние месяцы работы VII созыва приняла закон, запрещающий баллотироваться тем, кто был связан с экстремистскими организациями, даже до того, как они получили такой статус.

В таких условиях практически единственным способом выражения недовольства для оппозиции стало «Умное голосование», и это оказалось для власти самым опасным. К 2021 году были созданы серьезные предпосылки к тому, чтобы снижение поддержки «Единой России» в электорате компенсировалось административной мобилизацией лояльных избирателей. Однако результативность такой компенсации обусловлена снижением стимулов к участию в выборах тех секторов электората, чья политическая заинтересованность не совместима с поддержкой доминирующей партии. Понятно, что

явка таких избирателей в решающей степени стимулируется присутствием партий и кандидатов, которые рассматривались бы как неконтролируемая властями оппозиция («правдоподобная оппозиция»). Исключение такой оппозиции осуществляется путем контроля над полем политических альтернатив.

В целом властям удалось достичь над этим полем практически полного контроля, однако достигнутый результат мог быть нивелирован стратегией «Умного голосования», разработанной Навальным и его сторонниками. Стратегия строилась на предположении, что голосование оппозиционно настроенных избирателей в одномандатных округах может изменить баланс в пользу кандидатов, противостоящих кандидатам «Единой России», и тем самым снизить уровень ее представительства. Выборы 2019–2020 годов показали, что основная цель такой стратегии достижима, хотя и не повсеместно и в довольно скромных масштабах. Однако помимо основной цели стратегия преследует две другие, достижение которых могло нанести «Единой России» не менее серьезный ущерб. «Умное голосование» создает достаточно ясный стимул к тому, чтобы оппозиционно настроенные избиратели явились на выборы. Повышение явки протестного электората может стать эффективным противовесом системе административной мобилизации: очевидно, что если избиратель мотивирован желанием проголосовать против кандидата «Единой России» в округе, то и за список доминирующей партии он не проголосует. Таким образом последствия могут сказаться также на итогах голосования по партийно-списочной части.

Высокий уровень протестных настроений делает уязвимым и голосование в мажоритарных округах, принесших «партии власти» 60% ее мест в Думе. При невысокой явке победа административного кандидата обеспечивается в среднем теми же 32–33% голосовавших, что составляет 12–13% избирателей. В то же время «второй» кандидат получает, как правило, 8–9% голосов избирателей. Такие соотношения вполне объясняют ожесточение, с которым власти боролись против проекта «Умного голосования», и ту опасность, которую потенциально таит для них любая форма коалиционного голосования в одномандатных округах. Прибавка 4–5% избирателей округа для оппозиционного кандидата может иметь опрокидывающий эффект.

Анализ показывает, что фундаментальной причиной репрессивного поворота Кремля является как раз утрата надежного большинства, подрывающая эффективность и безопасность тех технологий электорального манипулирования, на которые опирался

режим с середины 2000-х годов. И если раньше Кремль мог противопоставлять «хипстерской» оппозиции мегаполисов образ «реальной России» — «консервативного большинства» и «глубинного народа», то теперь эта конструкция выглядит все менее убедительной. Похоже, что теперь все больше вырисовываются два большинства: консервативное и протестное. И пока Навальный сидит в тюрьме, это формирующееся большинство активно ищет своего лидера-заступника, некоего «народного Навального»¹. Для нейтрализации подобных рисков власти в значительно большей степени, чем когда бы то ни было ранее, полагаются на прямое подавление политических оппонентов. Начиная с драматических событий вокруг отравления Алексея Навального.

Регионы не предпринимали никаких активных действий по подготовке к думской кампании, ожидая конкретных установок из центра. И эти установки поступили. На семинаре для вице-губернаторов в Подмоскowie в феврале 2021 года представители администрации президента сообщили, что на осенних выборах в Госдуму Кремль устроит явка в 45% и 45% голосов за «Единую Россию». Хотя для отдельных регионов КРІ может быть и ниже: например, для Москвы — 35%. На семинаре также разъясняли, что мобилизовать надо именно своих сторонников, а не всех подряд, поскольку среди бюджетников одобрение власти тоже падает: учителя, например, устали от «удаленки», поэтому имеет смысл привлекать на голосование только те группы населения, где поддержка власти высока. Иными словами, Кремль на выборах — 2021 не будет рассчитывать на масштабную административную мобилизацию, отсюда и невысокий КРІ по явке².

За полгода до осенних выборов в Госдуму фонд «Петербургская политика» описал три возможных сценария. Пока, по мнению экспертов, власти готовят страну к плану «Крепость» — с максимальным контролем над кампанией и получением «Единой Россией» (ЕР) конституционного большинства. Однако негатив в обществе может склонить чашу весов в сторону сценария «Ветер перемен», при котором ЕР удержит простое большинство, а в Думу пройдет кто-то из малых партий. Наименее же вероятным авторы доклада считали

1 Зорькин на двух стульях. Как разгром оппозиции ведет страну к конституционному кризису. Интервью с правоведом Андреем Медушевским // <https://novayagazeta.ru/articles/2021/11/07/zorkin-na-dvukh-stuliakh>.

2 Лучше меньше, да тише. — Коммерсантъ. 22 января 2021 г. // <https://www.kommersant.ru/doc/4654936>.

сценарий, допускающий потерю единороссами даже простого большинства, хотя именно такой вариант удовлетворил бы все стороны: оппозиция была бы довольна неудачей ЕР, а власти смогли бы контролировать парламент через коалицию партии власти с более слабыми партнерами. Как мы видим, из предложенных сценариев победил план «Крепость»¹.

Выборы в Госдуму так и не стали де-факто главным политическим событием 2021 года. Многие либо не были в курсе предстоящего голосования, либо не придавали ему большого значения. К тому же недавние политические протесты и дискуссии вокруг них воспринимались как нечто более «интересное, драматичное и настоящее». Еще одна причина низкого интереса к выборам — общая политическая апатия. Она была заметна и раньше, но 2020 год, прошедший в условиях борьбы с пандемией, заметно ее усилил.

Оценить достоверность объявленных результатов выборов 2021 года чрезвычайно трудно. Независимое международное и внутреннее наблюдение на этих выборах было сведено к абсолютному минимуму, хотя движение «Голос» (признано иностранным агентом) смогло сформировать массив данных, свидетельствующий о массовых нарушениях в процессе голосования. При анализе результатов выборов обращает на себя внимание тот факт, что первоначальные результаты, сообщенные Центризбиркомом поздним вечером 19 сентября на основе обработки данных 10% протоколов, отводили списку «Единой России» 38,8% голосов. Далее следовали КПрФ (25,0%), ЛДПР (9,6%), «Новые люди» (7,8%), и «Справедливая Россия» (6,8%). По мере дальнейшей обработки протоколов доля «Единой России» значительно возросла и вплотную приблизилась к 50%, улучшились и показатели «Справедливой России», в то время как доли голосов за другие три партии заметно сократились². И хотя сами результаты голосования были управляемы, последующие события привели к тому, что думские выборы в глазах элит стали оцениваться как «сосредоточенные политические риски».

1 «Ветер» им в «Крепость». Эксперты проанализировали возможные сценарии думских выборов. — Коммерсантъ. 15 февраля 2021 г. // <https://www.kommersant.ru/doc/4692095>.

2 *Ерофеев С.* С новым строем! В 2021 году Россия перешла от электорального авторитаризма к полноценной диктатуре. — The Insider. 10 января 2022 г. // <https://theins.ru/opinions/sergei-erofeev/247593>.

Самым главным и не столь заметным их результатом стали свидетельства произошедших социальных сдвигов. Очищенные от аномальных голосов (фальсификата) результаты голосования показывают, что реально за «Единую Россию» голосовали примерно только треть пришедших на выборы (32%), а за КПрФ — четверть (25%). Если бы не было вбросов, то КПрФ обгоняла бы «Единую Россию» не менее чем в четверти регионов.

Послевыборные опросы не только подтверждают эту картину (среди голосовавших за КПрФ отдал голос каждый четвертый), но и показывают, что прирост электората КПрФ обеспечили избиратели молодых возрастов, более образованные, с высоким социальным статусом (руководители, менеджеры, предприниматели, специалисты). КПрФ переросла границы нишевой ретропартии, популярной преимущественно среди пенсионеров, каковой она была еще на прошлых выборах, и приобрела черты мейнстримной партии. В то время как электорат «Единой России», напротив, постарел и проигрывает в качестве (пенсионеры, домохозяйки, служащие).

Подавив несистемную оппозицию, опирающуюся на городские, образованные и молодежные слои, режим столкнулся с новыми вызовами со стороны тех социальных страт, которые раньше выглядели скорее зоной его поддержки. Успех коммунистов и формирование вокруг КПрФ новой платформы оппозиционности выглядит наиболее существенным и достаточно грозным вызовом режиму. КПрФ превращается в основного электорального конкурента «партии власти», с гораздо более широкой социальной базой, нежели проекты Навального, в своего рода «нового Голема» — «второе большинство». Это существенно снизит эффективность репрессивного ответа Кремля на кризис 2020–2021 годов и с высокой вероятностью сделает экономическую политику в ближайшем будущем более патерналистской и социально затратной.

Выборы 2021 года обнажили характерные черты третьей эпохи электорального авторитаризма в России, пишет Александр Кынев. Для первой, «сурковской», эпохи были характерны стратегии кооптации и принудительной интеграции в «партию власти» различных элитных групп, «партизация» законодательной власти всех уровней и выстраивание «вертикалей управления» партийной системой и электоральными процессами. Наступившая после кризиса 2011 года «володинская» эпоха характеризовалась принудительной консервацией партийной системы, возвращением к смешанной системе выборов на фоне структурной слабости «партии власти» и «до-

говорными матчами» с системной оппозицией, приносившими ей «пряники» в виде электоральных синекур¹. Таковы главные выводы доклада Фонда «Либеральная миссия» «Новая реальность: Кремль и Голем. Что говорят итоги выборов о социально-политической ситуации в России», подведшего итоги последней на сегодняшний день избирательной кампании в России.

Но еще более страшная новая реальность накрыла страну через несколько месяцев после этих выборов и в результате именно таких выборов. Дума VIII созыва молниеносно одобрила все тоталитарно-имперские инициативы президента: признание самопровозглашенных республик на востоке Украины, использование вооруженного контингента за пределами России и так называемый закон о фейках, предусматривающий уголовную ответственность (до 15 лет лишения свободы) за информацию о войне, отличающуюся от официальной. За законом о распространении фейков о российской армии скорее всего последует закон о распространении фейков о российской экономике. Потому что, если не говорить о положении на фронте, то вторым важнейшим фронтом «специальной операции» является, безусловно, российская экономика. «Закон о фейках — это стремительно опускающийся на страну „железный занавес“. Это только кажется, что это закон, ограничивающий информацию. На самом деле это закон-репрессия, а значит — закон о неспособности государства организовать конвенциональную, нормальную жизнь страны. Эту неспособность и призвана репрессия компенсировать. И именно эта неспособность становится главным принципом национальной жизни», — написал Кирилл Рогов. Закон о фейках повлек за собой закрытие всех независимых СМИ. Вслед за СМИ опять пришли за выборами. Решили, что необходимо упразднить институт членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Они остались только на уровне ЦИК и комиссий субъектов Федерации — да и то на всякий случай, с существенно урезанными правами. Были упразднены и избиркомы муниципальных образований, местные выборы теперь будут проводить ТИКи. Так спокойней для власти, подконтрольней, дешевле и безопасней.

1 Новая реальность: Кремль и Голем. Что говорят итоги выборов о социально-политической ситуации в России / под ред. К. Рогова. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2021. С. 22 // <https://liberal.ru/wp-content/uploads/2021/11/kreml-i-golem.pdf>.

ВЫБОРЫ СТРОГОГО РЕЖИМА

Все закономерно. Если в течение многих лет целью государства является захват и удержание власти путем искусственной трансформации институтов исключительно под эти цели и задачи, а не под оптимизацию и совершенствование управления, итог, как правило, оказывается именно такой.

Глава 5. Классификация поправок в избирательное законодательство как маркер изменения политического режима (целей и задач власти)

Значение классификации поправок для исследования динамики политических режимов

Мы уже говорили о том, что именно избирательная система и избирательное законодательство (ее правовое оформление) являются тем волшебным ключом, который, в зависимости от целей и задач власти, открывает либо закрывает двери демократии. Именно от избирательного законодательства и от выборов как результата его реализации зависит качественное состояние, пределы и возможности представительных органов — институтов, не только формирующих правила игры, но и ограничивающих исполнительную власть как самую потенциально авторитарную. А значит, именно оно, избирательное законодательство, определяет в итоге эффективность системы разделения властей, конфигурацию, сущность, содержание и порядок взаимодействия всех государственных институтов.

Но ровно по этой же причине, как мы опять-таки говорили, избирательное законодательство является главной группой риска при смене властных приоритетов. Порочный авторитарный круг замкнутых причинно-следственных связей, когда для того, чтобы избираться, надо иметь власть, а для того, чтобы иметь власть, надо избираться, требует специальных беспримысленных правил политической игры, главным из которых становится порядок организации и проведения выборов. Демократия обеспечивает свободу выбора, но не гарантирует неременный выбор последовательно демократических лидеров. Авторитарная ситуация допустить не может. Ему нужна только победа ради удержания власти, и специально сконструированные условия этой победы неременно будут зафиксированы в избирательном законодательстве. Поэтому, если начинается законодательная блокировка возможности демократической смены власти,

впору ставить вопрос о трансформации политического режима. То есть мы предполагаем, что оценка динамики политического режима должна начинаться с оценки трансформации законодательства о выборах и смежных с ними институтов. Такова гипотеза.

Мы фиксировали, что в общей сложности за последние четверть века в избирательное законодательство России было внесено 2630 поправок. В том числе только с мая 2021 года было внесено 166 изменений, а количество редакций Закона «Об основных гарантиях...» перевалило за сотню. Это огромный, трудно воспринимаемый и, на первый взгляд, хаотичный набор норм, уточнений и дополнений к ним. Поправки вносились постепенно на протяжении длительного времени. Иногда казалось, что они носят сугубо тактический характер и обусловлены сиюминутной необходимостью конкретного политического расклада перед очередным избирательным циклом. Однако, оглядываясь назад и имея перед глазами весь массив информации, мы понимаем, что это не так. Весь кажущийся хаотичным комплекс мелких и крупных корректур вполне укладывается в четкую систему, которая позволяет увидеть внутреннюю логику и главные цели политических преобразований.

Первой задачей классификации является систематизация огромного по объему материала, позволяющая увидеть за кажущимся хаосом четко прослеживаемую закономерность.

Второй задачей, естественным образом вытекающей из первой, становится определение качественных признаков этой закономерности и соотношения признаков с выводами уже проведенных научных исследований для усиления их доказательной базы или, наоборот, для их опровержения.

Третьей задачей является выдвижение гипотезы, что данная классификация может быть использована как измеритель для будущих исследований. Мы анализировали поправки в условиях, когда нам уже полностью был понят авторитарный вектор развития страны. Наша классификация гармонично совпала с выводами политологов, и тогда мы подумали: «А что если использовать ее наоборот»? Можно ли измерять отклонения политических режимов от демократического вектора с помощью уже готовой классификации авторитарных поправок? Допустим, в какой-либо стране появляется поправка из сформированных нами групп. Является ли она тревожным звоночком, свидетельствующим об антидемократической деформации режима, об изменении целей и задач власти, которые еще не проявились явно? Мы предполагаем, что такой системный

анализ по различным критериям мог бы стать общеупотребимым маркером, который превентивно, а не *post factum* позволит выявлять скрытые намерения власти. Приводя классификацию поправок в избирательное законодательство, принятие которых в итоге позволяет трансформировать демократические цели развития государства и демократические институты в их противоположность, мы предлагаем дополнительный инструмент для изучения политико-правовых явлений и процессов. Причем если бы у нас был другой материал для анализа, мы вполне бы смогли создать по этой методике соответствующий маркер и для обратной оценки перехода от авторитаризма к демократии.

Мы выдвигаем гипотезу о том, что содержательная классификация поправок в избирательное законодательство может являться маркером для определения истинных целей и задач власти и соответствующей им трансформации политического режима. «Имеющий уши да услышит, имеющий глаза да увидит»... Смысл этого древнего изречения заключается в том, что истина пребывает рядом с нами. В книге «Логика научного исследования» Карл Поппер утверждает: чтобы считать теорию эмпирически подтвержденной, необходимо продемонстрировать ее пригодность для прогнозирования будущих событий¹. Поэтому доказать эффективность этого инструмента должна жизнь и исследования, проведенные с его использованием, если он будет кем-то востребован. Сегодня это особенно актуально для постсоциалистических государств, до сих пор переживающих непростые переходные процессы адаптации к демократии и освоения демократических ценностей. Россия в данном случае взята как образец, поскольку ее избирательная система количественно и качественно претерпела наиболее глобальную трансформацию.

Оговоримся сразу, что помимо прямого внесения изменений в избирательные законы существует немало других способов трансформации избирательного законодательства и электорального поля. Например, толкования правовых норм органами конституционного контроля; подмена закона квазинормативными актами (инструкциями, методическими рекомендациями и др.) и придание этим актам обязательного характера; прецедентные решения судов общей юрис-

1 Popper K. P. The Logic of Scientific Discovery. London. 1959; Поппер К. Логика и рост научного знания. Избранные статьи: пер. с англ. М.: Прогресс, 1983; Инглхарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия: Последовательность человеческого развития. — М.: Новое издательство, 2011. — 464 с. — (Библиотека Фонда «Либеральная миссия»). С. 18.

дикции и создание на их основе устойчивой судебной практики; произвольное административное правоприменение, создающее систему деловых обыкновений (обычное право) и др. Все эти способы должны быть предметом специального анализа, и они непременно будут рассмотрены отдельно. В данном случае мы умышленно ограничиваем себя *содержательно-предметной классификацией* именно *прямых законодательных поправок*.

Следует также подчеркнуть, что в течение всего периода действия Конституции России 1993 года мы наблюдаем две разнонаправленные и четко разделенные по времени тенденции. Период «дефектной» демократии сильно отличается от двадцатилетнего периода становления и консолидации авторитаризма. Если с 1993 по 2001 год возможности участников избирательного процесса постепенно расширялись¹, то с 2000–2001 года мы видим нарастающий обратный процесс. Если до 2000 года формировались законодательные основы для борьбы с фальсификациями и иными грязными технологиями выборов, то в ходе последующей трансформации большая часть этих положений была отменена либо обставлена дополнительными оговорками и условиями и таким образом нейтрализована. Более того, вводилось специальное регулирование, открывающее простор для затруднения контроля избирательного процесса и создания предпосылок для распространения грязных административных практик. Первый период был достаточно внезапно искусственно прерван смелой целеполаганий власти. Объема трансформационного материала этого периода явно недостаточно для достоверных выводов о динамике демократического транзита. Поэтому мы будем анализировать поправки, внесенные в российское избирательное законодательство за последние 20 лет. Именно за эти годы авторитарный транзит прошел практически все свои стадии вплоть до границы закрытой диктатуры (тут дефиниции могут варьироваться). И мы считаем, что имеющаяся фактура вполне пригодна для полноценного анализа.

1 Например, с принятием Закона «Об основных гарантиях...» 1997 года закреплялось право самовыдвижения кандидатов (в дополнение к выдвижению избирательными объединениями и непосредственно избирателями). Поправка расширила возможности участия в выборах независимых кандидатов. С введением в законодательство в 1999 году избирательного залога существенно упростилась регистрация кандидатов и избирательных объединений, поскольку залог был введен в качестве альтернативы дорогостоящей и трудоемкой процедуры сбора подписей. Это открывало доступ к кампании более широкому кругу кандидатов.

Предметная классификация поправок, внесенных в избирательное законодательство с 2000 года, позволяет сгруппировать их по нескольким направлениям. Во-первых, по целевому воздействию на конкурентную политическую среду, в которой, собственно, и происходит реальная оценка избирателями своих предпочтений по отношению к политикам. Во-вторых, по воздействию на прозрачность и достоверную результативность выборов. Более тонкая настройка исследовательского зрения дает возможность увидеть, какие поправки характерны для этапа захвата власти, а какие свойственны авторитарному режиму в период, когда он переходит к обороне (консолидации) с целью удержания властных позиций. И эта настройка по времени очень близка к оценкам политологов.

Итак, практически все поправки можно отнести к одной из пяти основных групп:

- поправки, ограничивающие свободный и равный доступ к выборам коллективных и индивидуальных участников;
- поправки, ограничивающие равенство субъектов избирательного процесса;
- поправки, направленные на интеграцию избирательных комиссий в систему исполнительных органов власти;
- поправки, нейтрализующие возможности общественного контроля на выборах;
- поправки, трансформирующие избирательную систему в целом и формулу распределения депутатских мандатов;
- околорезультативные поправки.

Рассмотрим их подробнее.

Ограничение круга и возможностей коллективных участников выборов

Первая, самая обширная, группа поправок касается законодательного ограничения свободного и равного доступа к выборам посредством сужения круга участников избирательного процесса. Она включает в себя несколько подгрупп поправок.

Ограничение круга и возможностей коллективных участников выборов состояло в следующем:

- ограничение участия региональных партий в федеральных выборах, позже ликвидация региональных и межрегиональных

- партий как борьба с конкурентами в условиях сложносоставного федеративного государства;
- запрет на избирательные блоки, снизивший возможности участия в выборах малых партий;
 - исключение из перечня субъектов избирательного процесса всех общественных объединений, кроме политических партий;
 - новое законодательство о партиях, кардинальное изменение объема политического поля и его акторов, исключение из перечня субъектов избирательного процесса большинства малых партий в рамках ложно сформулированной идеи о возможности построения эффективной и регулируемой партийной системы сверху;
 - усложнение условий и процедуры административной регистрации политических партий, повлекшее резкое снижение их численности;
 - увеличение формальных требований к партиям и усиление государственного регулирования стало дополнительным механизмом воздействия государства на «нежелательные партии», которое позволило не регистрировать их и не допускать к участию в выборах;
 - последующее вынужденное снижение (после решения ЕСПЧ) требований к численности партий не сняло ограничения на участие в выборах малых партий, поскольку запрет избирательных блоков сохранился;
 - принятие Закона «О противодействии экстремистской деятельности» и введение на его основе внесудебной практики признания общественных организаций экстремистскими с целью последующего недопущения к выборам связанных с ними одномандатных кандидатов;
 - внесение поправок в Закон о некоммерческих организациях с целью ограничения их политической активности под угрозой признания иностранными агентами.

Все эти ограничения в первую очередь осуществлялись посредством трансформации законодательства о политических партиях в органичном сочетании с законодательством о выборах. Параллельно вносились поправки в корреспондирующие законы и в законы, устанавливающие процедуры и ограничения видов деятельности

для активностей коллективных участников политического процесса (референдум, публичные мероприятия и пр.).

Большинство изменений из этой группы относятся к начальному периоду современного российского авторитаризма, то есть к периоду его становления и захвата власти, когда автократия формировала политическую систему «под себя». Однако поправки, усложняющие регистрацию партий, и своеобразные правовые изыски типа экстремистских организаций, иностранных агентов, весьма расплывчатого определения политической деятельности и политической активности появились на стадии консолидации как потенциальный маневр на случай обострения политического противостояния. И заработали эти поправки в полную силу не сразу — их юридической ущербности в момент принятия еще не вполне соответствовало состояние правоохранительной и судебной систем. Когда система уже после поправок Конституции «дозрела», тогда они расцвели пышным цветом.

Ограничение круга индивидуальных участников выборов

Это особо интересная позиция среди всех групп поправок. Помните, как элегантно была решена эта задача в СССР после того, как государство отменило функцию диктатуры и классовые ограничения активного избирательного права? В Конституции СССР 1936 года наряду с провозглашением всеобщего равного, прямого избирательного права¹ было записано: «Труд в СССР является обязанностью и делом чести каждого способного к труду гражданина по принципу: „кто не работает, тот не ест“» (статья 12). А раз не ест, то и принимать решений не может. И выдвигать своих кандидатов, и сам баллотироваться в Советы не имеет возможности. Не потому, что это запрещено, а просто потому, что кандидатов в депутаты могут выдвигать *только трудовые коллективы*.

В современной России ограничения выглядят менее элегантно. И это понятно, поскольку все они относятся к тому периоду, когда авторитаризм перешел в стадию консолидации (удержания власти).

1 Ст. 135 Конституции СССР 1936 года: «Выборы депутатов являются всеобщими: все граждане СССР, достигшие 18 лет, независимо от расовой и национальной принадлежности, пола, вероисповедания, образовательного ценза, оседлости, социального происхождения, имущественного положения и прошлой деятельности, имеют право участвовать в выборах депутатов, за исключением лиц, признанных в установленном законом порядке умалишенными».

Изначально они выглядели как точечная борьба с политическими противниками. Но у всякой авторитарной власти по мере ее искусственного продления количество противников увеличивается, а качественно они становятся более изощренными в своей стратегии и тактике, поскольку законодательно усложняются условия политической конкуренции. Следствием ухода с политической арены большинства коллективных участников стал рост активности участников индивидуальных — сильных политиков и активистов, имеющих авторитет у избирателей. Для установления контроля над этим процессом законодатель пошел по пути прямых и косвенных ограничений. Прямые ограничения состояли в установлении ряда избирательных цензов. Как известно, Конституция предусматривает только два возможных основания лишения гражданина пассивного избирательного права: нахождение в местах лишения свободы по обвинительному приговору суда и признание судом гражданина недееспособным.

Но, начиная с 2006 года, избирательное законодательство стало активно пополняться самыми разными видами ограничений.

1. Одним из оснований для лишения пассивного избирательного права стало наличие у гражданина России иностранного гражданства либо вида на жительство или аналогичного документа, дающего право на постоянное проживание в иностранном государстве (2006)¹. Поправки игнорировали конституционные принципы равенства прав и свобод граждан и запрет ограничения прав в зависимости от наличия у гражданина России иностранного гражданства². По состоянию на 2015 год Федеральная миграционная служба России оценивала количество российских граждан, параллельно имеющих иностранное гражданство либо вид на жительство, приблизительно в пять миллионов человек³. Таким образом из участия в избирательном процессе в качестве кандидатов были исключены около 2% российских граждан, причем преимущественно наиболее политически и экономически активных, имеющих достаточно высокий уровень образования и доходов.

1 Ст. 6, 7, 8, 9 и 10 Федерального закона от 25.07.2006 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей» соответственно. — СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (часть 1). Ст. 3427.

2 Ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 62 Конституции Российской Федерации.

3 <http://www.rbc.ru/society/02/06/2015/556dc5c89a79472805721461> (дата обращения: 05.06.2016). Более актуальные данные опубликованы не были.

2. Под лозунгом «борьбы с криминалом во власти» было введено ограничение для лиц, *имеющих неснятую или непогашенную судимость* за тяжкие или особо тяжкие преступления (2006)¹. Здесь наблюдается определенная корреляция между введением данного ограничения и рядом резонансных (в основном так называемых «казачных» экономических) уголовных дел по статьям за тяжкие и особо тяжкие преступления, фигурантами которых стали оппозиционные политики, правозащитники, борцы с коррупцией и другие общественные деятели. Часть этих дел, в которых ЕСПЧ усмотрел нарушение прав человека, установленных Европейской конвенцией, под любыми предлогами не пересматриваются или пересматриваются формально, без учета замечаний ЕСПЧ и изменения приговоров². Исходя из того, что ежегодно за тяжкие и особо тяжкие преступления осуждается около 350 тысяч человек³, права выдвигать свою кандидатуру на выборные должности на длительное время лишилось несколько миллионов россиян.

3. Спустя некоторое время ограничения, вводимые только на время до момента снятия и погашения судимости, законодатель счел недостаточными и был введен полный запрет баллотироваться для лиц, *когда-либо осужденных за тяжкие или особо тяжкие преступления*⁴, то есть фактически речь шла о пожизненном лишении пассивного избирательного права. Поправка получила обратную силу, распространив свое действие на всех когда-либо осужденных за тяжкие или особо тяжкие преступления⁵.

1 П. 1 ст. 1 Федерального закона от 05.12.2006 № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“ и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации». — СЗ РФ. 11.12.2006. № 50. Ст. 5303.

2 См., например: «Дело Ив Роше». ВС против ЕСПЧ // <https://zona.media/online/2018/04/25/yves-rocher-vs> (дата обращения 30.04.2018).

3 <http://tass.ru/obschestvo/1514789> (дата обращения: 05.06.2016).

4 Ч. 3 ст. 32 Конституции Российской Федерации.

5 Норма была оспорена в Конституционном Суде Российской Федерации, который счел пожизненное ограничение не соответствующим Конституции и предложил законодателю ограничить срок лишения гражданина пассивного избирательного права и дифференцировать его в зависимости от тяжести преступления. В результате в феврале 2014 года в законодательство были внесены поправки, устанавливающие, что за тяжкие преступления лицо лишается пассивного избирательного права на 10 лет с момента

4. Ограничением пассивного избирательного права стало наличие *осуждения за отдельные составы преступлений*. Первыми в число «невыдвиженцев» попали граждане, осужденные за преступления «экстремистской направленности» и имеющие за них неснятую или непогашенную судимость (2010)¹. Вводя это правило, парламентарии не озаботились более точной формулировкой без учета того, что особенная часть Уголовного кодекса России вообще не содержит подобной главы. То есть были искусственно созданы условия для самого широкого административного усмотрения при определении круга лиц, ограниченных в пассивном избирательном праве.

5. Ограничения пассивного избирательного права коснулись также тех, *кто был подвергнут ответственности за определенные административные проступки* — пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики и символики и за производство и распространение экстремистских материалов (2010)². И это вполне понятно, поскольку привлечение к административной ответственности процессуально проще и оперативно эффективнее. К тому же Конституция и нормы Кодекса об административных правонарушениях предоставляют лицу, привлекаемому к административной ответственности, меньший объем правовых гарантий. Иными словами, подвергнуть лицо административному наказанию проще, чем осудить за уголовное преступление, что позволяет относительно оперативно в случае необходимости «лишить» любого гражданина пассивного избирательного права.

снятия или погашения судимости, за особо тяжкие — на 15 лет с того же момента. На практике это означает, что лицо, осужденное за тяжкое преступление, сперва лишается права баллотироваться на срок лишения свободы (от 5 до 10 лет), затем на срок судимости (8 лет), а затем еще дополнительно на 10 лет в соответствии с избирательным законодательством — суммарно от 23 до 28 лет. В отношении осужденных за особо тяжкие преступления срок ограничения пассивного избирательного права составит от 35 до 50 лет (от 10 до 25 лет лишения свободы + 10 лет судимости + 15 лет дополнительного ограничения), что практически можно назвать пожизненным.

- 1 Ст. 7 Федерального закона от 24.07.2007 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму». — СЗ РФ. 30.07.2007. № 31. Ст. 4008.
- 2 Ст. 7 Федерального закона от 24.07.2007 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму». — СЗ РФ. 30.07.2007. № 31. Ст. 4008.

6. В мае 2021 года Дума внесла очередные поправки в Закон «Об основных гарантиях...» и в Закон «О выборах...», о запрете на участие в выборах лиц, причастных к экстремистским и террористическим организациям (ЭТО). Народ немедленно обозвал этот документ законом «против ФБК». В итоге, если к июню 2021 года специалисты оценивали число «лишенцев» пассивного избирательного права в 9 миллионов человек (8% избирателей)¹, то к началу 2022 года движение «Голос» (признано иностранным агентом) в своем докладе констатировало увеличение их числа до 10–11 миллионов человек (10% избирателей)².

Косвенные ограничения пассивного избирательного права

Такие ограничения носят процедурный характер и привязаны к стадиям избирательного процесса. Так, например, в 2002 году из избирательного законодательства была исключена возможность выдвижения кандидатов группой избирателей³. После внесения этой поправки у кандидатов остались только две возможности — выдвижение избирательным объединением либо самовыдвижение. В 2005 году при смене избирательной системы со смешанной мажоритарно-пропорциональной на чисто пропорциональную было ликвидировано и право на самовыдвижение. Так на практике пассивного избирательного права были лишены беспартийные граждане. И хотя для них сохранялась возможность «подачи заявки» в политическую партию с просьбой включить их в список кандидатов, этот порядок поставил их в полную зависимость от воли партийного руководства.

Еще одно косвенное ограничение пассивного избирательного права состояло во введенном в 2005 году пятикратном снижении максимального процента возможного брака при проверке подписных листов. Одновременно был снижен и допустимый предел «запаса»: подписей, которые можно было сдать сверх требуемого для регистра-

- 1 9 млн россиян лишены права избираться на выборах. Из-за «закона против ФБК» их станет больше еще на сотни тысяч // <https://itsmycity.ru/2021-06-22/izza-zakona-protiv-fbk-chislo-rossiyan-bez-prava-izbiratsya-navyborah-priblizitsya-k10-ml>.
- 2 Ответ на попытки ЦИК России занизить численность «лишенцев» — граждан России, лишенных пассивного избирательного права // <https://www.golosinfo.org/articles/145784>.
- 3 Ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 20.12.2002 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

ции, — с 25 до 10% от их требуемого числа¹. В результате и без того сложная процедура сбора подписей стала практически непреодолимой для самовыдвиженцев и для политических партий, участие которых в выборах могло быть по тем или иным причинам сочтено нежелательным. По утверждению В.Л. Шейниса, «для государства на практике не составляет труда забраковать по самым различным основаниям практически любое количество подписей»². При этом эффективной процедуры оспаривания результатов проверки подписей не существует. Такой порядок регистрации кандидатов не раз подвергался жесткой критике с самых разных сторон. В ходе массовых протестных акций, прошедших после выборов Государственной Думы Российской Федерации VI созыва, его отмена была одним из основных требований протестующих. В результате законодатель пошел на своеобразную «уступку» и в 2012 году полностью освободил от сбора подписей все политические партии на любых выборах, кроме выборов Президента Российской Федерации³. Но такая поправка, расширяющая возможности политической конкуренции, оказалась для власти крайне неудобной и даже опасной. Она буквально рушила всю удобно устроенную схему ограничения участия в политической борьбе коллективных акторов. Поэтому через два года все вернулось на круги своя — обязательный сбор подписей вернулся на выборы всех уровней, вплоть до муниципальных. Исключения коснулись только партий, списки которых получили мандаты в действующих составах законодательных собраний субъектов Федерации. Тем самым государство практически полностью вернуло себе контроль за процессом регистрации кандидатов и их списков на федеральных выборах.

1 П. 36 ст. 9 Федерального закона от 21.07.2005 № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации». — СЗ РФ. 25.07.2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

2 Шейнис В. Л. Почему в России нет оппозиции. Взгляд юриста.

3 Федеральный закон от 02.05.2012 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления». — СЗ РФ. 07.05.2012. № 19. Ст. 2275.

*Создание неравных условий
для участников избирательной кампании*

Вторая группа поправок направлена на *создание неравных условий для участников избирательной кампании*. Речь идет о специально сформированной системе преимуществ для одних участников избирательного процесса и, наоборот, создания препятствий для других. В большинстве случаев эти преимущества и препятствия касаются вопросов предвыборной агитации и финансирования выборов. Но не только.

Ярким примером создания преимуществ можно назвать введение режима так называемой «льготной регистрации», когда от сбора подписей при выдвижении кандидатов и списков кандидатов были освобождены политические партии, допущенные к распределению депутатских мандатов на предыдущих выборах того же либо более высокого уровня¹. В итоге эти партии и их кандидаты сэкономили значительный объем финансовых средств и всегда имели преимущество, начиная агитационную кампанию раньше других. Законодатель лукаво обосновал свою инициативу необходимостью поддержки партий, «пользующихся популярностью среди избирателей». Однако в этом случае депутаты оказывались в роли судей в собственном деле — они создавали особые преференции для своих собственных парламентских партий.

В дополнение к правилу о регистрационном неравенстве был создан механизм государственного финансирования партий, набравших определенный процент голосов на предыдущих выборах. Положение о государственном финансировании политических партий, набравших на последних выборах в Государственную Думу не менее 3% голосов либо победивших не менее чем в двенадцати одномандатных округах, было предусмотрено еще в самой первой редакции Закона «О политических партиях», принятого в июле 2001 года². Эти партии получали ежегодное финансирование в размере 0,005 от минимального размера оплаты труда (50 копеек) за каждый полученный голос избирателя³. Такую же сумму партия получала одновременно за результат выдвинутого ею кандидата в Президенты Российской

1 П. 16 ст. 38 Закона «Об основных гарантиях...» 2002 года.

2 Подп. «а» и «б» п. 5 ст. 33 Закона «О политических партиях».

3 Подп. «а» п. 6 ст. 33 Закона «О политических партиях».

Федерации, если тот набрал три и более процентов голосов¹. С тех пор размеры финансирования менялись неоднократно и всегда в сторону увеличения. Так, в 2005 году «цена голоса» увеличилась десятикратно, до 5 рублей², в 2008 году — еще в четыре раза, до 20 рублей³, в 2012 году — до 50 рублей⁴, в 2014 году — до 110 рублей за голос⁵, причем обычно это происходило в пределах одного года после прошедших выборов. То есть депутаты нового созыва честно отработывали свои обязательства перед выдвинувшими их партиями. Последние изменения 2016 года подняли эту цену до 152 рублей⁶, что в 304 раза выше, нежели цена в первоначальной редакции закона.

Да, конечно, многие страны предпочитают государственную финансовую поддержку политических партий во избежание их зависимости от спонсоров. Правда, государство далеко не всегда берет на себя постоянное финансирование жизнедеятельности партий. Некоторые страны (Германия и США) частично финансируют только предвыборные расходы партий⁷. Но из всех основных методов прямого государственного финансирования партий только один, приме-

- 1 Подп. «в» п. 5 и подп. «б» п. ст. 33 Закона «О политических партиях».
- 2 Подп. «в» п. 13 ст. 7 Федерального закона от 21.07.2005 № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации». — СЗ РФ. 25.07.2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.
- 3 Подп. «б» п. 2 ст. 1 Федерального закона от 22.07.2008 № 144-ФЗ «О внесении изменений в статьи 30 и 33 Федерального закона „О политических партиях“». — СЗ РФ. 28.07.2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3600.
- 4 Ст. 1 Федерального закона от 01.12.2012 № 211-ФЗ «О внесении изменения в статью 33 Федерального закона „О политических партиях“». — СЗ РФ. 03.12.2012. № 49. Ст. 6756.
- 5 Ст. 1 Федерального закона от 14.10.2014 № 300-ФЗ «О внесении изменения в статью 33 Федерального закона „О политических партиях“». — СЗ РФ. 20.10.2014. № 42. Ст. 5608.
- 6 Ст. 1 Федерального закона от 19.12.2016 № 452-ФЗ «О внесении изменения в статью 33 Федерального закона „О политических партиях“». — СЗ РФ. 26.12.2016. № 52 (Часть V). Ст. 7501.
- 7 См.: Финансирование политических партий и избирательных кампаний. Руководство по финансированию политической деятельности / под ред. С. Джоунса, М. Омана и Э. Фальгер. — International Institute for Democracy and electoral assistance. SE-103 34 Stockholm. Bulls Graphics, Sweden ISBN: 978-91-7671-064-2016 // <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns-RU.pdf>.

няемый в России и в Латвии, серьезно дискриминирует участников избирательного процесса¹.

Таким образом, в вопросах финансирования избирательной кампании была создана ситуация заведомо неравного положения различных партий — участников выборов. Партиям-фаворитам напрямую оказывается финансовая поддержка со стороны государства пропорционально их результатам на последних выборах. Механизм поддержки закреплен в законодательстве о политических партиях, но привязан к их участию в выборах.

Принцип равенства кандидатов и избирательных объединений оказался законодательно ограничен и в сфере предвыборной агитации. Действующий уже более 20 лет Закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» дает возможность распространять информацию о кандидатах, замещающих государственные должности, без ограничений, предусмотренных для ведения предвыборной агитации другими кандидатами.

Еще одно ограничение принципа равенства участников выборов в вопросах проведения агитации касается права на бесплатное эфирное время и печатную площадь. По закону, такие время и площадь до 2009 года могли получить любые избирательные объединения. После 2009 года специальной поправкой закона о выборах было введено правило, что этого права могут быть лишены объединения, не набравшие на предыдущих выборах определенной доли голосов (не более 3%)². Тем самым для них был оставлен только механизм платных публикаций и эфиров.

- 1 Четыре основных метода прямого государственного финансирования политических партий:
- в зависимости от количества голосов, полученных партией на национальных или муниципальных выборах (этот метод используется только в России и в Латвии);
 - в равных долях для всех зарегистрированных политических партий;
 - сочетание двух способов: первая часть государственного финансирования, которая распределяется в соответствии с количеством полученных голосов, а вторая часть направляется в политические партии в равных долях;
 - в зависимости от числа голосов и числа мест в парламенте: часть государственного финансирования выделяется в соответствии с количеством полученных голосов, а часть идет на финансирование политических партий, допущенных к распределению депутатских мест в парламенте.
- 2 Ст. 1 Федерального закона от 19.07.2009 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах в части

В итоге в правовое регулирование предвыборной агитации были введены положения, создающие заведомо неравные условия для менее популярных партий и оппозиционных кандидатов, и созданы условия для информационного доминирования кандидатов-чиновников. В то же время их оппоненты лишены не только аналогично широких возможностей для агитации, но и возможности эффективной контрагитации.

Создание системы контроля за деятельностью избирательных комиссий

Третья группа поправок направлена на создание *системы контроля за деятельностью избирательных комиссий*, то есть структур, ответственных за организацию и проведение выборов.

Формально, с точки зрения закона избирательные комиссии не являются ни органами государственной власти, ни органами местного самоуправления, а представляют собой коллегиальные органы, формируемые совместно государством и обществом¹. Правила их формирования определяются государством. Таким образом, государство относительно свободно в выборе одного из двух принципов их формирования — «сверху», когда определенная часть состава комиссии формируется напрямую органами государственной власти и местного самоуправления либо вышестоящими комиссиями, или «снизу», когда членов избиркомов выдвигают собрания избирателей, политические партии и общественные объединения. Отдавая приоритет принципу формирования «сверху», государство таким образом увеличивает в составе комиссий долю административно зависимых от него членов. Кроме того, государство может взять на себя полномочия по утверждению кандидатур, выдвинутых «снизу».

предоставления эфирного времени и печатной площади для проведения предвыборной агитации». — СЗ РФ. 20.07.2009. № 29. Ст. 3640.

1 По мнению А. Ю. Бузина, одним из значительных недостатков российского избирательного законодательства является унаследованная им от советского законодательства недостаточная определенность статуса избирательных органов, организующих и проводящих выборы. Иначе говоря, «недоопределенность» правового статуса российских избирательных комиссий, а в некоторой степени и сама концепция системы избирательных комиссий негативно влияет на институт российских выборов в целом. См.: Бузин А. Ю. Проблемы правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2004.

Именно это и произошло с российскими избирками. Вопреки закону, в соответствии с которым «избирательные комиссии при подготовке и проведении выборов в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления» (п. 12 ст. 20 ФЗ «Об основных гарантиях...»), формирование комиссий различного уровня было постепенно поставлено в полную зависимость от органов власти. Например, формирование избирательных комиссий субъектов Российской Федерации осуществляется наполовину региональным законодательным (представительным) органом, наполовину — высшим должностным лицом региона (руководителем высшего исполнительного органа власти субъекта)¹. В итоге современный статус избиркомов позволил ряду ученых прямо относить их к политическим органам исполнительной власти, управляющим избирательным процессом².

В итоге государство практически полностью контролирует процедуру формирования избирательных комиссий всех уровней, причем в процедуре формирования изначально заложена политическая основа их деятельности, поскольку «персональный состав комиссий определяется политической составляющей представительных и исполнительных органов, которые принимают участие в их формировании»³.

Но не только порядок формирования приблизил статус избирательных комиссий к органам государственной власти. На комиссии, в первую очередь высшие (Центральную и региональные), были возложены отдельные государственно-властные полномочия. Так, на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации с 2005 года возложены полномочия по сбору и проверке всей сводной

1 П. 6 ст. 23 Закона «Об основных гарантиях...» 2002 года.

2 Макаревич А. А. Организационно-правовой режим избирательных комиссий в Российской Федерации: проблемы реализации правового статуса. — Вестник Томского гос. ун-та. Право. 2014. № 3 (13). С. 51–60; Чуров В. Е., Эбзеев Б. С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель. — Журнал российского права. 2011. № 11. С. 5–20; Макаревич К. К. Избирательные комиссии как институт политических выборов: состояние и оптимизация функционирования в современной России: дис. ... канд. полит. наук. Орел, 2004.

3 Макаревич К. К. Избирательные комиссии как институт политических выборов: состояние и оптимизация функционирования в современной России. С. 53.

финансовой отчетности политических партий¹. На уровне регионов избирательные комиссии субъектов Федерации были наделены аналогичными полномочиями в отношении региональных отделений политических партий². Помимо этого, на избирательные комиссии законом были возложены регуляторные функции по определению порядка целого ряда избирательных процедур (трехдневное голосование в условиях карантина, дистанционное электронное голосование и пр.). Законодатель решил, что оперативное правовое регулирование в меняющихся политических условиях проще и эффективнее возложить на контролируемые органы, наделив их соответствующим правом.

В то же время при увеличении полномочий по контролю за партиями вне избирательного процесса были снижены контрольные полномочия, связанные непосредственно с выборами. Так, еще в 2004 году Центральную избирательную комиссию лишили права обращения в Верховный Суд Российской Федерации с жалобами на решения, действия и бездействия, связанные с массовым нарушением прав избирателей. Именно те нарушения, которые Центризбирком как комиссия, организующая федеральные выборы и возглавляющая систему избирательных комиссий, могла бы точнее и оперативнее всего выявлять и пресекать. Тем самым полномочия по пресечению массовых нарушений фактически были полностью переданы органам прокуратуры Российской Федерации, что только усилило возможность влияния на избирательный процесс со стороны органов государственной власти. В дополнение к этому была исключена обязанность комиссии рассматривать на своих заседаниях особые мнения, подготовленные не согласными с решениями комиссии членами. Теперь их роль стала сугубо формальной, их подготовка более не влекла каких-либо юридических последствий³.

1 Подп. «в» п. 20 ст. 9 Федерального закона от 21.07.2005 № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации». — СЗ РФ. 25.07.2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

2 Абз. 5 и 6 подп. «г» п. 22 ст. 9 Федерального закона от 21.07.2005 № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации». — СЗ РФ. 25.07.2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

3 Подп. «е» п. 27 ст. 9 Федерального закона от 21.07.2005 № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации». — СЗ РФ. 25.07.2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

*Ограничение возможностей общества по контролю
за избирательным процессом и защите нарушенных прав*

Четвертая группа поправок направлена на *ограничение возможностей общества по контролю за избирательным процессом и защите нарушенных прав*. Если быть менее вежливыми, эти поправки направлены на осложнение борьбы с фальсификациями и обеспечение дополнительных возможностей для фальсификаций. Они касаются различных форм мониторинга и наблюдения за выборами на всех стадиях избирательной кампании. В первую очередь речь идет о субъектном составе контролеров, об их полномочиях, о формах взаимодействия с избирательными комиссиями, с государством и с местным самоуправлением. Во-вторых, речь идет о правовых последствиях неправомερных действий государства во время избирательных кампаний. И это тоже понятно — если государство заинтересовано в получении определенного, отличного от реального результата на выборах, оно будет стремиться максимально сокращать возможности общественных контролеров и усложнять их деятельность.

С принятием Закона «О выборах депутатов...» 2005 года общественные объединения были лишены права самостоятельного назначения наблюдателей¹, а без него такие объединения были поставлены в зависимость от партий и кандидатов, преследующих собственные цели в рамках избирательных кампаний, либо были вынуждены использовать другие способы контроля. Например, направлять на участки своих представителей в качестве сотрудников средств массовой информации, обладающих, впрочем, относительно ограниченным арсеналом прав, связанных непосредственно с наблюдением.

Но даже в статусе сотрудников средств массовой информации представителям наблюдательских объединений удавалось достаточно эффективно фиксировать нарушения. Ответной реакцией государства стало усложнение порядка назначения таких контролеров. С 2015 года было введено требование: будущий представитель СМИ на избирательном участке должен проработать в соответствующей редакции не менее полугода. Общественные наблюдатели оказались вынуждены формировать корпус своих представителей с большим

¹ Подп. «б» п. 29 ст. 9 Федерального закона от 21.07.2005 № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации». — СЗ РФ. 25.07.2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

запасом времени, тогда как ранее представитель СМИ мог быть назначен и отправлен на участок непосредственно в день голосования.

Неоднозначная ситуация сложилась и с полномочиями наблюдателей. Даже предоставляя им определенные права, законодатель ограничивал их самыми разными оговорками. Так, например, в 2016 году в Закон «Об основных гарантиях...» 2002 года наконец-то было включено право наблюдателя вести видео- и фотосъемку на избирательном участке. Однако осуществлять ее можно только после предварительного уведомления председателя, заместителя председателя или секретаря комиссии. И только с того места, которое определит председатель комиссии¹.

Введение единого дня голосования — тоже одна из мер, имеющая своей скрытой целью усложнение общественного контроля. Когда выборы проводятся одновременно по всей стране в разных регионах, эффективность наблюдения снижается за счет количественной нехватки наблюдателей, распыления их внимания, транспортной досягаемости объектов наблюдения с единовременным увеличением подлежащего анализу объема информации о нарушениях в строго отведенные процессуальные сроки. Возможности наблюдения и защиты нарушенных прав были существенно подорваны введением в 2020–2021 годах растянутого трехдневного голосования (голосования «на пеньках») и внедрением в отдельных регионах дистанционного электронного голосования (ДЭГ). Трехдневное голосование сначала было введено как разовое в условиях пандемии при голосовании за поправки в Конституцию летом 2020 года. Как мы уже говорили, определение порядка этого голосования было делегировано ЦИК. И, видимо, его результаты оказались столь очевидно впечатляющими для власти, что практику решено было распространить и на очередные выборы, причем на тех же регулирующих условиях. ДЭГ, о котором мы непременно будем говорить отдельно, был апробирован на выборах в Мосгордуму в 2019 году и повторен на выборах в Думу в 2021-м. Именно в 2021 году использование ДЭГ вызвало грандиозный скандал, поскольку результаты электронного и бумажного голосования оказались полностью противоположными.

1 Подп. «ж» п. 2 ст. 1 Федерального закона от 15.02.2016 № 29-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“ и статью 33 Федерального закона „О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации“ в части деятельности наблюдателей». — СЗ РФ. 15.02.2016. № 7. Ст. 917.

В силу своей непрозрачности и невозможности адекватного контроля ДЭГ был подвергнут резкой критике, и его дальнейшее применение было поставлено под сомнение. Вопрос пока не решен, однако вполне вероятно, что обострение внутривластной ситуации может, наоборот, привести к массовому внедрению ДЭГ как идеального способа достижения властью искомого избирательного результата в условиях невозможности должного контроля системы.

Таким образом в российское избирательное законодательство был вмонтирован целый комплекс мер, направленных на ограничение возможностей общественного контроля.

Манипулирование правилами определения результатов выборов

Пятая группа поправок касается *правил определения результатов выборов* — выбора избирательной формулы, посредством которой голоса избирателей трансформируются в депутатские мандаты. К сожалению, любая избирательная формула в той или иной степени искажает результаты волеизъявления, и задачей демократического законодательства является максимальное нивелирование этой проблемы. Однако в России группа поправок, наоборот, направлена именно на использование скрытых свойств различных избирательных формул в интересах определенных кандидатов и партий. При этом как полная смена формулы, так и внесение в нее незначительных изменений способны создать условия для вполне легального перераспределения мандатов между победителями.

На протяжении многих лет избирательная формула при формировании персонального состава депутатов Государственной Думы оставалась без изменений — половина депутатов избиралась в одномандатных округах по мажоритарной системе относительного большинства, а другая половина — в общефедеральном округе, по пропорциональной системе, с использованием квоты Хэра, правила наибольшего остатка и 5%-ного заградительного барьера. При этом допускалось блокирование между различными избирательными объединениями. Порог явки устанавливался в 25% от числа избирателей. В бюллетенях присутствовала строка «против всех». Таковы основные элементы формулы, использовавшейся с 1993 по 2003 год. В последующие годы все они были так или иначе изменены.

С принятием Закона «О выборах депутатов...» 2005 года в России была введена полностью пропорциональная избирательная си-

стема с использованием квоты Хэра и правилом наибольшего остатка, хотя высказывались предложения и о переходе на метод делителей Имперали. Сам по себе отказ от одномандатных округов означал полный переход на партийные выборы и вписывался в логику снижения политической конкуренции, повышения контроля за выборами со стороны государства и обеспечения парламентского большинства для партии власти.

После исключения из избирательного процесса всех общественных объединений, кроме политических партий, и кратного сокращения численности последних возможности выбора у избирателей резко сократились: в бюллетене осталось лишь сильно ограниченное число вариантов выбора. В этих условиях использование при распределении мандатов квоты Хэра усиливало преимущество партии-фаворита. Правда, в стенах парламента озвучивались и более радикальные предложения: о переходе к использованию метода делителей Имперали, откровенно способствующего еще большему повышению результата лидирующей партии за счет «аутсайдеров». Но, как уже говорилось, в масштабах парламента, состоящего из 450 депутатов, этот метод был признан недостаточно эффективным.

В 2014 году избирательную систему вновь изменили. Власть была вынуждена вернуть смешанную систему с одномандатными округами, поскольку при резком снижении рейтинга правящей партии сохранение полностью пропорциональных выборов грозило ей потерей парламентского большинства. И наоборот, в сочетании с одномандатными выборами при полностью выстроенной вертикали избирательных комиссий гарантировало сохранение и возможно даже увеличение количества депутатских мандатов.

Несвязанная смешанная система, при которой результаты одномандатных выборов не учитываются при определении результатов выборов по пропорциональной системе, а просто прибавляются к ним, максимально способствовала достижению этой цели, и она была успешно достигнута. В результате правящая партия получила 76,22% мест в Государственной Думе при 54,2% голосов по партийным спискам. То есть *использование особенностей избирательной системы в конкретных политических условиях дало суммарное искажение представительности парламента в 22%.*

Величина заградительного барьера также была предметом неоднократных изменений в течение нескольких избирательных циклов. Так, еще Законом «О выборах депутатов...» 2002 года было закреплено, что следующие после ближайших выборы 2007 года

пройдут с использованием 7%-ного барьера. Закон «О выборах депутатов...» 2005 года это подтвердил. Повышение величины барьера было напрямую связано с задачей ограничения конкуренции на выборах, поскольку преследовало цель выведения из предвыборного процесса ряда политических акторов. Увеличенный барьер должен был гарантировать непопадание в состав Государственной Думы относительно небольших партий, сохранивших государственную регистрацию после партийной реформы. В итоге барьер преодолели только четыре партии, которые на многие годы остались единственными парламентскими, но при этом вовсе не отражали всей палитры политической жизни страны.

В последующие годы после решения ЕСПЧ по делу Республиканской партии против России, в котором величина заградительного барьера была поставлена под сомнение, к этой величине были введены определенные оговорки — нормы о так называемых льготных мандатах для партий, не преодолевших барьер, но набравших тем не менее существенное количество голосов. Так, один мандат полагался партии, набравшей от 5 до 6% голосов, и два мандата — набравшей от 6 до 7%. Передача одного-двух мандатов в масштабах депутатского корпуса в 450 человек была абсолютно бессмысленной, но хоть как-то имитировала демократические процедуры. Впрочем, эти положения ни разу не были использованы. В 2014 году заградительный барьер был возвращен на уровень в 5%, однако при возврате к смешанной несвязанной системе такая мера уже не представляла никаких существенных рисков для партии-фаворита.

Как видим, все эти группы поправок достигли своей цели в такой степени, что Председатель Конституционного Суда России в своем публичном выступлении в прессе вынужден был сказать о необходимости восстановления ситуации, «чтобы у оппозиции была реальная возможность прихода к власти в рамках Конституции, то есть на началах честной политической конкуренции»¹. Избирательное законодательство, являющееся по определению ключом к демократии, в полной мере продемонстрировало свои обратные антидемократические свойства при условии определенных целеполаганий и задач власти.

1 Зорькин В. Д. Буква и дух Конституции. — Российская газета. 10 октября 2018 г. // <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tocheynymi-izmeneniyami.html>.

Околоэлекторальные поправки

Шестая группа — *околоэлекторальные поправки*. Это еще одна очень важная группа поправок, название которой напрямую не ассоциируется с выборами, но ограничивающая инструменты народовластия и принцип сменяемости власти. Речь идет о продлении сроков полномочий президента и парламента, ограничениях права на референдум, перераспределение компетенции в пользу одной из ветвей власти, снятие ограничений на количество избраний высшего должностного лица, усложнение процедур обращения к конституционному правосудию. В группу входят в основном конституционные поправки и поправки в федеральные конституционные законы, непосредственно связанные с выборами или иными видами голосования, которые носят откровенно авторитарный характер. Принятие таких поправок свойственно периодам удержания власти, когда только корректировки электоральных норм становится недостаточной для достижения поставленной цели.

Возможно, наша классификация окажется полезной не только ученым. Бывает, что критерий авторитарности поправок в законодательство как маркер изменений политического режима оказывается важным для всего населения. Даже если эти поправки не носят совсем уж откровенных признаков захвата или удержания власти. Такой маркер обычно срабатывает и без всякой специальной классификации, но только при условии наличия серьезной авторитарной прививки, когда у населения вырабатываются естественные контравторитарные антитела и общественный организм автоматически отвергает любые, даже самые слабые признаки ограничений на смену власти.

Такое бывает. И здесь показательна совсем недавняя (2017) ситуация в Парагвае. Конституция Республики содержит статью 229, в соответствии с которой Президент занимает свой пост в течение пяти лет, и этот срок не может быть продлен. Такая статья появилась после 34-летнего правления диктатора А. Стресснера, как важная гарантия от возвращения к авторитаризму. В 2016 году депутатам обеих палат Конгресса с подачи бывшего и действующего президентов была предложена конституционная поправка, дающая право Президенту (и вице-президенту) выдвигать свою кандидатуру второй раз подряд либо после пропуска одного срока президентских полномочий. В ночь на 31 марта 2017 года голосование по поправке состо-

ялось на закрытом заседании Сената. «За» поправку проголосовало 25 сенаторов из 45.

Наутро новость о ночном голосовании вызвала взрыв возмущения. Демонстранты окружили здание Конгресса в Асунсьоне, прорвали оцепление полиции и подожгли парламент. Волнения распространились и на другие части страны и длились почти неделю. В результате поправка была заблокирована и отменена.

Часть вторая
Выборы и парламент

Глава 1.

Парламент — парламентаризм — выборы

Задачи обеспечения специального представительства, соответствующего целям определенного политического режима, всегда решались и решаются с помощью избирательного законодательства или создания специальных избирательных практик. Сформированный по различным правилам состав парламента будет в большей или меньшей мере учитывать волеизъявление граждан и обеспечит тот уровень представительства, который соответствует целям и задачам власти. Насколько полученный парламента будет опираться на авторитет избравшего его общества, в какой мере результаты выборов будут запрограммированы — все это может быть предопределено избирательным законодательством. Таким образом, на основе исследования трансформации избирательных систем отдельных стран вполне могут быть сделаны выводы не только о самом их состоянии, но и о прогнозах эффективности функционирования сформированных на их основе парламента. И наоборот — одним из главных показателей того, каким будет избирательное законодательство или по каким направлениям будет проходить его трансформация, является истинное назначение парламента и его место в системе разделения властей.

Последние 20 лет в России наблюдаются одновременно три процесса: интенсивная перманентная трансформация избирательного законодательства, стойкое последовательное снижение электоральной активности граждан и рост недовольства парламентом при одновременной внешней активизации деятельности высшего представительного органа власти, сопровождающейся снижением качества законов. Априори ощущается зависимость между всеми тремя процессами. Однако ощущение не есть доказательство. Для

исправления сложившейся ситуации нужен как минимум их системный анализ и попытка выявления взаимосвязи и взаимозависимости.

Парламент и выборы

С самых первых строк этой книги мы говорим о том, что главной целью свободных и справедливых выборов является формирование уполномоченного органа, который принимает от имени населения общеобязательные правила поведения и является противовесом (контролером) исполнительной власти. Но если в условиях либеральных демократий выборы работают как инструмент смены власти, отражая меняющиеся общественные интересы, то управляемые выборы в условиях авторитаризма служат сохранению существующего положения вещей, помогая правителям оставаться у власти¹ посредством искусственно формируемых парламентов, послушно меняющих правила игры под нужды автократов. Сохранение инкубентов у власти является приоритетной целью и достигается любой ценой.

Именно избирательная система, объективизированная в избирательном законодательстве, в значительной степени предопределяет роль, место и значение парламента в системе демократического конституционализма. Одним из основных критериев этой системы является «институциональное устройство для принятия политических решений, в котором индивиды приобретают власть путем конкурентной борьбы за голоса избирателей»². К. Поппер писал, что «при демократии народ может сместить правительство без кровопролития. Таким образом, если те, кто обладает властью, не охраняют социальные институты, обеспечивающие меньшинству возможность проводить мирные изменения, то их правление является тиранией»³. Эти утверждения применительно к избира-

- 1 *Григорьева М. В.* Институт выборов в авторитарных режимах: дискуссии в современной западной политической науке. — Политическая наука. 2012. № 3. С. 307–317.
- 2 *Шумпетер Й. А.* Капитализм, социализм и демократия: пер. с англ. / предисл. и общ. ред. В. С. Автономова. — М.: Экономика, 1995 // http://www.libertarium.ru/lib_capsocdem (дата обращения: 04.02.2017). Ч. 4. Гл. 22.
- 3 *Поппер К. Р.* Открытое общество и его враги: в 2 т. Т. 2: Время лжепророков: Гегель, Маркс и другие оракулы / пер. с англ. под ред. В. Н. Садовского. — М.: Феникс; Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. С. 187.

тельному праву подробно анализирует М.А. Краснов в своей статье «Избиратель как должность»¹.

Несмотря на французское происхождение слова «парламент», его родиной принято считать средневековую Англию, где в XIII веке на фоне экономических трудностей и ослабления власти короля парламент возник как орган сословного представительства, включавший в себя крупных феодалов (лордов), представителей графств и городов, а также высшее духовенство. Эти сословия составляли социальную базу верховной государственной власти — власти монарха — и количественно находились в существенном меньшинстве.

Первоначально основной задачей парламента являлось ограничение абсолютной власти монарха по решению наиболее болезненных вопросов для представленных в нем сословий — налогообложению, распоряжению казной и объявлению войны. Все эти вопросы, которые изначально были лишь частными случаями участия сословий в законотворчестве, тем не менее заложили основную законодательную функцию парламента. Впоследствии спектр законодательных проблем, требовавших участия парламента, только расширялся, пока в итоге не стал практически неограниченным.

Помимо права на участие в издании законов, разделенного с королем, за первое столетие своего существования английский парламент закрепил за собой еще одно важнейшее полномочие, составляющее основу парламентаризма и по сей день, — право осуществлять контроль за высшими должностными лицами государства. В том числе выступать в роли квазисудебного органа в рамках процедуры импичмента².

Даже в условиях расцвета абсолютизма в Англии в XIV–XV веках парламент тем не менее не был ликвидирован. И хотя его роль существенно сократилась, функция контроля за установлением налогов сохранилась. Именно оттуда берет свое начало главный принцип налогового права — «нет налогов без представительства». Опуская несущественные для целей настоящего исследования детали длительного противостояния между парламентом и монархом в XVI–XVII веках, следует отметить, что его итогом стала Славная революция 1688 года,

1 Краснов М. А. Избиратель как должность. — Сравнительное конституционное обозрение, 2017. № 4 (119). С. 13–29.

2 История государства и права зарубежных стран: учебник для вузов: в 2 ч. Ч. 1 / под общ. ред. О. А. Жидкова и Н. А. Крашенинниковой. М.: Норма, 2004. С. 351.

окончательно определившая Английское государство как конституционную монархию. Изданный в 1689 году Билль о правах окончательно закрепил ограниченность королевской власти властью парламента. Согласно положениям Билля о правах, провозглашались незаконными приостановление действия законов или их исполнения и взимание налогов и сборов в пользу Короны, если на такие действия не было согласия парламента¹. Одновременно окончательно закреплялось совместное участие и парламента, и короля в законодательном процессе: «Все, что Их Величествам благоугодно и на что они изъявили согласие, должно быть объявлено, узаконено и установлено властью настоящего Парламента и должно действовать, сохранять силу и пребывать законом этого Королевства на вечные времена»². Закон, таким образом, не мог быть принят без участия парламента, хотя его принятие и требовало согласия монарха.

Схожие модели парламента получили распространение и в ряде других стран: во Франции, Испании, Нидерландах, Польше и Венгрии³. И примерно в такой концептуальной модификации парламента просуществовал до наших дней. За ним сохранился безусловный приоритет в сфере законотворчества, широкие полномочия по контролю за высшими должностными лицами и опора на социальную базу в виде групп населения, участвовавших в формировании представительного органа. Безусловно, с течением времени и по мере сокращения количества государств с монархической формой правления происходило расширение законодательных полномочий парламента. Вплоть до того, когда его участие в законотворчестве стало не просто одним из условий, но единственной формой принятия законов. За главой государства осталось лишь право их подписания или наложения вето. Параллельно шел процесс последовательного расширения социальной базы парламента, завершившийся включением в эту базу всех совершеннолетних граждан.

Иными словами, парламента возник как инструмент ограничения власти монарха в отдельных вопросах, наиболее чувствительных

1 English Bill of Rights 1689 / опубликовано на сайте юридической библиотеки Лиллиан Голдман Йельской школы права // http://avalon.law.yale.edu/17th_century/england.asp.

2 Томсинов В. А. Славная революция 1688–1689 годов в Англии и Билль о правах. — М.: Зерцало-М, 2010. С. 242.

3 Лукьянов А. И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики). — М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 11–12.

для сословий, формировавших социальную базу власти. Способом ограничения стало вовлечение в процесс принятия законов представителей сословий. Помимо законодательной функции парламент взял на себя функцию контроля за деятельностью исполнительной власти в целом.

Одновременно с постепенным ослаблением правящих сословий произошел количественный и качественный рост буржуазии, заявлявшей свои права на участие в принятии государственно-властных решений и претендовавшей на роль новой социальной опоры власти. Именно отсюда возникла необходимость изменения способов формирования парламента — перехода от сословного представительства к территориальному и, в итоге, к общенациональному. Так постепенно парламент преобразовался в орган народного представительства. Главным сущностным содержанием парламента является его представительный характер. Именно он позволяет этому органу, являющемуся своеобразной уменьшенной моделью общества на определенном этапе его развития, обеспечивать приемлемо мирное консолидированное согласование интересов при принятии государственно-властных решений. Представительный характер — это то самое эволюционно выявленное предназначение парламента, при утрате которого он теряет свой изначальный смысл и перестает выполнять свои функции.

Но парламента — не просто коллегиальный орган народного представительства, он является ничем не заменяемым институтом-баланси́ром в системе разделения властей, обеспечивающим тонкое согласование интересов государства и общества. Причем по мере расширения социальной базы власти роль и значение парламента возрастают, поскольку он становится выразителем интересов все более широкого круга лиц. И тогда место теории представительного правления занимает теория парламентаризма¹.

Парламентаризм — парламента — выборы

Парламентаризм — это уже не просто правление, основанное на более или менее достоверном представительстве интересов населения при принятии государственно-властных решений. Это особая система государственного руководства обществом, которая характеризу-

1 См.: Садовникова Г. Д. Представительные органы в Российской Федерации: проблемы исторической обусловленности, современного предназначения и перспективы развития: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. — М., 2013. С. 33.

ется разделением труда, законодательной и исполнительной ветвей власти при привилегированном положении парламента. Такое привилегированное положение парламента обеспечивается порядком его формирования и наличием специальных охраняемых прав по определенному кругу вопросов.

Поэтому важнейшими основами современного парламентаризма являются свободные и справедливые выборы в совокупности с разумным функциональным разграничением полномочий между ветвями власти при наличии взаимной системы сдержек и противовесов. Естественно, оба этих «кита», на которых стоит парламентаризм, теснейшим образом взаимосвязаны и взаимозависимы. Но все же первоочередную определяющую роль в процессе формирования авторитетного парламента с должным уровнем народного представительства играет именно порядок организации и проведения выборов (избирательная система), формализованный в избирательном законодательстве. Именно избирательное законодательство определяет круг участников, правила предвыборной борьбы и порядок преобразования волеизъявления избирателей в конкретный результат — в персональный состав парламента. То есть речь идет об *условиях доступа граждан к участию в управлении делами государства*. Чем свободнее и справедливее эти условия, тем авторитетнее будут решения парламента и доверие к нему общества, поскольку достоверность результатов выборов порождает взаимную ответственность друг перед другом избирателей и избранных. И наоборот, чем менее свободны и справедливы выборы, чем дальше от общественных ожиданий окажется состав парламента, тем доверие к его решениям и приятие их субъектами правоотношений будет ниже. В итоге снижение доверия к парламенту может трансформироваться в отчуждение населения от государства и возникновение напряженности.

Парламентаризм не может существовать без парламента. Сильный, авторитетный и полновластный парламента является его основой. Но парламента без парламентаризма существовать может, потому что качество парламентаризма — высшее свойство настоящего парламента — может быть им утрачено. Слабый или зависимый парламента не может в полной мере реализовывать свои функции таким образом, чтобы обеспечивать полноценное существование системы парламентаризма. Правда, тогда он становится парламентом совершенно другого рода — относительно представительным учреждением, выполняющим законодательные функции.

Еще опаснее, когда некий орган, называемый парламентом, на деле становится его полным симулякром при конституционном закреплении принципа разделения властей и других демократических институтов. К сожалению, такая ситуация характерна для многих постсоциалистических стран, провозгласивших демократические основы своего развития, но не успевших адаптироваться к истинному содержанию и смыслу демократических процессов. Эти страны стремятся демонстрировать приверженность демократическим ценностям и принципам, реализуя на деле совершенно иные государственно-властные практики. Сегодня политологи активно дискутируют по вопросу о том, к какому виду политических режимов относятся подобные системы, называя их гибридными или псевдодемократическими¹. Однако вряд ли у кого возникает сомнение, что по-настоящему демократическими подобные режимы не являются.

Настоящим демократическим политическим режимам в условиях республиканской формы правления или ограниченной монархии современного типа парламентаризм необходим. Такие страны нацелены на формирование максимально представительных парламентов для учета актуального мнения общества при выработке общеобязательных правил поведения. Бесконфликтное взаимодействие власти и общества, равно как и высокая эффективность правореализации возможны только в условиях достижения консенсуса при принятии и исполнении общеобязательных правил поведения. В условиях консенсуса государству выгодно и несложно брать на себя и реализовывать обязательство самоограничения воли и прозрачности своих институтов.

Однако ряд государств, которые в последнее десятилетие XX века одномоментно восприняли и конституировали весь накопленный и выстраданный другими странами набор демократических избирательных принципов и стандартов, начали поворачивать вспять в их трактовке и в практическом применении с целью размывания народного представительства и монополизации единоличной власти.

Конечно, основой парламентаризма являются не только выборы. Утрата парламентом качеств парламентаризма зависит

1 См., напр.: *Шульман Е. М.* Царство политической имитации. — Вedomости (Vedomosti). 15 августа 2014 г. // <http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2014/08/15/carstvo-imitacii> (дата обращения: 19.09.2017); *Шульман Е. М.* Гибка, как гусеница, гибридная Россия. — Информационное агентство «Росбалт». 2 января 2017 г. // <http://www.rosbalt.ru/russia/2017/01/02/1579820.html> (дата обращения: 19.09.2017).

не только от них. Разграничение полномочий между законодательной и исполнительной властями также играет огромную роль в определении места и роли парламента. Тем не менее порядок формирования представительных органов (избирательная система как реализация правил, установленных избирательным законодательством) остается одним из важнейших факторов, определяющих его значение и эффективность функционирования. Поэтому реальные цели псевдодемократических режимов, направленные на укрепление исполнительной власти в ущерб представительной, как правило, достигаются именно путем длящейся перманентной трансформации избирательных законов. То есть без явно видимых переворотов. Эта постепенная трансформация внешне не так сильно заметна, нежели явные конституционные поправки, но при этом с ее помощью может быть вполне успешно достигнут искомый результат — лишение парламента качеств парламентаризма, превращение его в послушный придаток исполнительной власти или в симулякр представительного органа.

Процесс последовательной демократизации избирательного права в мире и осмысление его критериев были долгими и непростыми. В разных странах этот процесс проходил по-разному. Его сопровождали подъемы и спады, вплоть до некоторого увядания парламентаризма и снижения роли представительных учреждений. Но по мере накопления прогрессивных избирательных практик ситуация начала выравниваться — парламента, сформированные по новым стандартам, постепенно начали возвращать свои утраченные позиции (Франция, Финляндия, США, Израиль)¹. В любом случае за-

1 К примеру, во время Уотергейтского дела в США резко возросла реальная власть Конгресса, так как президентская власть была скомпрометирована. Однако с приходом республиканской администрации Р. Рейгана в 1981 г. система сдержек и противовесов стабилизировалась за счет активизации президентской власти. В V Республике Франции после ухода президента Ш. де Голля по мере увядания голлизма шел процесс возрастания реальных полномочий Национального собрания и восстановления парламентаризма. Этот процесс наиболее полное выражение получил в годы пребывания у власти Ф. Миттерана. Расширить роль парламента обещал президент Франции Н. Саркози во время предвыборной кампании в 2007 г. Вскоре после его избрания на пост президента в Конституцию были внесены существенные поправки, направленные на укрепление парламентской власти во Франции. Они запрещают президенту находиться у власти более двух сроков подряд и наделяют парламент правом налагать вето на некоторые решения президента, а также ограничивают контроль правительства над работой парламентских комитетов.

висимость эффективности парламентских систем от качества избирательного законодательства на сегодняшний день можно считать доказанной.

Формула, которая была выработана в результате этого долгого пути, зафиксирована в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Звучит она так: «проводящиеся с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти»¹. На самом деле это не просто фраза. Это условия для формирования максимально представительного парламента, состоящие из довольно жестких принципов и стандартов, определенных специальными межгосударственными органами². В этих стандартах содержатся требования, которым должны соответствовать избирательное законодательство и избирательные практики для обеспечения свободы и справедливого характера выборов представительных органов власти. Поэтому избирательный процесс и применяемую в государстве избирательную систему, которая должна основываться на международных избирательных стандартах, уже нельзя считать прерогативой только национального законодательства. Находясь в постоянно интегрирующемся мире, государство не может игнорировать общечеловеческие ценности и накопленный другими государствами и межгосударственными объединениями опыт.

Политический режим и парламент

В зависимости от политических режимов (способов достижения истинных целей власти) парламенты или те органы, которые условно именуется парламентами, различаются. В демократических политических режимах они имеют неодинаковый, но в любом случае широкий круг полномочий. В недемократических политических режимах представительные органы власти чаще всего представляют

- 1 Ст. 3 Протокола № 1 от 20.03.1952 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950). — СЗ РФ. 08.01.2001. № 2. Ст. 163.
- 2 См.: Основополагающие документы Венецианской комиссии в области избирательного права и политических партий. — Кишинев: Cu drag, 2016 (F.E.-P. «Tipogra a Centrală»).

собой марионеточные, симулякры или вообще отсутствуют¹. Круг их официальных или реальных полномочий сужен. В частности, в персоналистских режимах лидер вынужден постоянно ослаблять представительные институты власти из-за боязни создать себе сильных конкурентов, способных ограничить его власть².

Для создания марионеточного органа или парламента-симулякра нет никакого смысла иметь демократическую избирательную систему. Вернее, марионеточный парламент невозможно сформировать с помощью демократических выборов. И наоборот, парламент, по всем критериям отвечающий требованиям парламентаризма, невозможно создать путем несвободных и неконкурентных выборов.

При определении функционального назначения парламентов и, соответственно, основных параметров избирательных систем политический режим первичен по сравнению с формой правления. В рамках одной и той же формы правления возможны разные избирательные системы и совершенно разное избирательное законодательство. Ярчайшим тому примером является РСФСР — СССР на разных этапах своей государственности. Так, советская республиканская форма правления в условиях политического режима диктатуры пролетариата (1918–1936) предполагала совершенно определенный состав представительных органов власти. Для формирования такого состава требовалось полное отстранение от участия в выборах всех «эксплуататоров» (лиц, использующих наемный труд), духовенства, офицеров царской армии и членов императорского двора, а также не вполне равного представительства крестьянства по сравнению с рабочими в Советах.

В условиях республики трудящихся (1936–1988) к участию в принятии государственно-властных решений допускались (наделялись пассивным избирательным правом) только работающие граждане. Поэтому кандидатов в депутаты Советов могли выдвигать исключительно трудовые коллективы. Какие-либо другие законодательные ограничения избирательных прав были отменены. Но при

1 В ряде мусульманских стран нет парламента, законодательствует монарх — король, эмир, султан (Саудовская Аравия, Катар, Оман) или совет монархов (эмиров) составных частей федерации (Объединенные Арабские Эмираты).

2 См.: *Гайдар М., Снеговая М.* Познается в сравнении: как долго живут диктатуры. — Вестник. 29 июля 2013 г. // <http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2013/07/29/kak-dolgo-zhivut-diktatury>.

конституционно закрепленном авторитарном режиме¹ руководящей и направляющей роли КПСС высший представительный орган власти — Верховный Совет СССР — мог быть только марионеточным, искусственно сформированным законодательным органом, собиравшимся два раза в год на свои торжественно-парадные заседания для одобрения уже принятых решений (указов Президиума Верховного Совета) или формального, бездискуссионного голосования за полностью подготовленные законы. Поэтому реальных выборов при всей внешней избирательной свободе в этот период в стране не было. Выдвижение кандидатов происходило по разрядке сверху по утвержденным нормам представительства (возраст, пол, профессия, образование, национальность, партийность), а само голосование было безальтернативным. Именно поэтому в словарях и в учебниках Верховный Совет не именовался парламентом, а парламентаризм и разделение властей отрицались как буржуазные учения и были заменены на теорию «Советов — работающих корпораций».

Но как только цели и задачи власти сместились в сторону демократизации политической системы и смены политического режима, ситуация изменилась кардинально. В рамках той же самой формы правления была немедленно проведена реформа избирательной системы, прошли свободные альтернативные выборы и был избран высший представительный орган власти, который только по названию ассоциировался с прежним Верховным Советом, но при этом отвечал основным признакам парламентаризма. Его называли парламентом со стеклянными стенами, поскольку все его заседания, дискуссии и голосования были прозрачными и доступными всему населению страны.

Равно как обратная смена целей и задач власти от демократии к авторитаризму в начале нового тысячелетия в рамках одной и той же демократической Конституции повлекла за собой всю цепочку авторитарных действий и результатов — через последовательное ограничение политической конкуренции посредством трансформации избирательного законодательства к формированию непредставительного зависимого органа, не способного выполнять парламентские функции, но по названию остающегося парламентом. Как

1 Политический режим, в условиях которого реальная социальная база власти крайне узка (класс, партия, элитная группа). Власть осуществляется бюрократическими методами управления при минимальном участии народа и в отсутствие демократических прав и свобод (Испания периода правления Франко, Чили времен власти Пиночета).

уже говорилось, честные выборы автократы выиграть не могут, так как их интересы расходятся с общественными. Зато контролируемые выборы являются эффективным инструментом кооптации оппозиционных или псевдооппозиционных сил в контролируемые законодательные органы. Они представляют собой некий форум, доступ к которому контролируется, где требования оппозиции не перерастают в акты противодействия режиму, где работа над компромиссами ведется без ненужного общественного внимания и где достигнутые соглашения будут подаваться облеченными в законную форму.

«Кормить и править» — вот формула автократии. Именно на таких принципах существовала советская номенклатура в условиях тотального дефицита и общего крайне низкого качества услуг. У нее был особый, обусловленный уровнем ее лояльности и местом в иерархии доступ к благам¹. Это называется кооптацией элит для стабилизации политического режима. Кооптация элит предполагает включение элит более низкого уровня или потенциальных соперников в состав привилегированного класса. Одновременно создание институтов кооптации позволяет дробить оппозицию. Считается, что чем успешнее режим способен кооптировать элиты, тем выше вероятность того, что он будет существовать больший период времени. Чем в большей степени «правила игры», составляющие основу политического режима, позволяют кооптировать элиты более низкого уровня и потенциальных конкурентов правящей группы, тем в большей степени можно говорить о его способности поддерживать стабильность и давать отпор вызовам. Управление кооптированными элитами часто передается доминирующей партии.

Законодательные органы идеально подходят для кооптации. Правительство может выбрать группы, которым будет предоставлен доступ к потоку информации о выполнении соответствующих договоренностей и контроль над ними, для выстраивания основы лояльности режиму. Например, король Иордании Хусейн предложил «братьям-мусульманам» — умеренной исламской группе — влиять на образовательную и социальную политику в обмен на сотрудничество с режимом. Польские коммунисты неоднократно высказывались за участие некоторых католических групп в политической жизни. Так, в 1990 году бывший первый секретарь ЦК Польской объединенной рабочей (коммунистической) партии Эдвард Герек в одном из интер-

1 Кондратьева Т. Кормить и править: о власти в России XVI–XX вв. / пер. с фр. З. Чеканцевой. — М.: РОССПЭН, 2006.

вью сказал, что он вынужден был предоставить места в Сейме значительной группе католических депутатов в количестве 25%. Это позволяло нам, продолжил Герек, «расширить политическую базу власти»¹.

Прямая передача диктатором материальных благ и привилегий своим сторонникам и создание ограниченных «придворных» органов государственной власти — малоэффективные средства для установления надежного и долгосрочного контракта между правителем и элитами. У обеих сторон есть возможности и стимулы его нарушить. Власть диктатора не будет ограничена институтами, которые он сам создал и укомплектовал. А членам правящей верхушки выгоднее занять место диктатора, нежели существовать за счет его подачек, которые, к тому же, он может в любой момент отобрать.

Институт регулярных выборов является инструментом осуществления этого доступа по определенным и понятным правилам и гарантией того, что контроль передан правящей партии на длительный период времени. Доступ к национальным органам власти ценнее, чем доступ в консультативный совет при диктаторе: привилегии выше, а опасностей лишиться их меньше. Разумеется, диктатор будет по-прежнему иметь возможность сместить опасного политика, но слишком частое повторение подобных действий было бы опасным нарушением контракта с уже объединенными в мощную организацию элитами. Институт выборов как свод установленных правил будет привлекать в ряды правящей партии новых политиков, которые хотят со временем достигнуть более высоких позиций. Пока правящая партия удерживает монополию на распределение властных позиций, у рядовых политиков есть мощный стимул служить ей, а лояльность партийной верхушки поддерживается существованием институализированного наследования лидерства, обеспечиваемого теми же электоральными институтами².

1 См. подробнее: *Ганди Дж., Пшеворский А.* Авторитарные институты и сохранение власти автократами. — Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2018. № 5. С. 200–222 бумажной версии номера; *Туровский Р. Ф., Сухова М. С.* Кооптация оппозиции в региональных парламентах: игра с нарушением правил. — Полития. 2021. № 2 (101). С. 121–143.

2 См.: *Григорьева М. В.* Институт выборов в авторитарных режимах: дискуссии в современной западной политической науке. — Политическая наука. 2012. № 3. С. 307–317.

Парламент — выборы — качество законов

Не вполне представительный парламент и тем более парламент, состоящий из лиц, находящихся в определенной зависимости от исполнительной власти, не в состоянии полноценно осмыслить и сформулировать в своих решениях общественный запрос. Парламент, сформированный не по принципу отбора лучших, в еще меньшей степени способен это сделать. Парламент, в котором нет дискуссии в силу отсутствия политической конкуренции, рискует принимать не до конца продуманные и непроработанные решения. Наличие в одном парламенте всех трех факторов одновременно является огромным риском и причиной тотального снижения качества законов.

И это закономерно. Взаимозависимость процессов формирования парламента и результатов его деятельности привлекает ученых во всем мире. Еще более полувека назад об этом писал профессор Оксфорда Карлтон Кемп Аллен: «Законодательная деятельность — это характерный правотворческий инструмент современных обществ, выражающий отношение между личностью и государством. Он, однако, не является отношением, принимающим форму приказа от вышестоящего к подчиненному. Он представляет собой процесс действия и взаимодействия между конституционно организованной инициативой и социальными силами». Следовательно, законодательство представляет собой результат взаимодействия различных социальных сил на конституционной основе. Если орган, ответственный за процесс законодательства, не сформирован должным образом, то нормальный процесс такого взаимодействия невозможен, а законодательский результат не будет адекватным и достоверным¹.

Позицию К. К. Аллена подтверждают и современные исследователи. Британский политэкономист Эбби Иннес делает однозначный вывод: «После вступления в ЕС стран Восточной Европы систематические попытки отката демократии достигли результата только там, где до сих пор по политическим и экономическим причинам не удалось создать эффективного представительства: в Венгрии»². Все верно. Иначе и быть не может. Парламентская форма правления является главным барьером на пути восстановления авторитаризма

1 *Allen C. K. Law in the Making.* — Oxford, 1958. P. 606.

2 *Abby Innes. The political economy of state capture in central Europe* // http://eprints.lse.ac.uk/54670/1/__lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_Innes,%20A_Political%20economy_Innes_Political%20economy_2014.pdf. P. 2.

в постсоциалистических странах. Даже при смешанной и президентской формах правления парламент играет огромную роль в любых конституционных трансформациях, приводящих к смене политического режима. Без парламента такие трансформации осуществить невозможно. И поэтому первой и главной мишенью элит, целью которых является создание механизма несменяемости власти, становится именно парламент и порядок его формирования.

Парламент, в котором одна из фракций численно превалирует над всеми другими, будет естественным образом стремиться к сокращению парламентских процедур и упрощению стадий законодательного процесса, хотя именно законодательные процедуры являются специально выработанным человечеством дополнительным фильтром, гарантирующим принимаемые законы от ошибок, дефектов и коллизий. В том числе даже скорость прохождения законопроекта влияет на его качество — чем дольше законодательная процедура, чем активнее его общественное обсуждение, чем больше откликов и замечаний он получает от будущих субъектов правоотношений, тем выше качество итогового документа, выходящего из парламентских стен

Системой кровообращения законотворчества служит конкуренция, а монополия — это инсульт. Поэтому избирательное законодательство должно быть выстроено таким образом, чтобы препятствовать образованию в парламенте устойчивого большинства. Любая фракция, обладающая пакетом голосов 50% плюс один голос, — убийца парламентаризма. Парламент должен быть плюралистическим и состоять из множества фракций и групп, которые будут вступать в коалиции между собой и вынуждать исполнительную власть к сложным переговорным процессам¹.

При искусственно сформированном большинстве в парламенте крайне маловероятна какая-либо дискуссия. Фракция, имеющей большинство, для принятия решений не нужен никто — она легко может заблокировать любые инициативы и возражения. Но нельзя забывать, что власть, формулирующая цели и задачи государства сама себе, в своем узком кругу, сильно рискует. В условиях функционирования карманного парламента риск расхождения целей власти с интересами общества очень высок. Это, в свою очередь, с высокой степенью вероятности предполагает уязвимость и неисполнимость ее решений.

1 Шульман Е. Законотворчество как политический процесс. — М.: Московская школа гражданского просвещения. 2014. С. 134.

Если порядок формирования парламента не обеспечивает ему необходимых представительских качеств, это напрямую влияет на качество выполнения им своих функций и на результаты его деятельности. Кроме того, искусственно созданный зависимый парламент умышленно трансформирует свое избирательное законодательство таким образом, чтобы сформированный представительный орган не был способен нормально выполнять парламентские функции, а являлся бы безвольным придатком исполнительной власти и бессловесным выразителем воли.

Динамика развития современного российского избирательного законодательства свидетельствует о ситуации, при которой неизбежно снижение функциональных качеств российского парламента. Например, выборы 1999 года имеют более высокий индекс представительности по сравнению с выборами 1995 года, а к 2007 году этот индекс опять падает. Такая тенденция свидетельствует о разнонаправленных целях трансформации избирательного законодательства в 90-х годах и после 2002 года¹. По результатам выборов Государственной Думы VII созыва примерное суммарное искажение представительности парламента составило 22%.

Только 12% опрошенных россиян считают, что новых парламентских партий России не нужно. Это намного меньше, чем цифры голосования за системные партии на выборах. Даже с поправкой на все накрутки и вбросы процент противников радикально меньше, чем процент сторонников. По последнему опросу ФОМ, за четыре системные партии в сумме выразили готовность голосовать 63% опрошенных. Эту последнюю цифру тоже не надо принимать за чистую монету — мы не знаем, насколько сильно повышают рейтинг правящей партии много раз обсуждавшиеся факторы отказов отвечать, демонстрации лояльности, следования за большинством и т. д. И тем не менее разница в пять с лишним раз говорит сама за себя. Многие из тех, кто на безрыбье готов голосовать за кого дадут и даже реально доходит до участков, ощущают себя непредставленными. Да и многие из искренних сторонников той или иной системной партии ощущают ситуацию, когда в политическом спектре не представлены взгляды и интересы большинства сограждан, как некоторый непорядок.

1 См.: Карнов А. В. Измерение представительности парламента в системах пропорционального представительства. Препринт WP7/2006/04 сер. WP7. — М.: ГУ ВШЭ, 2006.

В «системном» политическом спектре нет ни либеральной партии (судя по опросу, ее не хватает 34% избирателей), ни националистической (18%), ни представляющей воззрения православных фундаменталистов, привычно маскирующихся под сторонников «традиционных ценностей» (10%).

В идейном смысле избирателю выбор предоставляется между простой лояльностью действующей власти, которую выражает голосование за «Единую Россию», и ностальгией по СССР, приверженностью советской традиции, которую можно выразить, поставив галочку за КПРФ — единственную, надо отдать ей должное, системную партию, сохранившую худо-бедно хоть какое-то самостоятельное идеологическое лицо. В плане представительства интересов социальных групп представлены бенефициары нефтяного авторитаризма, от силовиков до рабочих оборонных заводов, и, условно говоря, пенсионеры. Не представлены все остальные; собственно, вся активная часть общества: модернизированные горожане с запросом на свободу и уважение к личности, работающие бедные с запросом на достойную зарплату и человеческие условия труда, частный бизнес с запросом на дерегулирование и благоприятный экономический климат, молодые семьи, находящиеся даже в худшем положении, чем старики, но не получающие и половины их поддержки и внимания к своим проблемам. Этот список можно продолжить.

То есть в органе, главной задачей которого является представительство населения, не представлено около 60% политических предпочтений граждан¹. Вместо этого в нем искусственно обеспечено большинство в виде определенных политических сил — пассивно-лояльных или активных сторонников права авторитарного типа как возведенной в закон воли господствующего класса, то есть адептов правового регулирования по принципу «принято — извольте исполнять». Этот принцип работает в условиях снижения современных требований к праву и искажения его конституционного (ст. 18 Конституции) назначения. Вместо мерила справедливости и защиты прав человека к содержанию правовых норм применяются совершенно иные критерии — соответствие интересам автократической группировки, стоящей у власти. Соответственно, качество принимаемых законов будет оцениваться с точки зрения именно этих критериев, а не с точки зрения требований, предъявляемых к правовым нормам

1 Панеях Э. К чему приводит острый дефицит представительства. — Ведомости. 1 ноября 2018 г.

согласно международным обязательствам государства. С этой точки зрения с позиции верховенства права качество законотворчества будет закономерно снижаться до уровня, когда законы перестанут носить правовой характер. И наоборот, с позиции интересов режима качество обязательных предписаний станет выше, но такие предписания не имеют ничего общего с правом, а носят характер государственного произвола.

Значение персонального состава парламента

Исходя из общепринятых и обоснованных наукой свойств парламента, необходимых для выполнения им своих функций (контрольной, законодательной и представительной), предполагается, что эффективность его деятельности напрямую зависит от персонального состава. Персональный состав, который обеспечил бы парламентам эффективное выполнение его функций, в свою очередь зависит от способа и порядка формирования парламента. Задачи обеспечения специального представительства, соответствующего определенной социальной базе власти и целям определенного политического режима, всегда решались и решаются с помощью избирательного законодательства или создания специальных избирательных практик.

Персональный состав парламента вообще нельзя недооценивать. Депутаты, избранные не по принципу «лучший из лучших», не участвовавшие в жесткой конкурентной борьбе, а получившие свои мандаты путем искусственного отбора, имеют недостаточные мотивации для принятия высококачественных парламентских решений. Для них при голосовании за законопроект определяющим, скорее всего, будет не поиск единственной точной формулы принимаемого правила, а мнение тех, с чьей помощью они получили депутатское место. Это простой человеческий фактор. Именно на него опираются авторы избирательных трансформаций, производимых во имя достижения определенных политических целей. Но этот же фактор, возвращаясь бумерангом, наносит удар по престижу и качеству работы парламента.

Ситуацию тотальной «непредставленности» пытались скорректировать вручную. И действительно, персонально-социальный состав Государственной Думы в течение последних созывов претерпевал некоторые изменения. В нем уменьшилось число «профессиональных политиков» и представителей бизнеса, как федерального,

так и крупного регионального (хотя эти две группы по-прежнему остались самыми большими в депутатском корпусе). В три раза сократилась численность группы, обозначенной в таблицах как «прочие» и включающей в себя отчасти случайных людей, попавших в списки в основном по линии Общероссийского народного фронта для демонстрации «социального разнообразия». Резко увеличилось число «бюджетников» и профсоюзных деятелей. В несколько раз выросла численность бывших глав муниципальных образований, особенно среди депутатов, избранных по мажоритарным округам. Почти в три раза больше стало бывших спикеров региональных парламентов, усилилась и представленность региональной номенклатуры. Удвоилось число представителей медиабизнеса, журналистов, космонавтов, расширилась даже и так небольшая группа спортсменов и спортивных чиновников. Повысилась доля представителей региональных элит, в том числе команд губернаторов¹.

Однако искусственная корректировка не дала особого эффекта. Увеличение среди депутатов доли «бюджетников» стало результатом длительного ограничения политической конкуренции, обусловленного заинтересованностью власти, в том числе региональной, в формировании управляемого депутатского корпуса через «бюджетозависимых» кандидатов. В итоге анализ состава Государственной Думы VII созыва показал, что реальное разнообразие интересов вновь оказалось сосредоточено внутри одной фракции «Единая Россия». Состав фракций других партий (во многом по причине общего уменьшения числа «списочных» мест), по сути, сузился до простой формулы «партийная номенклатура плюс отдельные представители крупного регионального бизнеса»². Очевидно, что никакого совершенствования представительного характера парламента не произошло. Технически реформа привела лишь к очередному увеличению представительства «Единой России» и к образованию мегафракции из 343 депутатов, которую пришлось делить уже не на четыре, как в прошлых двух созывах, а на пять депутатских групп — дабы замаскировать этот средне-

1 Кынев А. В. Государственная Дума РФ VII созыва: между «спящим потенциалом» и партийной дисциплиной. С. 66–67.

2 См.: Правовые и политические особенности предварительного отбора партиями кандидатов на российских выборах 2016 года: Аналитический доклад / Комитет гражданских инициатив // <https://komitetgi.ru/analytics/2896/> (дата обращения: 28.03.2018).

азиатский эффект абсолютного большинства, образовавшийся от пересушенной (чрезмерно заниженной административными методами) явки и интенсивного электорального творчества отдельных регионов, добившихся увеличения своего представительства. Даже посты в президиуме Думы и в ее комитетах были распределены так, как будто сохраняется прежняя фракционная пропорция VI созыва, где «Единая Россия» не обладала конституционным большинством.

Длительное искусственное формирование персонального состава парламента, достигаемое путем специальной трансформации избирательного законодательства под запрос личной лояльности и создания условий для беспроблемной реализации любых планов исполнительной (президентской) власти, рано или поздно не могло не привести ни к чему иному, нежели к принципу какократического отбора — то есть к власти худших. Любая яркая и сильная личность не может быть безвольно зависимой и безмолвно послушной. Но именно такие личности априори не могут удовлетворять требованиям такого запроса. Если они случайно и проникают сквозь сито искусственного отбора, то со временем от них избавляются любыми способами, трансформируя под эту задачу законодательство, внутрипарламентские процедуры или создавая специальные административные практики. Ячейки же предварительного отбора становятся все мельче и мельче.

В итоге состояние персонального состава парламента в России довольно точно охарактеризовал Председатель Государственной Думы Вячеслав Володин, в прошлом заместитель руководителя Администрации Президента и соавтор значительной части избирательных реформ последнего десятилетия: «После того, как партии сформировались, стали конкурировать партийные бренды, а не личности. Наполнение партийных списков авторитетными людьми уже стало вторичным. Это плохо очень, потому что качество представительства в Думе стало снижаться»¹. Правда, Володин слегка лукавил — количество партий, допущенных к выборам в течение 10 лет, было строго и необоснованно ограничено государством. Отстранение от предвыборной борьбы реальных оппозиционных политических сил как раз и являлось одним из важнейших элементов трансформации

1 См.: «Запрос на какие-то интриги всегда существует». Вячеслав Володин о причинах и следствиях его демонизации // Коммерсантъ. 9 февраля 2017 г. // <https://www.kommersant.ru/doc/3214419> (дата обращения: 19.09.2017).

избирательного законодательства. Естественно, что в отсутствие политической конкуренции оставшиеся в политическом поле партии перестали заботиться о качестве персонального отбора кандидатов. В итоге VI Государственная Дума стала парламентом с одним из самых низких рейтингов и самым печальным законодательным итогом своей работы.

Глава 2. Парламентские портреты в интерьере российского избирательного законодательства

К 2021 году со времени принятия и вступления в силу действующей Конституции России прошло семь полных парламентских циклов. Оглядываясь спустя четверть века на парламентские процессы, можно выделить несколько условных портретов и совершенно разных характеров российского парламента, причем каждый из этих портретов и характеров во многом определялся состоянием избирательного законодательства.

Следуя основным направлениям этой трансформации в России, весь постсоветский период можно разделить на две части: 1993–2002 годы и 2002 — настоящее время. Эти две части вполне очевидно разнонаправленны, поскольку отчетливо разнонаправленными были цели и задачи власти в эти годы. Точкой отсчета в таком делении истории на части можно считать апрель 2002 года, когда одной из фракций Государственной Думы было нарушено так называемое «пакетное соглашение» о руководящих постах в палате и когда представители одной партии получили большинство голосов в Совете Думы. С этого момента резко изменилось «лицо» парламента, а заодно — сохранявшийся с момента проведения первых выборов после принятия Конституции в 1993 году вектор реформирования избирательного законодательства и началась его активная трансформация. Эта трансформация, в свою очередь, все больше меняла парламентский облик, который к настоящему времени достиг уже практически состояния гротеска.

Портрет первый. 1993–2002 годы

В 1993 году в России была введена новая, совершенно непривычная, по сравнению со старой советской одномандатной, мажоритарной

системой абсолютного большинства, смешанная, несвязанная избирательная система, сочетающая мажоритарную систему относительного большинства и пропорциональную с закрытыми списками. И хотя за первые шесть лет основные избирательные законы претерпели несколько редакций и подверглись многочисленным уточнениям, речь шла не столько об изменении ее содержания, сколько об адаптации к реалиям. Несмотря на взрывной общественный интерес к мощному арсеналу накопленных мировой практикой избирательных технологий, вплоть до 2002 года выборы в России были вполне конкурентными, свободными и более или менее справедливыми.

Портрет парламента, образованного в результате таких выборов, вполне соответствовал электоральной ситуации. Первые два с половиной созыва Государственной Думы были очень активными и продуктивными, деятельность палаты вызывала живой интерес избирателей. Это был спорящий коалиционный парламент, в котором ни у одной из фракций не было большинства и потому всегда шла жесткая полемика. Но при этом депутаты умели договариваться. Мы давали довольно подробную характеристику этого парламента при описании парламентского переворота¹. При крайне малом числе депутатов вне фракций (около 2–3%) точную расстановку сил «слева направо» определить было достаточно трудно, поскольку блокирование депутатских групп по различным вопросам повестки происходило ситуативно². Большинство вопросов повестки вызывали оживленную дискуссию, результатом которой было формирование краткосрочных блоков между различными депутатскими образованиями. Дума работала в режиме конструктивного взаимодействия с Советом Федерации, который в переходный период тоже был выборным, активным и в полной мере выполнял свое предназначение по проверке законов на соответствие интересам субъектов.

Думе I созыва (1993–1995) пришлось непросто. Перед переходным парламентом стояли сверхсложные задачи. Он не только должен был определить свое истинное место в системе разделения властей и взаимодействия с президентом, который был выведен Конституцией за пределы этой системы. Раскол СССР, образование Российской Федерации как независимого государства, принятие новой Консти-

1 См. главу первую. С. 54–56.

2 Соотношение политических сил в Государственной Думе первого созыва (1994–1995). Некоторые результаты голосований. — Политика // <http://www.politika.su/fs/gd1soot.html> (дата обращения: 12.11.2017).

туции требовали изменений всей основной государственной нормативно-правовой базы. Поэтому парламент должен был в кратчайшие сроки (за неполных два года) принять целый ряд сложных переходных законов, без которых дальнейшее функционирование государственной власти в России было бы невозможно.

Дума I созыва запомнилась перманентным конфликтом с Президентом. Несколько раз она поднимала вопрос о недоверии правительству; фракция КПРФ предпринимала попытку организовать процедуру импичмента Бориса Ельцина и принять поправки в Конституцию, наделявшие парламент правом утверждать силовых министров и выносить решения о недоверии отдельным членам правительства.

Среди громких решений парламента I созыва — амнистия участников «путча» августа 1991-го и защитников Верховного Совета 1993 года, а также вынесение недоверия правительству в июле 1995 года.

За два года депутаты приняли 461 закон, 310 вступили в силу. Среди них — все избирательные законы, законы «Об арбитражных судах» и «О Конституционном Суде», «О референдуме», первая часть Гражданского кодекса, а также Семейный и Арбитражный процессуальный кодексы. В целом это практически нереальный по сложности объем работы для парламента, который только-только формулировал и осваивал на практике свои внутренние правила, в том числе основы нового законотворческого процесса. А еще за два года работы ему трижды пришлось принимать бюджет: на 1994, 1995 и 1996 годы. И с этой сложной задачей Дума справилась, несмотря на фракционные разногласия.

Дума II созыва (1996–1999). В этом созыве левая оппозиция в лице коммунистов и аграриев с учетом одномандатников контролировала почти 50% голосов и всей своей мощью мешала инициативам Кремля и правительства. Депутаты попытались повторно начать процедуру импичмента Бориса Ельцина, но потерпели поражение.

Обострились отношения Думы и президента во время голосования по кандидатуре главы правительства — депутаты несколько раз срывали эти выборы и отклоняли предложенные главой государства кандидатуры Виктора Черномырдина и Сергея Кириенко. Острой была ситуация весной и осенью 1998 года, когда Дума после третьего голосования, да и то только под угрозой роспуска и досрочных выборов, утвердила Кириенко на должность главы правительства. В итоге по причине ряда правительственных кризисов депутаты

второго созыва голосовали по кандидатуре главы правительства десять раз: летом 1996-го, три раза в апреле 1998-го, три раза в сентябре-августе 1998-го, в мае и в августе 1999 года.

Несмотря на жесткое противостояние с президентом и с исполнительной властью, Думе удалось разработать и принять сложнейшие законы, основанные на новых конституционных принципах и ценностях: Уголовный, Уголовно-исполнительный, Бюджетный кодексы, первую часть Налогового кодекса, вторую часть Гражданского кодекса, Лесной, Воздушный, Градостроительный кодексы, а также Кодекс торгового мореплавания. Для несведущих поясняем, что кодексы — это высший пилотаж законотворчества, самая трудоемкая и кропотливая нормотворческая работа, в которой большой по объему документ верстается в единой логической системе, включает в себя нормы как общего, так и специального характера и унифицирует огромное количество дефиниций. Учитывая, что Конституция 1993 года установила кардинально отличные от советской традиции цели, задачи и принципы правового регулирования, такая работа была особенно сложной. Да, конечно, что-то все же «переехало» в новые кодексы из старых. Очищение не происходит одновременно. Но в целом это было совершенно иное и очень современное законодательство, разработанное и выстраданное учеными и практиками. Особенно это касается гражданского законодательства, развиваться которому в советское время не давало отсутствие в конституциях права частной собственности и свободы предпринимательства. Фактически после 70-летнего перерыва в частном праве все выстраивалось и восстанавливалось заново, благо многовековой опыт и знания в этой области не были утрачены.

Правда, под самый конец срока своих полномочий, после нескольких неудачных попыток, в ноябре 1999 года коммунисты сумели проголосовать Федеральный конституционный закон «О государственном гимне России», сменив утвержденную указом президента Ельцина «Патриотическую песнь» Михаила Глинки на мелодию советского гимна композитора Александра Александрова.

Всего за время работы II созыва было принято почти 1,1 тысячи федеральных законов, из которых почти 750 вступили в силу.

Дума III созыва (1999–2003). Это последний созыв, когда хотя бы в течение первой половины срока своих полномочий все представленные в Думе политические силы были вынуждены считаться с мнением оппонентов и искать союзников для принятия решений, потому что ни одна из фракций не имела большинства.

Формально выборы 1999 года выиграла КПРФ, но сразу после нее с небольшим отставанием шел блок «Единство». В 2001 году движение «Единство» поглотило партию «Отечество — вся Россия» и в декабре 2001 года реорганизовалось в партию «Единая Россия». В результате в Думе сформировалась новая коалиция большинства в составе фракций «Единство», ОВР, депутатских групп «Регионы России» и «Народный депутат».

В конце марта 2002 года в Думе состоялось закрытое совещание о пересмотре пакетного соглашения двухлетней давности, на основе которого в январе 2000 года в палате были распределены места спикера, вице-спикеров и председателей 28 комитетов. «Заговорщиков» оказалось практически 3/4 Думы. На совещание не позвали лишь коммунистов, их друзей аграриев и ЛДПР. По раскладу мандатов 2000 года коммунисты вместе с аграриями имели 12 руководящих должностей в Думе — спикер, вице-спикер, девять председателей комитетов и руководитель аппарата. Новое большинство решило, что при изменении расклада количество этих должностей сокращается до пяти. Зюганов заявил, что в такой ситуации все коммунисты и аграрии подадут заявление об уходе с руководящих постов. Однако трое (спикер и два председателя комитетов) отказались уходить со своих постов.

В итоге 2 апреля Дума (четверка центристов, СПС и «Яблоко») вынесла решение о том, что коммунисты останутся всего с двумя самыми «неактуальными» комитетами: по общественным организациям и религиозным объединениям и по культуре и туризму. И хотя по количеству мандатов КПРФ могла претендовать на пять позиций, думское большинство сочло, что три ведущих поста — спикера, вице-спикера и главы аппарата — могут считаться за три комитета.

Коммунист Геннадий Селезнев остался на посту спикера Госдумы, но фракция КПРФ заплатила за это очень высокую цену. В завершение всего состоялся пленум ЦК КПРФ, на котором коммунисты подвели итоги апрельского передела пакетного соглашения в Думе. Геннадия Селезнева и двух председателей комитетов — Светлану Горячеву и Николая Губенко — пленум исключил из партии «за нарушение устава», выразившееся в отказе уйти со своих думских постов. Так коммунисты не только потеряли ведущие комитеты, и в первую очередь комитет по государственному строительству и конституционному законодательству, но и избавились сразу от трех весьма ценных членов партии, что, несомненно, нанесло серьезный удар по ее влиянию в Госдуме и во власти в целом.

Через несколько месяцев после нарушения пакетного соглашения, уже в июне 2002 года, был принят новый Закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹. Этой редакцией был дан старт многолетнему перманентному процессу антидемократической трансформации избирательного законодательства. В итоге за последние 15 лет в избирательные законы было внесено 2630 поправок, которые в совокупности предопределили целый ряд негативных последствий для российского парламента, превратив его в псевдопредставительное собрание, стремительно теряющее свое значение и авторитет. Всего за период работы палаты было принято 805 законов, из них президентом подписано свыше 700.

Портрет второй. 2002 год — настоящее время

Несмотря на то что пять последующих созывов Думы избирались по разным избирательным системам (IV созыв — по смешанной, V и VI — по пропорциональной, а VII и VIII — снова по смешанной), общий условный портрет российского парламента был и остается единым. И это закономерно, поскольку именно такой облик парламента в общей модели власти президента Путина и был задуман. Именно под этот будущий облик подводились все избирательные и партийные реформы первых лет XXI века.

Такому современному российскому парламентскому портрету свойственны весьма специфические черты:

- бездискуссионность, обеспеченная специально сформированным зависимым парламентским большинством;
- невыполнение контрольных и представительных функций;
- искажение разумных парламентских процедур;
- резкое увеличение количества принимаемых законов;
- снижение качества юридических текстов;
- снижение самостоятельности и повышение зависимости от исполнительной власти;
- снижение рейтингов и, как следствие, усиление правового нигилизма в обществе.

1 Федеральный закон от 12.06.2002 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». — СЗ РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

Е. М. Шульман рисует современный российский парламентский портрет так:

Обсуждение перспектив развития парламентаризма в отсутствие партийной системы, конкурентных выборов и контроля над правительством напоминает поиск ответа на вопрос детской викторины «Какое животное может жить без головы?»... Это не то чтобы парламент, ибо душа парламентаризма — политическая конкуренция ради представительства общественных интересов. Это скорее «административная биржа», торговая площадка для властных групп и акторов, но более публичная в силу своей конституционной природы, чем любые другие ведомства или силовые структуры¹.

Явственные черты нового парламентского «лица» проявились практически сразу. В Думе IV созыва партия власти в лице «Единой России» не только набрала большинство голосов по партийным спискам, но и за счет депутатов-одномандатников получила конституционное большинство — более 300 депутатских мандатов из 450. Это дало Кремлю возможность без проблем проводить через Госдуму любые законы, включая конституционные, требующие 2/3 голосов депутатов, и принимать поправки в Конституцию. Все руководящие посты заняли представители партии власти. Парламент перестал быть «местом для дискуссий».

Вот еще одна консолидированная квалифицированная оценка, этакая «сухая выжимка», характеризующая работу трех созывов (с IV по VI) российского парламента, опять-таки от Екатерины Шульман

IV созыв стал последним, избранным по смешанной схеме — 225 партийных списочников на 225 одномандатников, и первым созывом партийного большинства. Он принимал законы, отменяющие губернаторские выборы, ужесточающие партийную систему и ограничивающие электоральные права граждан в целом, и учился быть не местом для дискуссий. V созыв реализовал этот идеал, явив картину совершенной дисциплины и почти совершенной тишины. Дела его неизвестны, подвиг его малопонятен. Он пытался законодательно обслуживать «медведевскую модернизацию» и одновременно смутно оппонировать правительству с позиций обобщенно понимаемой левизны, продлил срок полномочий Думы до пяти и президента до шести лет. Председатель его почти всегда молчал. VI созыв сперва в два года сколотил высокую законодательную виселицу — рамку нового репрессивного законодательства для участни-

1 См.: Шульман Е. М. Пробуждение спящего парламента. — Вестник. 30 июля 2017 г. // <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/07/31/727051-probuzhdenie-parlamenta>.

ков выборов, партий, НКО, сирот, митингующих, верующих, СМИ, пользователей соцсетей и даже для самих депутатов, которых стало можно лишать мандата простым решением палаты за туманные грехи. С большой неохотой принял закон о возвращении к смешанной системе выборов, не по своей инициативе изменил Конституцию, добавив России два новых субъекта Федерации, и к концу работы дополнил репрессивный законотворческий вектор конфискационным — не только новые сроки, но и новые штрафы, сборы, более высокие акцизы и превращение всего бесплатного в платное, а платного — в дорогостоящее¹.

К середине работы Государственной Думы VI созыва, в преддверии выборов 2016 года, руководство страны наконец обратило внимание на катастрофические рейтинги парламента, наносящие ущерб всей системе власти. Отчасти поэтому (на самом деле из-за резкого падения рейтингов партии власти и угрозы не получить большинства по пропорциональной системе) в преддверии выборов 18 сентября 2016 года неоднократно высказывались предположения, что изменение правил ее избрания (возвращение к смешанной мажоритарно-пропорциональной системе) отразится на качественном составе депутатского корпуса. Например, по мнению А. Е. Любарева, «возвращение к смешанной системе следует оценить позитивно: непартийные кандидаты (а также члены партий, по той или иной причине не выдвинутые партиями) получают право баллотироваться как самовыдвиженцы; избиратели получают возможность голосовать за конкретных кандидатов; снижается влияние партийной бюрократии на депутатский корпус»². Однако эти ожидания не оправдались.

Анализ деятельности VI и VII созывов Думы заслуживает, пожалуй, особого внимания. Потому что, во-первых, эти созывы совпали с периодом максимальной концентрации авторитаризма. Во-вторых, потому, что на «их долю» пришлось крымские события и максимальное число самых непопулярных и репрессивных законов. А в-третьих, именно в этих созывах коллективный портрет российского парламента второго типа стал особо выпуклым и прорисованным в деталях.

Дума VI созыва (2011–2016). В выборах в эту Думу приняли участие всего семь партий. Других партий, официально зарегистриро-

1 Шульман Е. М. Пробуждение спящего парламента.

2 Любарев А. Е., Максимов А. Н. Комментарий к законопроекту о выборах депутатов / Комитет гражданских инициатив, 01.03.2013 // <http://komitetgi.ru/analytics/480/#.Ug3GB9K8Clw>.

ванных и, соответственно, имеющих право участвовать в выборах, в стране больше не оказалось. Четыре партии из них прошли: «Единая Россия» получила 238 мандатов, КПРФ — 92, «Справедливая Россия» — 64 мандата и ЛДПР — 56 мандатов. В этот раз активно показала себя практика «отказников-паровозов». После подведения итогов выборов от депутатских мандатов отказались многие избранные кандидаты. 99 человек решили передать место в Думе следующему по списку. Больше всего «отказников» было у «Единой России». Например, от мандатов отказались действующие тогда губернатор Томской области Виктор Кресс, председатель правительства Республики Хакасия Виктор Зимин и губернатор Свердловской области Александр Мишарин.

В избранной по пропорциональной системе Думе «Единая Россия» заметно ухудшила свои показатели: за нее проголосовало 49,3%. Партия власти хоть и получила большинство, но на этот раз неконституционное. Кроме того, после выборов прошли массовые акции протеста против фальсификации итогов голосования.

Естественно, после этого депутатами была упрощена регистрация партий, возвращена система выборов по одномандатным округам и введены прямые выборы губернаторов. Дату проведения выборов в Госдуму перенесли на середину сентября, чтобы максимально осложнить альтернативным депутатам избирательную кампанию (сбор подписей в сезонно пустых городах, например) и чтобы избиратели во время летних отпусков и осеннего сбора урожая не слишком вникали в детали предвыборных баталий.

Именно на этот созыв пришлось решение вопросов о принятии в состав Российской Федерации Республики Крым и города Севастополя. Именно в этом созыве депутаты приняли целый ряд резонансных законов, которыми вводились новые запреты: на усыновление российских сирот гражданами США (Закон Димы Яковлева), на пропаганду гомосексуализма, на курение в общественных местах, была введена ответственность за оскорбление чувств верующих, принят «антипиратский закон», вызвавший недовольство крупных интернет-компаний. Также была ужесточена ответственность за проведение несанкционированных митингов и шествий и приняты поправки к закону о некоммерческих организациях, резко осложнившие работу НКО, особенно получающих гранты из-за рубежа.

«Взбесившийся принтер» — именно в этом созыве Дума получила такое народное прозвище, когда число законов, выпускаемых

парламентом в авральном порядке, начало бить все рекорды. Прозвище обозначало не только выдающуюся скорость, с которой законы принимались, но в первую очередь то, что законы появлялись не по инициативе самих парламентариев, а по указке «сверху». Нарекания вызывало не только их количество, но и сомнительное качество. Эффект усилила «оговорка» журналиста Владимира Познера в эфире Первого канала, назвавшего Государственную Думу «государственной душой», которая стала нарицательной¹.

Всего за созыв в нижнюю палату парламента поступило 6012 законопроектов. В первом, втором или третьем чтениях депутаты успели рассмотреть 4107 законодательных инициатив и принять 1817 законов, из которых президент подписал 1812. Ранее рекордсменом по числу внесенных законопроектов был IV созыв — 4808 документов, а по числу принятых законов — V: 1608. Отклонен или возвращен в Госдуму президентом или Советом Федерации был 21 законопроект. Для сравнения: во II и в III созывах Госдумы отклонялись или возвращались 441 и 102 документа соответственно. Сильно возросла активность некоторых субъектов права законодательной инициативы, в первую очередь правительства, которое внесло 1259 законопроектов против 699 в V созыве.

Среднее число законопроектов, которые Дума рассматривала на одном заседании, превышало 18 единиц (на отдельных заседаниях рассматривалось до 50 законодательных инициатив). Обсуждение законопроектов часто занимало считанные минуты. Производительность депутатского труда, измеряемая числом рассматриваемых законов в единицу времени, возросла за последние 15 лет в три раза. А вот с качеством этой работы все немного скромнее. Если в начале 2000-х количество принятых законов равнялось четырем из рассматриваемых десяти законопроектов, то теперь до финиша доходило лишь 15% законодательных инициатив.

Как и в предыдущих созывах, депутаты иногда любили повеселиться. Например, нынешний губернатор Хабаровского края Михаил Дегтярев в бытность свою депутатом фракции ЛДПР вносил законопроекты «Об охране граждан от последствий потребления

1 Как Госдума стала «взбесившимся принтером»: итоги работы шестого созыва. — Капитал страны. Федеральная интернет-газета // https://kapital-rus.ru/articles/article/kak_gosduma_stala_vzbesivshimsya_printerom_itogi_raboty_shestogo_sozyva/.

чеснока»¹ и о перекраске Кремля в белый цвет. В первом случае «для предотвращения воздействия окружающего чесночного запаха на здоровье человека» предлагалось запретить потребление чеснока на территориях и в помещениях, предназначенных для оказания образовательных услуг, в поездах дальнего следования и на рабочих местах и не продавать чеснок «беременным, кормящим матерям, работникам искусства и культуры, в должностные обязанности которых входит работа с населением, государственным служащим». Предложение о перекраске Кремля обосновывалось тем, что «образ белокаменного Кремля, как и в древности, будет символизировать приоритет норм морали и нравственности в повседневной жизни наших граждан и правителей в противовес моральному упадку в странах западной цивилизации».

Еще одна восхитительная законодательная инициатива — «Об ограничениях оборота и хранения долларов США на территории РФ», обосновываемая тем, что предлагаемые меры «станут действенным шагом по защите интересов российских граждан и организаций от негативного влияния разваливающейся американской долговой пирамиды». Неудивительно, что состояние здоровья законодательного органа стало вызывать нешуточное беспокойство у граждан². «Запретить кеды и обувь на шпильках, изменить цвета российского триколора, убрать фаллос Аполлона со 100-рублевой купюры, заполнить вымирающие деревни китайцами, а в школы вернуть политинформации» — эти удивительные предложения не что иное, как законодательные инициативы депутатов³. Люди понимали, что большинство законопроектов не имели какого-либо серьезного законодательного целеполагания, а представляли собой самопиар депутатов, когда целью было внесение максимально дурацких законопроектов, но при этом, безусловно, обеспечивающих их авторам большой медийный шум и повышение упоминаемости

1 Проект федерального закона «Об охране граждан от последствий потребления чеснока» был официально внесен в Госдуму 1 апреля 2013 года за номером 249494-6.

2 Бешенство принтера: Госдума стала принимать в три раза больше законов. — Московский комсомолец, 28 сентября 2015 г. // <https://www.mk.ru/politics/2015/09/28/beshenstvo-printera-gosduma-stala-prinimat-v-tri-raza-bolshe-zakonov.html>.

3 Ганопольский М. Расчехление. Депутаты Госдумы обнажились до кочерыжки. — Московский комсомолец, 2 декабря 2014 г. // <http://www.mk.ru/politics/2014/12/02/raschekhlenie.html> (дата обращения: 15.04.2018).

в информационном пространстве¹. Именно по соображениям самопиара ряд депутатов Госдумы VI созыва выступали с разного рода скандальными и полуанекдотическими законодательными инициативами, которые негативно отражались на имидже парламента в целом².

Дума VII созыва (2016–2021). Выборы в Госдуму VII созыва вновь закончились победой «Единой России», которая вернула себе конституционное большинство, взяв более 340 мандатов из 450. Главной особенностью этого созыва стало не столько количество, сколько специфика законов, которые получали оперативную поддержку депутатов. Центральными событиями созыва стали две масштабные реформы — пенсионная и конституционная.

В 2017 году одним из самых первых резонансных законов была запущена реновация в Москве. Причем, не скрывали в руководстве Госдумы, инициатива прорабатывалась совместно с мэрией столицы, а чтобы купировать протесты, в Охотном Ряду придумали формат расширенных парламентских слушаний с участием общественности. Эта новелла показала себя весьма эффективной, поэтому подобные слушания стали проводиться и в дальнейшем, когда требовалось снять напряжение вокруг инициатив власти. Реновацию с последовавшими протестами можно считать репетицией перед проведением пенсионной реформы 2018 года. При этом, как констатировали социологи, повышение пенсионного возраста резко ударило по рейтингу и депутатов, и власти в целом. В сентябре того же года представители «Единой России» уступили оппозиции на губернаторских выборах в трех регионах. Рейтинг одобрения Госдумы провалился

1 За период работы VI созыва (с декабря 2011 по март 2016 года) депутаты внесли на рассмотрение Государственной Думы 3679 законопроектов. Из них принято только 549 законопроектов, что составляет 15% от общего числа. Остальные проекты вносились другими субъектами права законодательной инициативы. См.: *Вядро М. А.* Анализ качественных показателей представительской деятельности депутатов Государственной Думы четвертого и пятого созывов. — Вестник Поволжского ин-та управления. 2014. С. 19–25.

2 См.: *Кынев А. В.* Государственная Дума РФ VII созыва: между «спящим потенциалом» и партийной дисциплиной. — *Полития*. 2017. № 4 (87). С. 65–81 // [http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-2017-4\(87\)-65-81.pdf](http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-2017-4(87)-65-81.pdf) (дата обращения: 10.04.2018).

почти на 20%: в декабре 2016 года он составлял 52,1%, а в конце мая 2021 года — уже 34% (ВЦИОМ)¹.

15 января 2020 года именно депутаты (вместе с сенаторами) первыми услышали от Путина в послании Федеральному Собранию, что им предстоит серьезно изменить Конституцию, и в основном (кроме КППФ) не возражали против этого. Более того, именно устами депутата Валентины Терешковой было предложено при рассмотрении законопроекта о поправке к Конституции отменить ограничения по числу президентских сроков. Ее инициативу поддержал Путин, а после него — россияне на специально придуманном общероссийском голосовании. Оно, в свою очередь, стало тестом для многих нововведений, которые в 2020 году весьма своеобразно вновь изменили избирательные правила России, в том числе для дальнейшего использования при организации голосования — к примеру, ввели онлайн-выборы в регионах и многодневное голосование.

Это была Дума нереализовавшихся возможностей, считает политолог Александр Кынев: «Состав, сформированный в 2016 году, был яркий — там было почти 30 бывших мэров, известные общественники. Но политические рамки, в которых Госдума действовала, не дали этому личному потенциалу проявиться, многие же из этих людей на выборы уже не пойдут».

Придя в Госдуму с поста первого замглавы Администрации президента, Володин пытался бороться за депутатскую дисциплину. В частности, депутатам было рекомендовано согласовывать со специальными советами во фракциях свои законодательные инициативы. Также Володин боролся и с голосованием депутатов за соседней по столам в зале пленарок. Правда, эта борьба оказалась довольно формальной: даже за Володина голосовали во время его отсутствия в нижней палате, писали СМИ.

Анализ стенограмм всех выступлений в Госдуме за созыв показал, что депутаты чаще всего говорили о запретах и ужесточениях, так же как и о протестах и митингах. Прилагательное «военный» в их заявлениях встречалось почти втрое чаще, чем «мирный». Такая риторика нашла свое отражение в принимаемых законах. Депута-

¹ Чем запомнилась работа Госдумы седьмого созыва. Депутаты приняли 2672 закона и доказали, что готовы проводить любые реформы даже ценой своего рейтинга // <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2021/06/17/874617-gosdumi-sedmogo>.

ты вводили неприкосновенность для бывших президентов России, ограничивали просветительскую деятельность, яростно ужесточали цензуру в интернете, боролись с иностранными «врагами» и «защищали» детей, попутно принимая закон о декриминализации побоев в семье. Из всех созывов именно творчество этого состава Думы заработало больше всего народных мемов:

- многодневное голосование;
- лишение свободы за клевету в интернете;
- закон о «защите» россиян от цензуры соцсетей;
- закон об «иноагентах»-физлицах;
- закон «о шлепках» — декриминализация побоев;
- автономный интернет (по задумке депутатов, должен обеспечить надежную работу российской сети без зависимости от западных серверов);
- «нежелательные организации» (закон о «нежелательных» организациях приняла еще Госдума VI созыва, но его значительно ужесточили в 2021 году. «Нежелательными» считаются международные или иностранные организации (коммерческие и нет), которые, по мнению властей, представляют опасность для России. Например, это могут быть компании, которые проводят семинары о правах человека, наблюдениях за выборами и с критикой российской политики)¹;
- закон об оскорблении ветеранов.

Также назовем в этом ряду Закон о неприкосновенности бывших президентов России, о просветительской деятельности и многие другие.

Под занавес депутаты одобрили закон, запрещающий участвовать в выборах лицам, которые были причастны к деятельности организаций, признанных впоследствии экстремистскими. Он был принят невзирая на критику многих юристов, которые нашли в норме противоречие ст. 54 Конституции («Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением»).

По данным на конец сессии, за время созыва в Госдуму был внесен 5531 законопроект. Всего в первом, втором или третьем чтении депутаты успели рассмотреть 6479 законопроектов (в том чис-

1 Сдали сессию и созыв. — Коммерсантъ. 19 июня 2021 г. // <https://www.kommersant.ru/doc/4859045>.

ле из внесенных в предыдущие сессии) и принять 2672 закона (на 855 больше, чем в предыдущем созыве). По последним двум показателям созыв стал рекордным, то есть в среднем принималось по 170 законов в год.

Президент отклонил два закона из принятых Госдумой VII созыва. Первый — в декабре 2016 года — о создании федеральной и региональных информационных систем «Контингент обучающихся», широко раскритикованный за непрозрачность принципа доступа к личным данным граждан. Второй — в июне 2021 года — о расширении ответственности СМИ за распространение ложной информации. Совет Федерации за пять лет отклонил семь законов, принятых Госдумой.

Федеральное правительство по сравнению с предыдущим созывом внесло на 88 законопроектов больше — 1404 (25,4%).

*Эффект «взбесившегося принтера».
Резкое увеличение
количества принимаемых законов*

Итак, в 1996-м, первом году II созыва (и первого полноценного), в нижнюю палату было внесено 832 законопроекта, рассмотрено (в первом, во втором или в третьем чтении) 419, принято 258. Таким образом, за одно пленарное заседание тогда рассматривалось в среднем 5,99 законопроекта, принималось 3,69. Приблизительно с той же производительностью трудились законодатели и в остальные годы II созыва. В это четырехлетие — с 1996 по 1999 год — на одно среднестатистическое заседание приходилось 5,43 рассмотренного и 3,42 принятого законопроекта. В начале путинской эпохи (первая половина III созыва) темпы законотворчества оставались примерно такими же. Скажем, в 2000 году было внесено 990 проектов, рассмотрено 423. За одно заседание рассматривалось практически столько же законопроектов, что и пятилетие назад, — 6,04. А принималось даже меньше — 2,37.

Но затем законодательный конвейер резко ускорился. В IV созыве, с 2004 по 2007 год, на одно заседание парламента приходится уже 10,5 рассмотренных и 4,2 принятых законов. В V созыве, с 2008 по 2011 год, скорость еще больше увеличилась: за одну «пленарку» тогда рассматривалось 12,36 законопроекта, принималось 6,2. Но в полную свою силу думские стахановцы развернулись в нынешний, VIII созыв. В 2014 году в нижнюю палату было внесено рекордное количество

проектов — 1688. Рассмотрено 1234 — тоже рекорд. Принято 555 — еще одно историческое достижение. Темпы тоже, соответственно, рекордные: в среднем на одно заседание приходилось 17,63 рассмотренных и 7,93 принятых законов.

Иными словами, за последние 15 лет производительность законотворческой машины выросла в три раза. При этом надо учитывать, что в «лихие 90-е» в силу чрезвычайно сложных отношений между ветвями власти, а также между отдельными «сучьями» самих ветвей далеко не все, мягко говоря, принятые Госдумой законы утверждались Советом Федерации и президентом. Например, за II созыв была отклонена почти половина, 42% — проектов, одобренных нижней палатой. В 5-м созыве эта доля сократилась до 1,19%, в 2014 году — до 0,9%.

Учитывая, что продолжительность думской «пленарки» не превышает, как правило, шести с половиной часов — с 10 утра до 18 вечера, с двумя перерывами общей продолжительностью 1,5 часа, обсуждение одного закона в Думе VI созыва, если, конечно, это можно назвать обсуждением, занимает считанные минуты¹.

Политика Государственной Думы, которую обычно описывают как «стремление избавиться от ярлыка бешеного принтера» или как «попытку увеличить собственный политический вес», велась в трех направлениях. Во-первых, борьба за законотворческое качество и дисциплину: сюда можно отнести как повышенные требования к депутатской посещаемости, так и отказ от практики принятия проектов «в первом чтении и в целом»; во втором и третьем чтениях в один день; появление нового подразделения в правовом управлении, призванного помогать молодому законотворцу; новую практику публичных парламентских слушаний; ряд мер по ограничению свободы права законодательной инициативы как депутатов, так и региональных законодательных собраний (система фильтров, фракционных и встроенных в Совет законодателей). За первый год работы Государственной Думы VII созыва региональными законодательными собраниями был внесен 231 проект, а законами из них стали только три, для сравнения: за аналогичное время работы пре-

1 Бешенство принтера: Госдума стала принимать в три раза больше законов. — Московский комсомолец. 28 сентября 2015 г. // <https://www.mk.ru/politics/2015/09/28/beshenstvo-printera-gosduma-stala-prinimat-v-tri-raza-bolshe-zakonov.html>.

дыдущей Думы региональных инициатив было внесено 313, а одобрено семь¹.

Но все предпринятые меры не помогли. По словам депутатов, они зачастую получали по внутренней почте вечером, накануне парламентского заседания, «для ознакомления» 60–70 законодательных инициатив, а затем еще и утром им могли дослать 15–20 законопроектов. При такой практике ни о каком анализе законов не могло быть и речи, да этого и не требовалось — все решала партийная и фракционная дисциплина².

Начавшая свою деятельность в октябре 2021 года, Дума VIII созыва резво приступила к работе, доказав свою приверженность традициям предшественников. В течение первой сессии (с 12 октября по 22 декабря 2021 года, то есть за два месяца и десять дней), наряду со всеми организационными процедурами типа формирования комитетов и регламентными поправками, депутаты приняли 143 закона...

Соотношение количества и качества законов

Получается, что парламент работает со скоростью пулемета. Но в этом ли состоит эффективность его деятельности? Можно ли вообще количественно оценивать работу законодательного органа? Думается, что нет. Множественность и нестабильность правового регулирования не просто вредны — они чрезвычайно опасны для государства.

Общеизвестно, что в правотворчестве следует исходить из принципа регулирования только тех вопросов, которые граждане и организации не могут решить самостоятельно и которые затрагивают их общие интересы. Неоправданное множественное правовое регулирование не только ведет к ограничению свободы личности, но и вызывает инфляцию законодательства, способную вообще парали-

1 См.: Шульман Е. Пробуждение спящего парламента; Кынев А. В. Диспропорциональная Россия (Территориальное представительство в Государственной Думе при выборах по пропорциональной системе). — Полития. 2017. № 3 (86). С. 25–41; Кынев А. В. Спящий потенциал вместо «бешеного принтера»: что вышло из володинской Госдумы? — Republic. 5 июля 2017 г. // <https://republic.ru/posts/84594>; Ваганов И. Новая Дума: от бешеного принтера к задумчивому компьютеру. — Колокол России. 30 января 2017 г. // <http://kolokolrussia.ru/vlast/novaya-duma-ot-beshenogo-printera-k-zadumchivomu-komputeru#hcq=Dk4gnPq>.

2 Депутатская истина. К некоторым итогам работы Государственной Думы шестого созыва // https://ruskline.ru/analitika/2016/09/14/deputatskaya_istina.

зовать право как социальный регулятор. Равно как и стабильность правового регулирования достигается лишь при максимальной продуманности и обоснованности закона. Поспешный и поверхностный подход, неадекватное отражение действительности приводят к многочисленным поправкам и исправлениям в законодательстве. Сиюминутное правовое регулирование и практика «латания дыр» тоже не повышают качества законодательства.

Но такой подход доступен лишь высокопрофессиональному и ответственному парламенту. Парламенты-симулякры не способны на самостоятельную аналитическую деятельность. Они либо штампуют в режиме одобрения спущенные сверху законопроекты, либо действуют импульсивно, принимая законы и поправки к ним *ad hoc* (по случаю), не заботясь о системных связях и адекватности этих поправок.

Кроме того, принятый наспех, не прошедший общественной экспертизы и не обсужденный должным образом в парламенте законопроект, как правило, содержит пробелы и дефекты. Эти недостатки нужно будет восполнять в подзаконных актах, принимать для исполнителей множество дополнительных разъяснений и инструкций. Не говоря уж о том, что придется долго и трудно корректировать ситуацию исправлением ошибок в ходе правоприменительной практики. В итоге — неразбериха в законодательстве, снижение исполнительской дисциплины, перегруженность и разрастание ведомств и органов контроля. Дорого, неудобно, трудноисполнимо и, главное, крайне неэффективно.

Все эти выводы в значительной мере априори применимы ко многим законам, принятым российским парламентом второго типа (в рамках общей характеристики второго портрета парламента). Мы вынуждены констатировать, что вместе с изменением внешнего и внутреннего обликов парламента в России кардинально снизилось качество законов. И это закономерно. Как ни странно, по сути, именно в условиях государств с авторитарным политическим режимом и сформировалась современная концепция позитивного права, а значит, и признаки позитивного права приспособлены именно для государств с авторитарным политическим режимом. Во многом это связано с исторической традицией, поскольку в период зарождения позитивного права (в современном его понимании) попросту не было альтернатив авторитарному политическому режиму, различия состояли только в принадлежности государства к той или иной разновидности авторитаризма. Этим же можно объяснить и ограниченность требований к праву, отсутствие ряда признаков,

которые могли бы возникнуть в условиях государств с иными политическими режимами¹.

Принятые наспех, без должного обсуждения и вне разумной процедуры законы очень быстро обнаружили свои изъяны. Например, так называемый «Закон о шлепках» — о декриминализации побоев, недостатки которого Дума долго и с трудом пытается исправлять. В целях исполнения Постановления Конституционного Суда РФ о признании ст. 116.1 УК РФ о повторных побоях частично неконституционной в Госдуму внесен еще один законопроект. Теперь предлагается в уголовном порядке наказывать за повторные побои не только тех, кто был ранее наказан в административном порядке, но и тех, кто имеет судимость за преступления, совершенные с применением насилия. Вообще этот проект изначально был другим и включал не только судимых за преступления с применением насилия, но и судимых за преступления с угрозой применения насилия. И это было правильно. В новой редакции норма, закрывая один пробел в законе, создает другой. Исходя из текста законопроекта человек, судимый за изнасилование или разбой с угрозой применения насилия, не будет подпадать под действие новой версии ст. 116.1 УК РФ, в отличие от человека, который был судим за аналогичные преступления, но с применением насилия. И это не первая и точно не последняя попытка законодателя «наладить» декриминализацию. А все почему? Потому что изначально декриминализация в том виде, в каком она была сделана, была большой и поспешной юридической ошибкой, а оживить труп, увы, нельзя, даже юридический. То есть сначала сами себя загоняем в угол, а потом пытаемся найти путь, как себя из этого угла вытащить.

Аналогичная ситуация создалась и с множеством других законов, принятых в порядке «пулеметной очереди». К той же плеяде относится и Закон об НКО и физлицах-иноагентах, в котором не оказалось механизма изменения полученного статуса; Закон о нежелательных организациях с таким же пороком, имеющий неконституционную обратную силу и запрещающий участвовать в выборах лицам, которые были причастны к деятельности организаций, «признанных впоследствии экстремистскими»; Закон о просветительской деятельности, для реализации которого ответ-

1 См. подробнее: *Турских М. Г.* Право в государствах с авторитарным политическим режимом. — Сибирский юридический вестник. 2011. № 3(54). С. 109–115.

ственное министерство не может изобрести сколько-нибудь адекватного подзаконного акта, чтобы не нанести ущерба образованию, и многие другие. Данный список может быть продолжен, но это уже предмет другого исследования.

Самым же тяжелым дефектом (иногда думается, что умышленным) стала правовая неопределенность ряда правовых дефиниций, позволяющая правоприменительным и иным государственным органам произвольно истолковывать их в соответствии с политической целесообразностью или своим собственным видением. Содержание принципа «правовой определенности» неоднократно раскрыто Европейским Судом по правам человека в результате толкования положений п. 1 ст. 6 Конвенции и Конституционным Судом России. Требование правовой определенности образует «один из основополагающих аспектов принципа верховенства права», является его необходимым следствием и условием реализации. Так, в решении по делу «Маркс против Бельгии» от 13 июня 1979 года Европейский Суд по правам человека подчеркнул, что принцип правовой определенности «неотъемлемо присущ праву Конвенции» (п. 58). Правовая определенность необходима для того, чтобы участники соответствующих отношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения, быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав и обязанностей. И наоборот, «правовая неопределенность» рассматривается как возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения, ведущая к произволу, а значит, к нарушению принципов равенства и верховенства закона. Критерии правовой определенности очень четко сформулированы в пунктах 44–48 доклада Венецианской комиссии «О верховенстве права»¹. Математики оперируют формулами, а юристы — определениями. Собственно, принцип правовой определенности — это требование к юридическим формулировкам.

Но, похоже, российские депутаты никогда о таком не слышали, а если и слышали, то только краем уха. Учитывая, что подавляющее большинство законопроектов вносится в Думу иными государственными органами, им тоже невдомек, что выполнение требования правовой определенности является принятым на себя обязательством

1 Доклад о верховенстве права. Утвержден Венецианской комиссией на 86-й пленарной сессии (Венеция, 25–26 марта 2011 года) // <https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282011%29003rev-rus>.

Российского государства. В результате мы имеем то, что имеем. Например, определение политической деятельности в статье 2.1 «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации», позволяющей при определенных обстоятельствах признавать физических лиц иностранными агентами¹.

Вот это определение: «Политической деятельностью признается деятельность в сфере государственного строительства, защиты основ конституционного строя Российской Федерации, федеративного устройства Российской Федерации, защиты суверенитета и обеспечения территориальной целостности Российской Федерации, обеспечения законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны страны, внешней политики, социально-экономического и национального развития Российской Федерации, развития политической системы, деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, законодательного регулирования прав и свобод человека и гражданина в целях оказания влияния на выработку и реализацию государственной политики, формирование государственных органов, органов местного самоуправления, на их решения и действия». То есть получается, что, создавая эту книгу, авторы занимаются политической деятельностью? Ученые, анализирующие деятельность государственных органов, — это политики? Организации, ведущие наблюдение за выборами и публикующие сводку нарушений, — тоже политики? Такая вот правовая неопределенность.

Еще один пример — определение экстремистской деятельности. 20 июня 2012 года Венецианская комиссия обнародовала «Мнение» о Законе № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (*Opinion on the Federal Law on Combating Extremist Activity of the Russian Federation // European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission). 2012. 20 June*). Документ принят на 91-м пленарном заседании комиссии 15–16 июня 2012 года². В документе отмечается, что формулировки Закона

1 Федеральный закон от 28.12.2012 № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации». — СЗ РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7597.

2 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)016-e).

«О противодействии экстремистской деятельности» слишком неясны и расплывчаты, особенно в части основных понятий — таких как «экстремизм», «экстремистская деятельность», «экстремистская организация» и «экстремистские материалы», и дают слишком широкий простор для интерпретаций и правоприменения, что приводит к произволу властей. В итоге Венецианская комиссия резюмирует, что произвольное применение закона о противодействии экстремизму открывает возможность для введения жестких ограничений фундаментальных прав и свобод, закрепленных в Европейской конвенции по правам человека (в частности, ст. 6, 9, 10 и 11), и нарушает принципы законности, необходимости и пропорциональности. Комиссия требует от России привести законодательство в соответствие с Европейской конвенцией по правам человека, предложив помощь и содействие в этой работе. Но, как видим, последствия отсутствуют, а закон продолжает применяться произвольно.

*Снижение самостоятельности парламента.
Зависимость представительного органа
от исполнительной власти*

В политической науке существует концепция так называемых вето-игроков, предложенная профессором Мичиганского университета Джорджем Цебелисом, которая была развернуто изложена в его работе 2002 года «Veto Players»¹. Данная теория заключается в том, что на арене борьбы за власть всегда присутствуют акторы, которых можно назвать вето-игроками. Вето-игроки — это акторы, чей голос важен в принятии политических решений, то есть на определенном этапе они имеют власть заблокировать принятие какого-либо политического решения. Собственно говоря, теория вето-игроков — это некий измеритель эффективности системы разделения властей с точки зрения наличия в ней реальных механизмов сдержек и противовесов. С теоретических позиций были рассмотрены различные политические институты, в частности российская Государственная Дума, которую можно рассматривать как вето-игрока с 1993 по 2003 год. Хотя стоит отметить, что появление пропрезидентского большинства в легислатуре намечилось еще в 2001 году, а в 2003 году «Единая Россия» получила конституци-

1 Tsebelis G. Veto Players. How Political Institutions Work. — Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2002.

онное большинство. Таким образом, при помощи Государственной Думы президент получил все рычаги для проведения политических курсов, которые ему требовались¹.

Все верно. После 2002 года российский депутатский корпус перестал быть независимой политической силой и превратился де-факто в чиновников, ждущих указаний «сверху». По утверждению специалистов, большинство законопроектов вносится сегодня в Думу правительством напрямую, а за значительной частью тех законопроектов, которые вносят депутаты, стоят те же федеральные министерства и ведомства. Речь при этом идет не только о документах, авторство которых официально принадлежит кабинету министров. За значительной частью проектов, формально вносимых депутатами, на самом деле стоят те же федеральные министерства и ведомства, а также некоторые иные органы власти, например Следственный комитет или Генпрокуратура. Что касается последних, тут все очень просто: для структур, не обладающих правом законодательной инициативы, но имеющих массу идей насчет обустройства России, законотворчество, прикрытое думским псевдонимом, — простой и довольно эффективный способ воплотить эти идеи в жизнь.

Вот как оценивал «достижения» Думы V созыва депутат Александр Куликов:

Нижняя палата, как и весь парламент в целом, за этот созыв окончательно утратила самостоятельное значение. Наглядным доказательством этого служит отношение к Думе российских министров. Раньше нельзя было себе даже представить, что они будут игнорировать вызовы в здание на Охотном Ряду. Однако нынешняя ситуация такова, что, например, Виталий Мутко после провальной Олимпиады в Ванкувере позволил себе демонстративно не прийти к возмущенным депутатам. И это понятно: Госдума не имеет ни полномочий, ни, главное, желания отправлять проштрафившихся членов кабинета в отставку. Да что уж отправлять, если даже критиковать членов правительства она не решается.

1 Государственная Дума РФ: можно ли отправить Парламент на Луну? Стенограмма дискуссии, состоявшейся в рамках третьего цикла образовательного проекта «Гражданин Политолог» с участием старшего преподавателя НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге Михаила Турченко, доцента НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге Алексея Гилева. Модератор дискуссии Дмитрий Травин, научный руководитель Центра Исследований Модернизации ЕУ СПб. // <https://polit.ru/article/2017/12/17/duma/>.

В законотворческом процессе доминировали законопроекты «Единой России». Законодательные инициативы остальных трех фракций в этом созыве вообще не рассматривались. Отклонялись даже поправки, вносимые КПРФ, ЛДПР и «Справедливой Россией», как бы хороши они ни были. Госдума, по сути, не справилась со своей главной, стратегической задачей — разработкой законов, которые бы отвечали интересам большинства населения. Произошло это по причине того, что реальное принятие решений находилось в руках абсолютного большинства, которое окончательно превратилось в отлаженный юридический отдел Администрации президента, принимая все законы, спускаемые «сверху». В этой связи неудивительно, что уровень доверия общества к российскому парламенту еще больше упал в сравнении с предыдущими периодами¹.

Точнее же всего состояние высшего представительного органа власти охарактеризовал один из ее спикеров Борис Грызлов: «Парламент — не место для дискуссий»². И Дума полностью оправдала эти слова³. Практически прекратилась практика использования президентом права отлагательного вето. Как уже говорилось, президент Ельцин использовал это право в среднем 50 раз в год. За шесть лет, с 1994 по 2000 год, Ельцин наложил вето на 307 законов. За первые два послеельцинских года, по мере постепенного «укрощения парламента», президент Путин воспользовался этим правом 29 раз. Последующие восемь лет (2002–2010) на принятые Думой законы вето налагалось всего 21 раз, то есть в среднем 2,5 раза в год, да и то в ряде случаев по чисто техническим причинам. Объяснялось это тем, что лидер суверенно-демократического государства просто не может часто использовать право вето, ведь подавляющее большинство законопроектов, становящихся законами с молчаливого одобрения парламента, пишется его же администрацией⁴.

1 Былое и Дума. Госдума V созыва завершила работу: итоги плачевные, отчеты триумфальные, премьер доволен. Комментируют Александр Куликов и Андрей Пионтковский // <http://www.specletter.com/politika/2011-11-23/byloe-i-duma-v-sozyva.html> (дата обращения: 15.04.2018).

2 Согласно стенограмме заседания, дословно фраза звучала как «Государственная Дума — это не та площадка, где надо проводить политические баталии», однако большую известность получила ее интерпретация как «Парламент — не место для дискуссий».

3 Белевская Э. Точка зрения народа формируется в «Единой России». — Газета.Ru. 8 июля 2008 г. // https://www.gazeta.ru/politics/2008/07/08_a_2777274.shtml.

4 См. подробнее: Медведев поработал на публику. Дутая сенсация // <https://>

Но и Дума утратила свои ветирующие свойства. Американские ученые Томас Ремингтон и Пол Ченси, которые занимались изучением российского парламента, утверждают, что с 2003 года Государственная Дума перестала быть вето-игроком и потеряла значимую роль в процессе принятия политических решений. В чем это выразилось? Во-первых, законопроекты, вносимые исполнительной властью, стали рассматриваться гораздо быстрее, чем в 90-е годы. Во-вторых, количество законопроектов, которые были внесены исполнительной властью и были отклонены Государственной Думой, практически сошло на нет. В-третьих, в Государственной Думе перестали вести дискуссии. По крайней мере из тех исследований, которые есть на данный момент, это становится очевидным¹.

В такой ситуации депутаты ответственны только за придание нужного «шумового фона». Настоящими «генераторами» законопроектов являются правительство и Кремль. Госдума превращается всего лишь в площадку, на которой различные околоставные группировки отстаивают свои интересы, и для этих группировок «взбесившийся принтер» является как раз очень удобным подспорьем².

Доклад Центра содействия законотворчеству Института социально-экономических и политических исследований свидетельствует, что, вопреки ожиданиям, самостоятельность парламента к VII созыву снизилась: в первую «установочную» сессию Государственной Думы в числе принятых законопроектов хотя бы в одном из чтений резко выросла доля правительственных инициатив (с 41 до 71%), а доля депутатских законопроектов снизилась с рекордных 46% в предвыборную сессию до 17%. Отмечен и значимый рост доли консенсусного голосования, объединяющего все фракции. В ходе первых чтений показатель консенсусного голосования осенью удержался на прежнем уровне — около 62%, а в ходе вторых чтений консолидированная поддержка законопроектов теперь встречается

www.kommersant.ru/doc/1532244 (дата обращения: 15.04.2018).

- 1 Государственная Дума РФ: можно ли отправить Парламент на Луну? Стенограмма дискуссии, состоявшейся в рамках третьего цикла образовательного проекта «Гражданин Политолог» с участием старшего преподавателя НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге Михаила Турченко, доцента НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге Алексея Гилева. Модератор дискуссии Дмитрий Травин, научный руководитель Центра Исследований Модернизации ЕУ СПб. // <https://polit.ru/article/2017/12/17/duma/>.
- 2 Итоги пятилетки. Как работали депутаты Госдумы шестого созыва. — Коммерсантъ. 22 июня 2016 г. // <https://www.kommersant.ru/doc/3019232>.

вдвое чаще, чем перед выборами, — 55,5% принятых законопроектов (раньше этот показатель обычно не превышал 40%). Из 26 социально-экономических законов «бюджетного пакета» почти треть (31%) была принята консенсусным голосованием либо голосами трех парламентских фракций из четырех. Таким образом, Дума в еще большей степени стала монолитным блоком депутатов, в котором партийные различия определяются лишь вывесками на дверях фракционных помещений¹.

И если VI Думу называли «взбесившимся принтером» — по сути, инструментом, который мог распечатать все что угодно, то VII Дума стала принтером исключительно управляемым. Какое задание дадут, то он и делает².

Искажение разумных парламентских процедур

Мы не будем слишком подробно рассматривать этот вопрос, поскольку тогда пришлось бы написать еще одну большую книгу. Мы лишь коротко обозначим проблему. Она состоит в специфическом российском понимании значения процедур в обеспечении прав и свобод человека. Любая хорошо прописанная процедура может являться как барьером на пути произвола государства, так и камнем преткновения в реализации права (как, например, обстоит дело с порядком согласования проведения публичных мероприятий). Парламентские процедуры являются одними из самых важных гарантий на право участия населения в управлении делами государства. Именно они определяют параметры парламентских дискуссий, функциональное предназначение и сроки каждого из чтений законопроекта, порядок внесения поправок, общественную и профессиональные экспертизы и многое другое. В их силах свести участие населения или оппозиции в законотворчестве к нулю или, наоборот, создать максимальные возможности для учета их мнения.

1 Рейтинг законотворцев. Содержательные и партийные тренды первой сессии Госдумы VII созыва. Доклад Центра содействия законотворчеству Института социально-экономических и политических исследований / Центр содействия законотворчеству // https://www.politalitika.ru/wp-content/uploads/2017/01/Rei-ting-zakonotvortsev_01.2017.pdf (дата обращения: 16.04.2018).

2 Чем запомнилась работа Госдумы седьмого созыва. Депутаты приняли 2672 закона и доказали, что готовы проводить любые реформы даже ценой своего рейтинга // <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2021/06/17/874617-gosdumi-sedmogo>.

Парламентские процедуры и законотворчество — давняя боль российских юристов. Еще в середине прошлого века ученые ставили вопрос о необходимости создания так называемого «закона о законах» и о роли и месте в системе нормативных регламентов представительных органов. Тогда в СССР был сделан только первый шаг — внедрена регламентная культура в организацию деятельности Советов, а юридическая сила регламентов была конституционно повышена до уровня закона. «Закон о законах» принят не был. С тех пор прошло 30 лет. Сегодня мы остались единственной постсоветской и европейской страной, в которой такого закона нет. Даже у города-государства Ватикан есть закон о нормативных правовых актах. Хотя отечественный проект был подготовлен и даже прошел два чтения в Думе II созыва, незадолго до парламентского переворота. Но он был положен под сукно и так и остался в архивах, поскольку парламенту послепереворотного образца нормальная законотворческая процедура была не только не нужна, но и крайне вредна для реализации истинных парламентских целей и задач¹. Хотя даже в более чем половине субъектов Российской Федерации есть свои «законы о законах».

На федеральном уровне в отсутствие «закона о законах» из регулирующих законотворческую процедуру актов остались только регламенты палат парламентов. Сейчас они утверждаются постановлениями Государственной Думы и Совета Федерации, то есть принимаются простым большинством голосов от присутствующих на заседании палаты при условии наличия кворума. И, соответственно, в таком же порядке могут меняться и корректироваться в зависимости от сиюминутных потребностей. И вот ровно так эти регламенты подстраиваются под реализацию целей и задач власти. Ими определяется очередность внесения и порядок рассмотрения законодательных инициатив, порядок голосования, порядок и время выступления депутатов, возможность голосования за поправки едиными списками (перечень поправок, рекомендованных к принятию, и перечень, рекомендуемый к отклонению), возможность прохождения законопроекта сразу в нескольких чтениях и т. д. То есть регламенты легализуют все процедуры, необходимые для скорострельности и бездискуссионности прохождения

1 См. подробнее: Лукьянова Е. А. Закон о законах. — Законодательство. 1999. № 11. С. 79–87; Лукьянова Е. А. О характерных чертах Регламента Верховного Совета СССР. — Вестник Московского ун-та. 1983. № 3.

законопроектов, а именно это и называется искажением разумных процедур и созданием условий для невозможности принятия правовых законов. Как известно, чтобы закон был признан правовым, он должен быть принят в должной процедуре представительным органом, сформированным в результате свободных и справедливых выборов.

Бывают у наших парламентов и совсем одиозные случаи с точки зрения парламентских процедур. Например, при всей своей пулеметной законотворческой скорости Дума не успевает рассмотреть все доставшиеся ей в наследство от предыдущих парламентов законодательные инициативы или полупрошедшие законопроекты, зависшие между созывами. Так, в наследство Думе VII созыва досталось больше двух тысяч таких «висяков». И тогда председатель Вячеслав Володин предложил их просто обнулить, то есть отказаться от рассмотрения и отправить в архив. К счастью, это предложение так и осталось всего лишь «мыслями вслух», поскольку оно, во-первых, категорически противоречит самому смыслу права законодательной инициативы, в соответствии с которым праву уполномоченного субъекта соответствует обязанность законодательного органа такую инициативу рассмотреть. Во-вторых, такое предложение нарушает принцип преемственности парламентской деятельности. VII Думе отчасти удалось разгрести законодательный завал. Сейчас новому, VIII созыву нерассмотренных законопроектов досталось меньше — всего тысяча. Подозреваем, что процедурно здесь все было не совсем гладко, но хотя бы в архив не отправили.

Особенно много претензий вызвали парламентские процедурные модификации в ходе принятия в 2020 году поправок к Конституции России. Венецианская комиссия подробно проанализировала ситуацию и сделала следующие выводы:

- скорость проведения процесса подготовки столь широкомасштабных поправок абсолютно не соответствовала глубине содержания поправок с учетом их воздействия на общество. Скорость процесса привела к тому, что времени для надлежащих консультаций с гражданским обществом до принятия поправок парламентом было недостаточно;
- так как Конституционное собрание не созывалось, Конституция была принята после того, как по ней проголосовал парламент и субъекты Российской Федерации. После этих этапов, в соответствии со статьей 135 Конституции, поправки должны

были вступить в силу. Отрицательный результат специально введенных дополнительных этапов, как рассмотрение Конституционным Судом и общероссийское голосование, не мог бы стать препятствием для вступления поправок в силу. Из этого следует, что включение дополнительных этапов в процедуру внесения поправок в Конституцию явно входит в конфликт со статьей 16 Конституции, направленной на защиту «основ конституционного строя Российской Федерации»;

- придание конституционного статуса уже существующим положениям обыкновенных законов (*их конституционализация*) чревато исключением соответствующих вопросов из открытого обсуждения и тем самым ограничивает демократический процесс. Будучи закрепленными в Конституции, нормы утрачивают гибкость: они не могут быть вынесены на рассмотрение Конституционного Суда и, наоборот, становятся для Конституционного Суда эталоном при оценке других правовых норм¹.

Но парламенту некогда было об этом думать. Ему нужно было выполнить поставленную задачу в кратчайшие сроки.

Вот такой получился портрет современного российского парламента. И если в нормальных демократических странах существует принцип разделения властей, где парламент исправно выполняет свою функцию, «то первый вопрос, который назревает последние 15 лет: зачем нужен парламент в России?» Это мнение политолога Дмитрия Травина: «Если мы представим ситуацию, что вице-премьер Rogozin собирается активно осваивать космос и в ближайшие годы весь парламент, все Федеральное Собрание сажают в космический корабль и отправляют колонизировать Луну, то, по моим ощущениям, в жизни России от этого ничего не изменится. Более того, мы узнаем об исчезновении парламента, только если случайно прочтем информацию в СМИ. Аппарат правительства будет готовить экономические законы, президентская администрация будет готовить законы, связанные с внутренней политикой, и президент потом будет их подписывать. Разве сегодня происходит не так? По сути, то же самое. Возникает вопрос: так ли это или не так? Если это так, то зачем вообще эта имитация? Почему в один прекрасный день пре-

1 <https://www.coe.int/ru/web/moscow/-/venice-commission-adopts-new-opinion-on-2020-constitutional-amendments-and-the-procedure-for-their-adoption-in-the-russian-federation>.

зидент Путин не выйдет и не скажет, что для экономии бюджетных средств мы ликвидируем наше Федеральное Собрание, так как нам оно не нужно?»¹

1 Государственная Дума РФ: можно ли отправить Парламент на Луну? Стенограмма дискуссии, состоявшейся в рамках третьего цикла образовательного проекта «Гражданин Политолог» с участием старшего преподавателя НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге Михаила Турченко, доцента НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге Алексея Гилева. Модератор дискуссии Дмитрий Травин, научный руководитель Центра Исследований Модернизации ЕУ СПб. // <https://polit.ru/article/2017/12/17/duma/>.

Глава 3. Механизмы воздействия избирательного законодательства на представительный характер парламента

Анализ трансформации избирательного законодательства позволяет сформулировать механизмы воздействия избирательного законодательства на представительный характер парламента. Таких механизмов четыре:

- **первый** заключается в выборе законодательной модели избирательной системы, которая в зависимости от целей и задач власти будет направлена либо на совершенствование учета волеизъявления избирателей, либо, наоборот, на его искажение;
- **второй** направлен на изменение (расширение или сокращение) избирательного корпуса как социальной базы власти путем введения дополнительных ограничений активного избирательного права либо отмены таковых;
- **третий** механизм работает на корректировку условий для политической конкуренции. Он состоит во введении или в отмене ограничений для пассивного избирательного права и создании неравных условий борьбы между кандидатами и партиями;
- **четвертый** преследует цель изменения персонально-представительного состава парламента путем выбора формулы распределения депутатских мандатов, которая при определенных законодательных условиях позволяет исказить волю избирателей.

Выбор избирательной системы и ее законодательной модели

Качество функционирования органов народного представительства репрезентативного (выборного) типа зависит от модели избиратель-

ной системы, используемой в ходе проведения выборов и определения их результатов¹, поскольку в процессе эволюции государственного строительства сами избирательные системы и соответствующие им модели избирательного законодательства изменялись от простых к сложным, эволюционируя в сторону создания условий для формирования максимально представительных парламентов. Это не означает, что все простые законодательные модели нехороши. Даже с их помощью можно обеспечить вполне достаточный уровень народного представительства. Тем не менее исторический опыт показывает, что усложнение избирательного процесса в большинстве случаев было обусловлено стремлением государств учитывать при принятии государственно-властных решений максимальный диапазон мнений и интересов консолидированных общественных страт. Именно на эту цель и были направлены основные изменения в избирательном законодательстве в мире.

Большинство существующих избирательных систем можно отнести к одной из двух групп: мажоритарные и пропорциональные.

Мажоритарные системы исторически возникли первыми, они максимально просты и понятны для избирателя. В избирательном округе проходит один кандидат, набравший относительное (простое большинство), абсолютное (50% плюс один голос) или квалифицированное (специально установленный процент) большинство голосов. Единственный распределяемый в округе мандат достается победившему кандидату. Мажоритарные системы могут применяться и в многомандатных округах — в них побеждает несколько кандидатов, набравших большинство голосов.

Главный недостаток мажоритарной системы заключается в большой потере голосов, поскольку все голоса, поданные за проигравших кандидатов, «сгорают» и никак не учитываются. Причем в мажоритарной системе относительного большинства таких голосов может быть гораздо больше половины. Но даже при использовании мажоритарной системы абсолютного большинства потери могут достигать почти половины от проголосовавших (50% минус один голос). Использование системы квалифицированного большинства, предполагающей поддержку победившего кандидата подавляющим большинством избирателей, отчасти решает эту проблему, но при этом

1 См. подробнее: Грудинин Н. С. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации как орган народного представительства: вопросы теории и практики: автореф. дис.... канд. юрид. наук. — М., 2015. С. 12.

катастрофически снижается результативность выборов, потому что набор с первой попытки, к примеру, 65 или 75% голосов — это трудноисполнимая задача.

Еще один недостаток мажоритарных систем, являющийся одновременно и их достоинством, — это персональный характер выборов. Даже если все кандидаты будут выдвигаться только политическими организациями (например, партиями), это все равно не позволит адекватно отразить в парламенте расклад политических сил в обществе. Выбор избирателей во многом будет определяться личностью кандидата, а не его политической платформой, и голоса получит не тот, кто эффективнее, а тот, кто популярнее в конкретном округе. Плюс в том, что такой депутат в большей мере будет заинтересован в заботе об избирателях и в сохранении уровня своей поддержки. Минус — в потере элемента партийности и политической программности выборов.

Историческим ответом на недостатки мажоритарных избирательных систем стало создание систем иного типа — *пропорциональных*. Изначально переход к ним был обусловлен поиском путей восполнения учета мнения избирателей, голоса которых терялись в ходе мажоритарного голосования. Как известно, при пропорциональной системе избиратели голосуют не за отдельных кандидатов, а за партийные списки, а места в парламенте распределяются между списками пропорционально количеству полученных голосов. Тем самым потеря голосов избирателей по сравнению с мажоритарными выборами многократно сокращается, поскольку мандаты распределяются и среди списков с малым количеством голосов.

Но и здесь далеко не все оказалось идеальным. Любая пропорциональная система в силу самой своей природы несколько искажает собственную пропорциональность¹. Иными словами, итог распределения мандатов всегда несколько отличен от итога голосования избирателей. Это может быть вызвано достаточно безобидными причинами, например невозможностью деления без остатка — никакой нормативный акт не изменит законы математики. А может быть связано с определенными скрытыми свойствами самой системы. В различных системах искажения происходят в разной степени и, что особенно важно, в разные стороны.

1 Любарев А. Е., Бузин А. Ю., Скосаренко Е. Е., Кынев А. В. Методы пропорционального распределения мандатов // <http://www.votas.ru/virtcons15> (дата обращения: 16.07.2017).

Все пропорциональные методы распределения мандатов делятся на две группы: методы квот и методы делителей.

Методы квот предполагают деление общего числа голосов, поданных за все допущенные к распределению мандатов списки кандидатов, на число распределяемых мандатов. Полученное частное, или, собственно, квота, представляет собой число голосов, необходимое для получения одного места в составе парламента. Количество голосов, полученных каждым списком кандидатов, делится на полученную квоту, одинаковую для всех участников. Описанный метод известен как квота Хэра — по имени английского барристера Томаса Хэра, предложившего его в 1855 году¹. Так распределяется большинство мандатов, наличие дробного остатка — крайне маловероятно деление без него — влечет дополнительное распределение, осуществляемое по разным правилам. Мандаты могут достаться либо спискам с наибольшими дробными остатками (правило наибольшего остатка), либо спискам с наибольшим числом голосов, приходящихся на каждый полученный по первому распределению мандат (правило наибольшего среднего)².

Другие методы квот, например предложенные английским юристом Генри Друпом в 1868 году или профессором Базельского университета Эдуардом Гогенбах-Бишофом в 1888 году, отличаются в основном бóльшим числом мандатов, распределяемых на первом этапе, при достаточной схожести итогового результата³. Однако именно квоту Хэра считают одной из наиболее прогрессивных, поскольку искажения воли избирателей при ней минимальны, а все производимые действия легко обосновываются математически.

При использовании **методов делителей** число голосов, полученных каждым списком кандидатов, допущенным к распределению мандатов, последовательно делится на возрастающий ряд чисел, а количество операций деления зависит от числа распределяемых

1 Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / под ред. Б. А. Страшуна. С. 470.

2 После деления числа голосов, полученных списком кандидатов, на квоту частное (результат первого распределения) почти всегда нецелое. Если разделить общее число голосов, поданных за список, на округленный до целого результат первого распределения, итоговый результат будет отличен от квоты. Дополнительные мандаты достаются спискам с наибольшим результатом указанных действий.

3 Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / под ред. Б. А. Страшуна. С. 470.

мандатов. Смысл всех этих манипуляций достаточно прост: найти такой делитель, который при делении на него числа голосов, полученных каждой партией, позволял бы сразу распределить все мандаты. Иными словами, найти «идеальную квоту», дающую деление без остатка. А описанные математические действия — лишь алгоритм поиска, подбор решения¹.

В том, на какой ряд чисел производится деление, собственно, и заключаются внешние различия между разнообразными методами делителей. Однако при этой модели в гораздо большей степени заметны различия в части искажения пропорциональности. Наиболее известный и один из самых распространенных методов делителей был создан бельгийским исследователем Виктором д'Ондтом в 1882 году. Метод предполагает деление на возрастающий ряд чисел начиная с единицы. По мнению исследователей, он дает результат, чаще всего мало отличимый от квоты Хэра².

В 1910 году французский исследователь А. Сент-Лагюе предложил использовать ряд делителей, состоящий только из нечетных чисел, что в итоге благоприятствует спискам кандидатов с меньшей поддержкой избирателей. Модифицированная версия этого метода начинается не с единицы, а с 1,4 и способствует победе средних по популярности списков. Так называемый «датский метод» использует ряд чисел, начинающийся с единицы и возрастающий с каждым шагом на 3 (1, 4, 7 и т. д.)³, и играет на руку менее популярным спискам кандидатов.

Помимо строго мажоритарных и пропорциональных избирательных систем, были разработаны и апробированы системы, объединяющие элементы двух названных групп и условно называемые переходными или *полупропорциональными*. К ним можно отнести системы кумулятивного и ограниченного вотумов, системы единственного передаваемого и единственного непередаваемого голосов, а также различные варианты преференциального или альтернатив-

1 Подробнее о различных алгоритмах, используемых при применении методов делителей, см.: Любарев А. Е., Бузин А. Ю., Скосаренко Е. Е., Кынев А. В. Методы пропорционального распределения мандатов.

2 Любарев А. Е. Еще раз о методе Империаля // <http://www.votas.ru/imperial-2009.html> (дата обращения: 16.07.2017).

3 Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / под ред. Б. А. Страшуна. С. 473.

ного голосования¹. Основной идеей этих систем является попытка создания такой формулы, при которой будут сохраняться преимущества мажоритарных или пропорциональных систем, но нивелироваться их недостатки.

Отдельного упоминания заслуживают **смешанные избирательные системы**, предполагающие одновременное применение двух различных систем при формировании частей или палат представительного органа. Обычно речь идет о совмещении мажоритарной и пропорциональной систем. Смешанные системы можно разделить на две группы: связанные и несвязанные — в зависимости от того, происходит ли взаимный учет результатов по разным избирательным системам при подведении общего итога выборов. В случае с **несвязанными**, как это следует из названия, такого учета не происходит, элементы смешанной системы применяются независимо друг от друга. Нередко в таких случаях позитивные или негативные аспекты применяемых формул получают кумулятивный эффект. Так, например, несвязанное применение мажоритарной системы относительного большинства и пропорционального голосования за партийные списки кандидатов позволяет партии-фавориту (при наличии такой на политической арене) значительно усилить свой результат за счет кандидатов, победивших в мажоритарных одномандатных округах.

Так, например, выборы Государственной Думы России 19 сентября 2021 года формально выиграла «Единая Россия»: она набрала, по официальным данным, 49,82% голосов, что обеспечило ей 126 из 225 мест по партийным спискам. По мажоритарной части Госдумы она выиграла 198 из 225 мест (действует мажоритарная система относительного большинства, или *First-past-the-post*). В результате тотальной победы по мажоритарной части общее число мест ЕР составило 324, то есть конституционное большинство. Этот результат хуже, чем на выборах 2016 года, когда ЕР получила 54,2% голосов по партспискам и всего 343 места. При этом всю избирательную кампанию рейтинг «Единой России» оставался стабильно низким и колебался, даже по данным официальной социологической службы ВЦИОМ, на уровне 27–28%.

1 Подробнее о различных видах переходных и полупропорциональных избирательных систем см.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / под ред. Б. А. Страшуна. С. 475–479.

Такой диссонанс между рейтингами и формальными результатами стал в первую очередь возможен благодаря смешанной несвязанной системе, когда за счет мажоритарной части лидирующая партия может получить гипертрофированное (сфабрикованное) большинство, превышающее ее результат по партийным спискам. Мажоритарная система относительного большинства часто создает «ложное большинство», перепредставляя более крупные партии (давая большинство мест партии, которая не получила большинства голосов), в то же время недопредставляя более мелкие партии. Более того, при этой системе партия может выигрывать выборы, получая меньшинство голосов. Пример — избрание президентами США Дж. Буша-младшего в 2000-м и Д. Трампа в 2016 годах (по этой системе все голоса выборщиков 48 из 50 штатов уходят мажоритарному победителю в штате по той же системе FPTP), хотя они набрали меньше голосов избирателей. В 2019-м и 2021 годах в Канаде Либеральная партия выиграла больше округов, хотя по количеству голосов лидировала Консервативная партия. Региональные партии (которые в России с 2001 года запрещены) также иногда получают пропорционально больше мест, чем их доля голосов. В проигрыше всегда идеологические партии, имеющие ровную поддержку по стране, но без доминирования в конкретной географической зоне (в российском случае при отсутствии фальсификаций проигравшими от такой системы были бы либеральные партии). Как правило, FPTP отдает предпочтение партиям, которые могут сконцентрировать свой голос в определенных избирательных округах (или, в более широком смысле, в определенных географических районах). С другой стороны, партии, которые не могут концентрировать свои голоса в одном регионе (округе), обычно получают гораздо меньшую долю мест, поскольку они «тратят» большую часть своих голосов без шансов на мандат. При такой системе партиям без твердой географической базы трудно выиграть места. На всеобщих выборах в Великобритании в 2017 году Партия зеленых, либеральные демократы и UKIP (Партия независимости Соединенного Королевства) получили 11% голосов, но лишь 2% мест, на выборах 2015 года эти три партии получили почти четверть всех поданных голосов, однако лишь 1,5% мест. Ситуация по мажоритарной части может измениться (перевернуться) только в условиях резкого падения рейтинга «Единой России» ниже первого места и утраты ею административного ресурса. Это иногда происходит на локальном уровне — так, на выборах Законодательной Думы Ха-

баровского края в 2019 году «Единая Россия» не выиграла ни одного мажоритарного округа¹.

Именно смешанная несвязанная система выборов стала важнейшим инструментом автократизации российского политического режима. В 2003 году она позволила «Единой России», получившей 37,6% голосов и проведшей в Думу меньше половины одномандатников, сформировать устойчивое большинство, а в 2016 и 2021 годах сохранять конституционное большинство, получая лишь около 50% голосов по партийным спискам.

Смешанные **связанные** системы, напротив, конструируются таким образом, чтобы учитывать результаты голосования по обеим системам, обеспечивая тем самым более точное отражение волеизъявления избирателей в результатах выборов и бóльшую представительность формируемого состава парламента. Например, система, применяемая в ФРГ, а также предложенная к введению в России (предложение не получило поддержки в Государственной Думе)², также включает в себя мажоритарную систему относительного большинства и пропорциональную систему с квотой Хэра. Однако при распределении депутатских мандатов общие результаты партийного списка, преодолевшего заградительный барьер, считаются с учетом количества кандидатов-одномандатников, избранных от той же партии, а не суммируются с ними, как это происходит в несвязанной системе. При распределении партийных мест преимущество дается партийным одномандатникам, как получившим прямую поддержку избирателей в своих округах. Если по результатам списочного голосования партия должна получить больше мест, чем дали ей одномандатники, оставшуюся долю мандатов, причитающуюся данной партии, распределяют среди кандидатов-«списочников». Полученный результат распределения априори не дает одной партии получить в парламенте больше мест, чем ее список получил процентов голосов, либо чем количество выдвинутых от нее одномандатников-победителей. Очевидно, что таким образом можно достичь определенного баланса между необходимостью представления в парламенте поли-

- 1 Кынев А. Общие итоги выборов и избирательной кампании — 2021. — Фонд «Либеральная миссия» // <https://liberal.ru/ekspertiza/obshhie-itogielektoralnyh-rezultatov-izbiratelnoj-kampanii-2021>.
- 2 Проект о порядке выборов депутатов по немецкой модели внесен в ГД. — РИА «Новости». 15 октября 2015 г. // <https://ria.ru/politics/20151015/1302435286.html> (дата обращения: 22.03.2018).

тических партий и сильных авторитетных кандидатов с мест, не допуская при этом значительного искажения пропорциональности партийных результатов¹.

Конечно, каждое государство выбирает для себя ту избирательную систему и ее законодательную модель, которая представляется ему оптимальной на определенном этапе исторического развития. Но выбор этот во многом предопределяет роль, место и значение парламента в системе государственных органов и в системе конституционализма в целом. Чем адекватнее отражает парламент состояние общества и соотношение в нем реально действующих сил, тем, соответственно, выше будут эти роль, место и значение. И наоборот.

В России за прошедшие четверть века избирательная система поменялась дважды — от смешанной несвязанной к полностью пропорциональной и обратно. Попытки ее усовершенствования в сторону смешанной связанной не увенчались успехом. Результаты, как говорится, налицо. Именно смешанная несвязанная система выборов стала важнейшим инструментом автократизации российского политического режима. В 2003 году она позволила «Единой России», получившей 37,6% голосов и проведшей в Думу меньше половины одномандатников, сформировать устойчивое большинство, а в 2016 и 2021 годах сохранять конституционное большинство, получая лишь около 50% голосов по партийным спискам.

*Изменение избирательного корпуса (социальной базы власти)
путем ограничения активного избирательного права.
Избирательные цензы*

Круг тех, кто формирует парламент (иными словами, кто может быть избирателем), определяется законодательством. Чем шире этот круг, тем большая часть общества может быть представлена в парламенте и вовлечена в управление делами государства. При максимально широком круге парламент становится более масштабной и всесторонней моделью общества. И наоборот, чем уже круг избирателей, тем меньше реальных общественных интересов будет представлено в парламенте. Расширение или сужение этого круга осуществляется посредством введения или отмены явных и скрытых избирательных

1 Подробнее о предложенной к введению в России смешанной связанной избирательной системе см.: Гудков Д. Совместно с КГИ А. Кудрина внесли 126 поправок в закон о выборах // <http://dgudkov.livejournal.com/252553.html> (дата обращения: 16.07.2017).

цензов — зафиксированных в законодательстве условий наделения лица активным и пассивным избирательным правом. Причем цензы к кандидатам (пассивное избирательное право) всегда традиционно выше, чем к избирателям (активное избирательное право). Они в большей степени касаются вопросов политической конкуренции и поэтому будут рассмотрены специально. Расширение социальной базы представительного органа предполагает постепенное устранение большинства избирательных цензов и переход ко всеобщему избирательному праву.

История цензов. Исторически парламент возник как орган сословного представительства. Поэтому для участия в его формировании требовалась принадлежность к определенному сословию, каждое из которых самостоятельно определяло порядок избрания своего представителя. **Сословный ценз** на выборах в парламент является основным. «Неравное избирательное право и сословное представительство соответствовали иерархической социальной организации феодального общества и были понятными населению, отражая существовавшие в феодальном обществе представления об управлении государством»¹.

Буржуазные революции XVII–XVIII веков кардинально изменили ситуацию. Провозглашая принципы свободы и равенства, государство само себя вынудило пойти на изменения системы представительства уже потому, что «представители всего народа (при всей его неоднородности) не могли избираться таким же образом... что и в сословном представительстве»². Но и о действительно всеобщем избирательном праве речи пока не было — на место сословного ценза пришел целый набор других. Их постепенная отмена означала включение в процесс формирования парламента новых групп населения. Рассмотрим некоторые, наиболее распространенные цензы.

Вплоть до XX века на национальных выборах полностью и безусловно были лишены избирательного права женщины. Патриархальное устройство общества предполагало, что женщины и мужчины выполняют разные социальные функции, и, соответственно, они наделялись различными наборами прав и обязанностей. Женщины обычно находились в положении зависимости от отца или мужа, и потому их имущественные и гражданские права, в том числе

1 Андреева Г. Н., Старостина И. А. Избирательное право в России и в зарубежных странах: учеб. пособие / под ред. А. А. Клишаса. М.: Норма, 2010. С. 115.

2 Там же.

избирательные, зачастую были ограничены по половому признаку. И хотя отдельные государства отказались от этого ценза еще в конце XIX — начале XX века, в качестве универсального международного принципа право женщин принимать участие в выборах было закреплено только в 1948 году с принятием Всеобщей декларации прав человека ООН¹. В Российской империи женское избирательное право было впервые введено в 1906 году в пользовавшемся широкой автономией и имевшем свою Конституцию Великом княжестве Финляндском. На всей территории страны оно было введено в 1917 году². В Португалии с 1911 года могли голосовать женщины, признанные главами семейства, а отдельные случаи наделения женщин ограниченным избирательным правом известны еще с XVIII века.

Еще один широко распространенный в прошлом, но почти не применяемый сейчас **ценз** — **имущественный**. Ш.-Л. Монтескье писал о необходимости лишения права избирать тех, кто ввиду чрезмерно низкого положения не способен «иметь свою собственную волю»³. Имущественный ценз заключается в необходимости иметь в собственности или владении имущество на определенную сумму либо уплачивать в местную или государственную казну определенное количество налогов. По мнению Б. А. Страшуна, на заре конституционного строя в этом цензе действительно «был определенный резон, если учесть, что пролетарии и пауперы были совершенно безграмотны», а пролетарии были вынуждены работать по 10–14 часов в сутки, «что самым негативным образом влияло на их умственное развитие»⁴. Борьба рабочего класса за свои права в совокупности с повышением уровня образования населения привели к тому, что в XX веке имущественный ценз был практически повсеместно ликвидирован. Хотя следы его все же кое-где остаются. Например, в Люксембурге активного избирательного права лишены банкроты. Вместе с тем еще и сегодня ученые высказываются о зависимости уровня

- 1 Статья 21 Всеобщей декларации прав человека ООН // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 16.07.2017).
- 2 П. 3 Временных правил о производстве выборов гласных городских дум, утвержденных Постановлением Временного Правительства от 15.04.1917 // <http://emsu.ru/ml/default.asp?c=161&p=1> (дата обращения: 16.07.2017).
- 3 Андреева Г. Н., Старостина И. А. Избирательное право в России и в зарубежных странах: учеб. пособие. С. 116.
- 4 Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / под ред. Б. А. Страшуна. — М.: Норма, 2007. С. 419.

гражданской ответственности от статуса налогоплательщика и о самостоятельности уплаты гражданином налогов как способе его взаимодействия с государством¹. Следом за имущественным цензом был ликвидирован и *ценз грамотности* — требование обладания определенным уровнем образования. Он потерял свой смысл с закреплением права на всеобщее среднее образование и общим повышением образовательного уровня.

На сегодняшний день в относительно распространенном виде сохранилось всего несколько цензов. Это, во-первых, *возрастной ценз* — возможность принимать участие в выборах появляется по достижении гражданином определенного возраста. Традиционно он совпадает либо близок к возрасту совершеннолетия и достижения полной дееспособности (18 лет — 21 год). Ценз имеет своей целью допустить до участия в выборах только тех избирателей, которые способны самостоятельно оценивать и выбирать кандидатов, предлагаемые ими программы и нести ответственность за свои действия. Разумеется, чем выше возраст наделения лица активным избирательным правом, тем большим объемом знаний и жизненного опыта оно будет обладать на момент выборов. Чем возраст ниже, тем более избиратель подвержен действию информационных технологий и влиянию своих близких — тем менее самостоятелен его выбор. С другой стороны, этот ценз может быть манипулятивно использован для отстранения от участия в принятии государственно-властных решений наиболее активной и критически настроенной части общества — молодежи.

Еще один ценз — *ценз гражданства*. Он означает, что для участия в выборах лицо должно быть гражданином данного государства (в некоторых случаях также требуется истечение определенного срока после натурализации). Этот ценз является самым распространенным, поскольку устойчивая политико-правовая связь между лицом и государством, называемая гражданством (подданством), предполагает заинтересованность избирателя в определенном политическом курсе государства как в последствии сделанного им выбора. Вместе с тем в современном мире этот ценз становится все менее

1 См., например: *Краснов М. А.* Избиратель как должность. — Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 4 (119). С. 13–29; Проект Конституции России / отв. ред. М. А. Краснов. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2012. — 168 с.; *Бажуков С. А.* Соотношение понятий «естественные пределы права» и «ограничение права» на примере избирательных прав граждан. — Юридические записки. 2014. № 2. С. 63–69.

жестким. Само по себе состояние лица в гражданстве (подданстве) того или иного государства уже не рассматривается как залог его заинтересованности в результатах выборов.

На первое место при определении избирательного статуса начинает выходить место жительства, к благополучию которого избиратель также должен стремиться. К примеру, в Российской Федерации к участию в местных выборах и референдумах на основании международных договоров допускаются граждане иностранных государств, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования¹. И это вполне логично, поскольку на местном уровне не определяется политический курс государства и его судьба. На этом уровне решаются вопросы местного значения, в которых заинтересованы именно реальные жители административных единиц вне зависимости от того, к какому гражданству или подданству они относятся.

Однако пока еще тенденция отмены ценза гражданства в России находится в зачаточном состоянии. Куда дальше в этом направлении пошел европейский законодатель, прямо закрепивший, что гражданин любой из стран Европейского союза, имеющий вид на жительство в другой стране ЕС, получает равные с местными жителями избирательные права по участию в муниципальных и общеевропейских выборах. Можно предположить, что логика здесь того же порядка: если лицо постоянно проживает на определенной территории, оно становится лично заинтересованным в ее развитии и благополучии.

Хотя есть и обратные примеры. А именно: ситуация с цензом гражданства сложилась в Латвии и Эстонии². После распада Советского Союза в этих балтийских странах, в отличие от других бывших союзных республик, не был реализован так называемый «нулевой вариант» предоставления гражданства, при котором все жители республик, не имеющие гражданства иного государства, автоматически получали гражданство по месту жительства. Так, по решению Вер-

1 П. 10 ст. 4 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

2 См. подробнее: Бузаев В. Граждане и «неграждане»: политико-правовое разделение жителей Латвии в постсоветский период. Научные доклады Российской ассоциации прибалтийских исследований. Серия 1. Внутренняя и внешняя политика. Вып. 2. — М.: Ассоциация книгоиздателей «Русская книга», 2017.

ховного Совета Латвийской Республики от 15.10.1991 года гражданство Латвии было признано только за лицами, являвшимися гражданами Республики до ее присоединения к СССР, и за их потомками, иными словами, всего за $\frac{2}{3}$ населения. Оставшаяся треть населения (около 730 тысяч человек), проживавшего по состоянию на 1 июля 1991 года на территории Латвии и не имевшего иного гражданства, кроме гражданства СССР, приобрела уникальный статус «негражданин». Эти люди не являются апатридами с точки зрения Конвенции «О сокращении безгражданства», но при этом они не признаются гражданами Латвии¹.

Аналогичная ситуация сложилась и в Эстонии, где 30 марта 1992 года был признан действующим Закон о гражданстве 1938 года. Была создана юридическая фикция того, что данный закон не прекращал своего действия в течение всего времени вхождения Эстонии в состав СССР. В результате, как и в Латвии, гражданами были признаны только те, кто имел гражданство Республики по состоянию на 16 июня 1940 года, и их потомки. Остальные жители Эстонии стали «иностранцами» со специфическим статусом, который был закреплен отдельным Законом «Об иностранцах», принятым 8 июля 1993 года².

Исследователи полагают, что одной из причин введения институтов неграждан в Латвии и иностранцев в Эстонии являлось умышленное желание исключить часть населения из участия в формировании национальных парламентов, поскольку обе категории лиц лишены именно и в первую очередь избирательных прав (за исключением местных выборов в Эстонии). Фактически речь шла о русскоговорящем населении (этнических белорусах, русских и евреях), составлявших абсолютное большинство неграждан, и иностранцах. В итоге сформированный в 1992 году парламент Эстонии полностью состоял только из этнических эстонцев. Понятно, что в случае реализации «нулевого варианта» и признания гражданами всех жителей страны, не являвшихся гражданами других государств, исход выборов оказался бы совсем иным, равно как и выбранный политический

1 См.: Конвенция «О сокращении безгражданства», принятая 30 августа 1961 года во исполнение Резолюции 896 (IX), принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 4 декабря 1954 г. // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/statelessness.shtml (дата обращения: 10.02.2018).

2 *Полищук В.* Неграждане в Эстонии // https://fictionbook.ru/author/vadim_poleshuk/negrajdane_v_yestonii/read_online.html?page=1#part_109 (дата обращения: 10.10.2017).

курс государства. К настоящему моменту большинство иностранцев в Эстонии стали эстонскими либо российскими гражданами. В Латвии неграждане продолжают составлять существенную долю населения — около 12% (примерно 250 тысяч человек)¹, и они по-прежнему лишены избирательного права. Правда, следует иметь в виду, что состояние «негражданства» — это уже их собственный выбор, поскольку Латвия создает достаточно возможностей для натурализации. Детям неграждан с недавнего времени гражданство предоставляется по рождению, а для взрослых единственным препятствием является сдача языкового экзамена, бесплатную подготовку к которому обеспечивает государство. Однако неграждане продолжают настаивать на своем праве не знать государственного языка. Кроме того, статус неграждан дает им возможность безвизового пересечения границы с Россией.

Россия пока особенно не злоупотребляет этим цензом. Официально его не существует. Но мелкие манипуляции, особенно при голосовании за пределами страны, все же имеют место. Так, российские загранучреждения организуют коллективную доставку на участки для голосования «безупречного» электората, но при этом могут попробовать отказать электорату «сомнительному» в выдаче избирательного бюллетеня, апеллируя, например, к тому, что у избирателя «не такой» паспорт. В одних странах бюллетень выдают только по загранпаспортам, в других — только по внутренним. На выборах 2021 года предпринимались попытки отказа в выдаче бюллетеня для голосования за депутата по одномандатному округу лицам, зарегистрированным в Москве, поскольку «они могли проголосовать электронно». Стилетика внесенной в Думу новой редакции Закона «О гражданстве» не слишком дружелюбна к российским гражданам, имеющим оппозиционные взгляды. Если дискуссия вокруг этого закона трансформируется в определенные законодательные положения, мы сможем говорить об ограничении активного избирательного права «несогласных». Но пока рано. Однако некоторые эксперты утверждают, что само по себе законодательное ограничение политической конкуренции является ограничением активного избирательного права — такое косвенное ущемление активного избирательного права через ограничение

1 Латвия отчиталась в ООН об успехах в интеграции общества / Новостной портал DELFI, 22.01.2016 // <http://rus.delfi.lv/news/daily/latvia/latviya-otchitalas-v-oon-ob-uspehah-integracii-obschestva.d?id=46977449> (дата обращения: 10.10.2017).

пассивного. Быть может, ученым стоит посмотреть на данное соотношение повнимательней. Пока же это только гипотеза.

Ценз оседлости предполагает наличие требования о допуске к выборам лиц, проживших на территории данного государства либо региона в течение определенного времени. Это обосновывается тем, что кандидат должен быть заинтересован в судьбе данного государства, региона или населенного пункта. Для возникновения такой связи необходимо, чтобы лицо там проживало, причем постоянно и долго. Тогда оно по-настоящему осознает себя частью местного общества и принимает решения исходя из этого.

Другой достаточно распространенный ценз — **ценз наличия судимости** либо нахождение в местах лишения свободы. Во многих зарубежных странах лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы по приговору суда, ограничены в избирательном праве или лишены его. В Австрии, Бельгии, Франции, Германии, Греции, Италии, Люксембурге, Мальте, Нидерландах, Норвегии, Польше, Румынии и Турции существует ограничение избирательного права заключенных. В Армении, Азербайджане, Болгарии, Эстонии, Грузии, Ирландии, Латвии, Лихтенштейне, Молдавии, Российской Федерации, Словакии и Великобритании заключенные лишены права голоса. В соответствии с § 45 Уголовного кодекса ФРГ 1871 года лишение пассивного избирательного права осуществляется на срок от 2 до 5 лет. § 22 разд. 2 Положения о порядке проведения выборов в Национальный Совет Австрии 1992 года (Nationalratswahlordnung 1992) предусматривает лишение осужденных избирательного права на 6 месяцев. В Китае политических (в том числе и избирательных) прав пожизненно лишаются лица, совершившие контрреволюционные преступления, а также осужденные к смертной казни и бессрочному лишению свободы¹.

Правда, в ряде случаев речь идет только о таких преступлениях, за совершение которых предполагается наказание в виде лишения свободы, и лицах, получивших такое наказание. Так, например, осужденные за тяжкие преступления не могут голосовать в большинстве американских штатов, в Италии и Греции автоматически лишаются права голосовать осужденные к пожизненному лишению свободы, в Болгарии, Нидерландах, Люксембурге и Словакии — при-

1 См.: Красинский В. О. О правовых позициях Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам ограничения избирательных прав в связи с наличием судимости / Предпринимательство и право. Информационно-аналитический портал // <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=2553>.

говоренные к сроку 10 лет и более. Лишение избирательного права выступает в данном случае в качестве дополнительной меры наказания, не назначаемой судом, но установленной законом. Из-за этого ответственность становится неперсонифицированной, накладываемой в равной мере на лиц, совершивших абсолютно разные по предмету и степени общественной опасности деяния.

Ценз судимости и лишения свободы уже не раз становился предметом рассмотрения в Европейском Суде по правам человека. В его решениях по ряду дел закреплена позиция, согласно которой недопустимо лишение всех лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, такого важного политического права, как право голосовать на выборах, — необходимо дифференцировать ответственность в зависимости от тяжести совершенного преступления. По логике Европейского Суда, право избирать — это не данная лицу привилегия, которой его можно лишить. Право избирать и быть избранным имеет решающее значение для установления и сохранения основ эффективной и значимой демократии, регулируемой верховенством права. Как следствие, в современном демократическом государстве должна действовать презумпция наделения лица избирательными правами. Их ограничение возможно, но оно не должно сдерживать свободного волеизъявления народа при выборе органов законодательной власти — оно должно отражать или не противоречить цели поддержания целостности и эффективности избирательного процесса¹.

При привлечении к уголовной ответственности лицо также может быть лишено избирательных прав по приговору суда. В этом случае лишение прав выступает в качестве дополнительной меры наказания в дополнение к основной, далеко не всегда связанной с лишением свободы, и касается пассивного избирательного права. Зачастую такая мера ответственности сопутствует преступлениям, совершенным при отпращивании полномочий публичного должностного лица. Например, российское уголовное законодательство предусматривает возможность лишения лица права занимать определенные должности² — если речь идет о выборной должности, то

1 § 93–96 Постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. Дело «Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской Федерации» (жалобы № 11157/04 и 15162/05) (Первая секция). — Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. № 2. 2014.

2 Ст. 47 Уголовного кодекса Российской Федерации. — СЗ РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

фактически происходит лишение пассивного избирательного права. Это наказание прямо упоминается среди мер ответственности за преступления против государственной власти, интересов государственной и муниципальной служб, однако в зависимости от тяжести и общественной опасности совершенного деяния может по усмотрению суда назначаться и в иных случаях. Принципиальное отличие такого лишения избирательных прав от общей привязки к судимости и лишению свободы заключается в персонифицированном характере ответственности.

Помимо вышеперечисленных, существует ряд менее распространенных цензов, таких как *религиозный* (принадлежность к определенной религии) или *моральный* (наличие достойной репутации). Моральный ценз может выражаться как в конкретных критериях (например, в Эквадоре не могут голосовать пьяницы и бродяги), так и через оценочные категории (в Пакистане кандидат в Национальное собрание должен иметь «хорошую моральную репутацию», что бы это ни значило)¹.

Как уже говорилось, в целом в мире количество избирательных цензов от года к году сокращается. Широкое распространение сохраняют только цензы возраста и гражданства. Существование ценза возраста логически обоснованно, хотя его величина, как было рассмотрено выше, тоже может быть предметом дискуссии. Судьба ценза гражданства постепенно становится все менее определенной. Если раньше принцип «голосуют только граждане» был непреложным, то сегодняшние международные интеграционные процессы требуют в этом вопросе большей гибкости. Налицо осознание рядом стран значения максимального допуска населения к участию в управлении делами государства посредством предоставления им права участия в формировании представительных органов власти.

Изменение конкурентной среды путем ограничения пассивного избирательного права

Избирательным законодательством определяется не только круг обладателей активного избирательного права, но и круг потенциальных избираемых и условия борьбы между ними. Здесь тоже применяются цензы, но уже пассивного избирательного права. При этом

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / под ред. Б. А. Страшуна. С. 420.

требования к кандидатам в большинстве случаев производны от требований к избирателям — чтобы стать кандидатом, лицо как минимум должно быть избирателем.

Цензы пассивного избирательного права призваны устанавливать минимальные критерии будущих народных представителей. Например, для того чтобы занимать выборную должность, применяется *минимальный возрастной ценз*, то есть к моменту возникновения у него избирательного права быть избранным лицо должно достигнуть определенного возраста. Для различных публичных позиций этот ценз может составлять от 18–21 года до 35–40 лет. Для судей высших судов минимальный возрастной ценз может быть и выше. Повышенные требования к возрасту представляются вполне обоснованными, поскольку для осознанного и взвешенного принятия властных решений нужен определенный жизненный опыт.

Права быть избранным обычно лишены лица, *отбывающие наказание в виде лишения свободы*. В основе этого ценза лежит стремление не допустить к участию в управлении делами государства лиц, совершивших уголовно наказуемые деяния. Разновидностью его является *ценз наличия неснятой и непогашенной судимости*. Этот ценз намного более опасен, поскольку может быть искусственно использован для удаления из предвыборной борьбы наиболее серьезных политических конкурентов.

Ярким примером опасности такого ценза является введение в России, начиная с 2006 года, многочисленных поправок в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Сначала ограничения касались только граждан России, имеющих гражданство иностранного государства или вида на жительство за пределами Российской Федерации, затем лиц, осужденных за тяжкие и особо тяжкие преступления и имеющих судимость. Процесс резко обострился в 2012–2014 годах. Предвидя наличие серьезной конкуренции действующему президенту в ближайшем избирательном цикле и пользуясь статьей 55 Конституции, депутаты установили поражение в пассивном избирательном праве для осужденных за тяжкие и особо тяжкие преступления, независимо от факта содержания в местах лишения свободы, на срок, существенно превышающий сроки даже условного приговора. Впоследствии были специально инициированы уголовные судебные процессы, которые не позволили отдельным представителям оппозиции стать кандидатами на

выборах, в том числе президентских¹. Таким образом ограничение пассивного избирательного права автоматически привело и к ограничению активного: своего кандидата были лишены сотни тысяч избирателей, призвавших в итоге к бойкоту голосования. И хотя в данном конкретном случае речь идет не о парламентских выборах, норма закона вполне применима и к ним. С. А. Цыпляев так охарактеризовал этот российский законодательный экзерсис: «Закон не только ограничивает пассивное избирательное право конкретного гражданина. Он нарушает права носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации — ее многонационального народа (статья 3 Конституции). Затрагивается активное избирательное право всех граждан — народ ограничивается в праве определяться, кто ему нужен в органах государственной власти. Федеральная власть ограничивает волеизъявление народа в целом, что недопустимо»². Позже, уже после внесения поправок в Конституцию, этот процесс приобрел ползучий расширяющийся характер, когда вновь вводимые ограничения пассивного избирательного права получили обратную силу и стали распространяться фактически на неограниченный круг лиц.

Поэтому, вводя любые ограничения пассивного избирательного права, законодатель должен всегда быть максимально осторожен. При установлении новых цензов необходима самая тщательная проработка вопроса об их целесообразности и оценка потенциальных последствий с учетом текущего состояния общества. Например, исключение из числа потенциальных кандидатов лиц, имеющих второе гражданство, может обернуться исчезновением из числа парламен-

1 К примеру, один из оппозиционных политиков, А. А. Навальный, не смог выдвинуть свою кандидатуру на выборах Президента Российской Федерации в 2018 году. Необходимо отметить, что уголовные процессы против него были признаны Европейским Судом по правам человека нарушающими Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод. Так, 23 февраля 2016 года Европейский Суд по правам человека вынес решение по жалобе граждан П. Офицеров и А. Навального против России (Case of Navalnyy and Ofitserov v. Russia, Applications nos. 46632/13 and 28671/14), в котором был сделан вывод (§ 115 и 126) о том, что «национальные суды применили уголовно-правовой закон произвольно и признали заявителей виновными в осуществлении деятельности, неотличимой от обычной коммерческой (хозяйственной) деятельности. // <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161060#%22itemid%22:%22001-161060%22>».

2 Цыпляев С. Регистрация Навального. Закон и право. — Эхо Москвы // https://echo.msk.ru/blog/tsuplyaev_s/2117576-echo/.

тариев наиболее образованных, успешных и экономически активных граждан, имеющих деловое и интеллектуальное признание в мире. Таким образом, любое ограничение пассивного избирательного права чревато серьезными искажениями нормальной конкурентной среды на выборах и снижением представительности парламента. Тем более опасно целенаправленное введение цenzов для искусственного ограничения конкурентной политической среды, приводящее на деле к заведомому манипулированию составом парламента со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Еще одним способом влияния на предвыборную конкурентную среду является состояние *правового регулирования по вопросу соблюдения принципа равенства кандидатов и избирательных объединений*. Недостаточная или не вполне определенная нормативная формализация положений о равенстве, как правило, приводит к искажению этого принципа на практике и может свести к нулю любые широкие входные критерии в виде низких избирательных цenzов. Еще опаснее, когда для определенных участников на законодательном уровне вводятся завуалированные льготы и преференции, а для других — дополнительные трудновыполнимые требования. Например, на старте кампании от одних кандидатов в целях поддержки их выдвижения может потребоваться многотысячный дорогостоящий сбор подписей или внесение избирательного залога, а для других достаточно лишь поддержки определенной политической партии. Равно как преодоление муниципального фильтра, легко осуществимое для одних кандидатов, практически непреодолимо для их оппозиционных коллег. В этих случаях равенство нарушается на этапе выдвижения и регистрации кандидатов.

Однако искажение принципа равенства возможно и на других стадиях избирательной кампании. Например, на самой ранней стадии, при нарезке избирательных округов. В погоне за получением необходимого, но не соответствующего действительности результата выборов порой случаются и весьма абсурдные ситуации. В 1812 году американский политик и сенатор Элбридж Джерри, стремясь преопределить результаты очередных выборов в свою пользу, инициировал переформирование избирательных округов таким образом, чтобы максимально сконцентрировать своих сторонников и искусственно создать им преимущество в большинстве избирательных округов. Созданные им избирательные округа имели столь хитрую форму, что их карта напоминала силуэт саламандры. Отсюда и название этой избирательной технологии — «джерримандеринг», комбинация из

имени сенатора и слова «саламандра». Технология также известна как избирательная география¹. Вместе с тем, будучи грамотно примененным в ходе проведения выборов по мажоритарной избирательной системе, «джерримандеринг» действительно может обеспечить победу кандидату, не являющемуся лидером предвыборной гонки.

Искажение принципа равенства применяется и позднее, уже в ходе проведения кампании при ограничении, например, доступа к агитационным и финансовым ресурсам. Существует немало способов, прямо или косвенно создающих более выгодные условия для одних участников кампании в ущерб другим. Все они, даже на первый взгляд незначительные, ограничивают конкуренцию кандидатов и оказывают влияние на исход выборов, искажая волеизъявление избирателей. Сформированный в таких условиях парламент вряд ли будет адекватно отражать расклад политических сил и состояние общества и не сможет его качественно представлять.

Дополнительно следует отметить избирательные законодательные модели, которым свойственно отсутствие жестких запретов на создание неравных условий для субъектов избирательного процесса и ответственности за нарушение принципа равенства. Это в том числе касается и процессуальных норм, специально сформулированных для рассмотрения избирательных споров. Такие невольные или умышленные пробелы и дефекты в законодательстве оказывают существенное влияние на снижение политической конкуренции и итоговое искажение волеизъявления избирателей. Поэтому государство, заинтересованное в эффективной деятельности своего представительного органа, должно стремиться и к максимально возможному соблюдению принципа равенства кандидатов.

Можно уверенно констатировать, что использование цензов активного и пассивного избирательных прав граждан — это способы прямого влияния на круг участников избирательного процесса. Такие действия чреваты для государства серьезными политическими рисками, равно как и давление на политическую конкуренцию. Все эти действия невозможно утаить от избирателей. Рано или поздно они разберутся в манипулятивном характере выборов и потеряют интерес и доверие к ним. В период между избирательными циклами это отсутствие доверия к выборам трансформируется в отсутствие интереса и падение доверия к парламенту. Цепной же реакцией этого

1 Taylor P. J., Johnston R. J. Geography of elections. — London: Croom Helm, 1979.

процесса становится снижение уважения к закону, искажение правосознания и в итоге недоверие к государству в целом.

Другой стороной такой избирательной модели является не вполне представительный парламент, избранный в условиях искусственно ограниченной социальной базы власти и недостоверной политической конкуренции, который в силу особенностей своего формирования не опирается на поддержку населения и не выражает его интересов. Естественно, такой парламент не в состоянии выполнять функцию публичной площадки обсуждения наиболее остро волнующих общество проблем. В итоге государство во взаимоотношениях с обществом постоянно рискует оказаться в ситуации кипящего чайника с запаянной крышкой, не говоря о том, что не вполне представительный парламент не заинтересован в контроле за исполнительной властью и не может выполнять роль балансира в системе государственных органов, что неминуемо приводит к ослаблению государства. Стоят ли подобные риски тех кажущихся временных преимуществ от сиюминутных политических побед?

*Изменение персонально-представительного состава парламента
путем выбора формулы распределения депутатских мандатов*

Формула распределения депутатских мандатов при определенных законодательных условиях позволяет исказить волю избирателей. Избирательные цензы и обеспечение реализации принципа равенства участников избирательного процесса не являются единственными инструментами, с помощью которых государство может влиять на уровень представительности парламента. В обеспечении наибольшего соответствия результатов выборов волеизъявлению избирателей крайне важными остаются правила подсчета голосов и определения на основе этого подсчета персонального состава представительного органа. Задачу призваны решить различные избирательные формулы распределения депутатских мандатов (избирательных систем в узком понимании данного термина), преобразующие получившееся соотношение голосов избирателей в соотношение числа распределяемых мандатов.

Избирательные формулы преобразовывают волеизъявления граждан на избирательных участках в конкретные результаты выборов. Миллионы или тысячи трансформируются в конкретных людей — носителей депутатских мандатов, которые обладают правом голоса в представительном органе. От применения той или иной формулы

зависит, как распределятся эти голоса, к каким партиям или персоналиям они отойдут. За столетия развития теории и практики избирательного права были созданы десятки различных формул. Наиболее известны и распространены из них мажоритарные и пропорциональные, но существует также множество полупропорциональных или переходных систем, а также различные варианты их комбинаций. Такое разнообразие свидетельствует о долгом поиске максимально точной формулы, которой, к сожалению, пока так и не изобрели, однако сделали все, чтобы максимально к ней приблизиться.

Поиск привел исследователей к пониманию того, что формулы различаются не только разными величинами погрешностей. Зачастую в них изначально заложен и вектор этих погрешностей — в пользу каких участников выборов будет создаваться преимущество. Например, при пропорциональных партийных выборах одни формулы более благоприятны маленьким и менее популярным партиям, поскольку дают им возможность реально конкурировать с большими и известными, что расширяет политический спектр будущего парламента. Другие формулы, наоборот, «работают» в пользу более крупных партий, увеличивая их преимущество и выводя из игры аутсайдеров. Персональное голосование по мажоритарной системе обеспечивает отражение в составе парламента интересов регионов, однако может обернуться недостаточным представительством меньшинства или оппозиционных сил. И наконец, результат применения каждой формулы может быть скорректирован множеством дополнительных инструментов. Таких, например, как избирательный порог, наличие или отсутствие избирательных блоков, существование избирательного залога и других факторов, усиливающих или ослабляющих политическую конкуренцию.

Сочетание разных избирательных инструментов, объективированных в избирательном законодательстве, может использоваться в манипулятивных целях для формирования определенного состава парламента. Взять, к примеру, метод делителей, созданный бельгийским политическим деятелем маркизом П. Г. Имперали в 1921 году. В нем ряд целых чисел-делителей начинается не с единицы, как в большинстве других методов, а с двойки. По признанию самого Имперали, метод был специально разработан для искажения пропорциональности и предполагает передачу списку-лидеру одного или нескольких мандатов за счет аутсайдеров¹. При формировании об-

1 Любарев А. Е. Еще раз о методе Имперали // <http://www.votas.ru/imperial-2009.html>.

шенационального парламента, состоящего из сотен депутатов, преимущество в несколько мест может и не сыграть существенной роли (хотя бывает по-разному). Но региональные парламента зачастую состоят всего из двух-трех десятков депутатов, и два дополнительных мандата могут полностью изменить весь расклад сил. Разумеется, эти мандаты не возникают из ниоткуда, а отнимаются из результата других списков кандидатов. Для крупных партий (в первую очередь, для лидирующей) прибавка может составить до 10–15% (а в некоторых случаях и свыше 20%); для партий меньшей популярности результат выборов ухудшается в 1,5–2 раза, если вообще не ставится вопрос об их попадании в состав парламента¹. Таким образом, степень искажения при определенных обстоятельствах может достигать трети распределяемых депутатских мандатов².

Что имеется в виду под определенными обстоятельствами? Например, величина избирательного порога (заградительного барьера), который представляет собой установленный законодательством минимальный процент голосов, необходимых партийному списку кандидатов для участия в пропорциональном распределении мандатов³. Хотя сам по себе избирательный порог не может быть однозначно отнесен к механизмам снижения представительности парламента. Напротив, его изначальная функция состоит в формировании не только представительного, но и работоспособного парламента, от участия в деятельности которого отстранены совсем небольшие политические группировки. Последние своим присутствием в лучшем случае не навредят, в худшем и более вероятном — могут послужить причиной раздробленности и нестабильности парламента⁴. Это фильтр,

1 Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России. История, современное состояние, перспективы // <http://www.vibory.ru/Publikat/PES/pril-2-1.htm> (дата обращения: 16.07.2017).

2 Модельные расчеты распределения депутатских мандатов при использовании различных избирательных формул см. подробнее: Порошин Е. Н. Избирательное законодательство и результаты выборов: взаимосвязь и взаимозависимость. — Конституционное и муниципальное право. № 6. 2010. С. 24–30. — М.: Юрист.

3 Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / под ред. А. А. Вешнякова. С. 113.

4 Кынев А. В. Выборы парламента российских регионов 2003–2009. Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы. — М.: Центр «Панорама», 2009. С. 40.

пропускающий в парламент только те политические силы, которые действительно значимы для общества.

По изначальной своей задумке, избирательный порог должен разрешать противоречие между справедливостью (в виде представительства максимальной доли избирателей) и целесообразностью (в виде эффективно работающего законодательного органа)¹. Чрезмерное завышение порога нарушает этот баланс в сторону несправедливости в виде парламента, представляющего интересы меньшей части электората, и нецелесообразности с чрезмерным уменьшением числа фракций и снижением остроты дискуссии. Существенно возрастает доля голосов, которые не учитываются при подведении итогов голосования. При определенном раскладе эта доля может достигать почти абсолютного большинства². Тем самым сводится на нет эффективность волеизъявления граждан как одно из основных преимуществ пропорциональной системы перед мажоритарной (и особенно мажоритарной системы относительного большинства). Завышение избирательного порога может использоваться в качестве средства политической борьбы. При высоком пороге партии-миноритарии лишаются возможности попасть в состав законодательного органа, а их мандаты распределяются между мажоритариями, усиливая их и без того значимые позиции крупных партий.

Но все не так просто. Если метод делителей Имперали и избирательный порог по отдельности являются достаточно эффективными, то при применении в связке они взаимно усиливают негативные эффекты друг друга. Расчеты показывают, что, если полностью отменить заградительный барьер при проведении выборов по пропорциональной избирательной системе с использованием метода делителей Имперали, искажение результатов выборов кратно усиливается. Государство, казалось бы, устраняет заслон на пути в состав парламента менее популярных объединений. Однако при таком раскладе метод Имперали дает еще большее преимущество лидирующему списку кандидатов именно за счет аутсайдеров, кото-

1 Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / под ред. А. А. Вешнякова. С. 113.

2 К примеру, по результатам выборов депутатов Государственной Думы Российской Федерации II созыва (1995) попавшие в состав Думы объединения набрали в сумме всего 50,5% голосов, то есть почти половина избирателей, участвовавших в голосовании по пропорциональной системе, сделала это впустую. См.: *Скокаренко Е. Е.* Избирательная система России: мифы и политическая реальность. — М.: Формула права, 2007. С. 93.

рые становятся дополнительным источником перераспределяемых в пользу фаворита голосов. Получается парадоксальная ситуация. Формально отменяя избирательный порог, законодатель с помощью метода Имперали создает такие условия распределения мандатов, когда для реального попадания в состав парламента и получения хотя бы одного депутатского мандата требуется получение большего количества голосов избирателей, чем для преодоления заградительного барьера. Разница между отмененным барьером и его фактической величиной может составлять до нескольких процентов в пользу последнего¹.

Еще больший эффект от повышения избирательного порога возрастает при запрете блокирования. При создании избирательного блока несколько партий или иных объединений вместо того, чтобы участвовать в выборах поодиночке, отдельными списками кандидатов, формируют единый список. Распределение мест внутри такого списка решается по соглашению между участниками блока. Блокирование позволяет нескольким небольшим партиям консолидировать своих избирателей для повышения совокупного результата и, при необходимости, для преодоления заградительного барьера. Соответственно, при запрете создания блоков каждый список кандидатов вынужден действовать сам по себе. В этом случае завышение избирательного порога даже на пару процентов становится для них серьезной проблемой. Голоса, поданные за списки, не преодолевшие барьер, пропадают и в результатах выборов не учитываются. Но при этом учитываются косвенно. Так или иначе, по результатам выборов должно быть распределено сто процентов депутатских мандатов, поэтому голоса, не получившие самостоятельного представительства, автоматически распределяются между партиями-победителями пропорционально их результату. В конечном счете это приводит к искажению результатов, когда партия, не набравшая половины голосов избирателей, может получить абсолютное большинство в парламенте.

Таким образом, манипулирование составом депутатского корпуса вполне возможно посредством изменения формулы распределения депутатских мандатов. Приведенные примеры демонстрируют, как с помощью изменения буквально одного-двух положений избирательного закона можно решить судьбу парламентского боль-

1 Любарев А. Е. Еще раз о методе Имперали // <http://www.votas.ru/imperial-2009.html>.

шинства, не пропустить в парламент какую-либо партию и создать непропорциональное преимущество для другой.

Описанные механизмы, безусловно, не охватывают всех способов воздействия избирательного законодательства на состав будущего парламента. Государство может регулировать систему общественного контроля за выборами, процедуру защиты нарушенных прав, статус избирательных комиссий, организующих и проводящих выборы и подсчитывающих их результаты, доступ граждан к информации о кандидатах и партиях и многие другие аспекты избирательного процесса. Однако рассмотрение этих механизмов позволяет увидеть общемировые тенденции развития избирательного законодательства. Эти тенденции состоят в том, что в целом в мире происходит постепенный отказ от изживших себя цензов активного и пассивного избирательного права. Избирательный процесс в целом выстраивается таким образом, чтобы не допустить неконкурентного преимущества одних участников над другими. Наконец, развитие избирательных формул продолжает идти по пути поиска идеальной модели, максимально учитывающей волеизъявление избирателей и преобразующей его в адекватные состоянию общества результаты выборов. Но, к сожалению, данный подход не является единственным. Так происходит в демократиях. Авторитарные же режимы ищут другие избирательные формулы для своих целей.

Ретроспективный обзор изменений российского законодательства о выборах в целом свидетельствует о том, что курс по реформированию избирательной системы за прошедшие два десятилетия был непродуманным и хаотичным (точнее, ситуативным). Настоящей реформой этот курс назвать нельзя, поскольку любая реформа всегда имеет некие изначально заложенные цели, границы, параметры и принципы. И если цель в отношении места и роли парламента была обозначена четко, то пути ее достижения не только не были просчитаны стратегически, но и вообще складывается ощущение непонимания исполнителями сути и взаимосвязи конституционно-правовых явлений. Похоже, у них просто не было целостного видения процесса. В результате уровень демократии вместе с доверием населения к государству в стране резко снизился. Были искажены конституционные принципы народовластия и политической конкуренции, нанесен ущерб электоральной культуре, культуре демократической дискуссии и законотворческой традиции. Парламентаризм как система фактически рухнул. Или как минимум ему был нанесен настолько серьезный удар, что для восстановления потребуется

много времени и сил. Были созданы специальные законодательные условия для несвободных и несправедливых выборов, противоречащих международным избирательным стандартам. Как результат — произошло размывание представительного характера парламента, снижение эффективности и качества законотворчества.

В ходе трансформации избирательного регулирования законодатель порой «шарахался» из крайности в крайность, на ходу и бессистемно меняя правила, что приводило к кардинальной смене курса или к движению по кругу. Как уже было сказано, это касается и выбора самой модели избирательной системы, и внезапного возвращения в 2014 году возможности голосования «против всех» на муниципальных выборах. Естественно, при условии, что такое правило будет принято «на местах»¹.

За без малого тридцать лет истории современных российских выборов формула распределения депутатских мандатов на выборах в Госдуму менялась дважды. Сначала в 2005 году со смешанной несвязанной системы (половина депутатов избиралась по пропорциональной системе по квоте Хэра с закрытыми списками и 5%-ным барьером, а другая — в одномандатных округах по мажоритарной системе относительного большинства) Дума перешла на полностью пропорциональную систему (те же закрытые списки с квотой Хэра, но с уже 7%-ным барьером). А в 2014 году, после всего лишь двух федеральных кампаний 2007 и 2011 годов, была возвращена смешанная система, хотя из-за смены ряда сопутствующих характеристик, таких как порог явки, протестное голосование, возможность блокирования и т.п., ее нельзя назвать идентичной. Такие «скачки» туда-обратно на достаточно коротком отрезке времени могут иметь одно из двух объяснений. Возможно, первый переход был совершен с существенными ошибками, из-за чего потребовался «откат» к прошлой версии системы. Однако результаты выборов 2007 и 2011 годов для «партии власти» провальными не назовешь. Либо, вторая версия, и переход к новой системе, и скорый возврат к старой были сугубо ситуативными. Это объяснение представляется более обоснованным. Переход на пропорциональную систему произошел примерно в одно время с ужесточением законодательства о поли-

1 Федеральный закон от 04.06.2014 № 146-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления“ и Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ“».

тических партиях, приведшим к сокращению их числа. При этом административно контролировать пропорциональные выборы легче — они, если можно так выразиться, более централизованы. В свою очередь, обратный переход к смешанной системе совпал с падением уровня поддержки «партии власти», когда необходимого электорального результата стало проще достичь с применением мажоритарной системы с ее принципом «победитель забирает все». С другой стороны, уровень административного контроля за выборами стал достаточным для того, чтобы относительно безболезненно для результата «спустить» часть решений в регионы.

Хаос дополняло региональное избирательное законодательство, которое вопреки кодификационным претензиям центра вводило собственное регулирование, поройкратно ухудшающее реализацию принципа формирования представительных органов в результате проведения свободных и справедливых выборов. Так, в 2005–2008 годах в ряде российских регионов была изменена методика распределения депутатских мандатов при проведении выборов по пропорциональной избирательной системе. Если ранее регионы традиционно копировали методiku, используемую на выборах в Государственную Думу, квоту Хэра с правилом наибольшего остатка, то теперь ей на смену пришли различные методы делителей. В их числе метод Имперали. Будучи примененным в условиях, когда на политической арене есть один явный фаворит, этот метод искусственно увеличивает отрыв партии-лидера за счет партий-аутсайдеров. Иными словами, целенаправленно искажает пропорциональность выборов.

В больших по численности выборных органах перераспределение одного или двух депутатских мандатов обычно не оказывает существенного влияния на соотношение сил между фракциями. В небольших же собраниях, напротив, переход двух мандатов от одной фракции к другой может принципиально изменить весь политический ландшафт. К примеру, на выборах в Московскую городскую думу в 2009 году по методу Имперали при 7%-ном избирательном пороге¹ распределялось всего 18 мандатов. 15 из них получила партия «Единая Россия», еще 3 — КПрФ. При том же соотношении голосов избирателей, полученных партиями, квота Хэра с правилом наибольшего остатка при 5%-ном пороге, используемая на феде-

1 П. 1, 4 и 5 ст. 77 Закона г. Москвы от 06.07.2005 «Избирательный кодекс города Москвы». — Ведомости Московской городской Думы. № 8. 19 августа 2005 г.

ральных выборах, не только сократила бы результат «Единой России» до 11 мандатов, но и дала бы по 2 мандата «Справедливой России» и ЛДПР. То есть в данном случае вопрос стоял бы в том числе о прохождении в состав Думы еще двух политических партий.

Помимо Москвы, метод Имперали был взят на вооружение еще в ряде субъектов Федерации, в том числе в Санкт-Петербурге, Республике Марий Эл, Московской и Самарской областях¹. Расчеты по ближайшим, следующим за поправками выборам показывают, что в каждом субъекте смена избирательной формулы повлекла серьезное изменение результатов выборов². При одном и том же соотношении голосов один-два мандата дополнительно переходили к «Единой России», что обеспечивало ей преимущество. На сегодняшний день из всех перечисленных регионов метод Имперали при распределении депутатских мандатов сохранился в Московской и Самарской областях, несмотря на принятие новой редакции областных законов³, а также в Республике Марий Эл.

- 1 Ст. 56 Закона Санкт-Петербурга от 15.06.2005 № 252-35 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга». — Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. № 9. 29 сентября 2005 г.; п. 25 ст. 4 Закона Республики Марий Эл от 16.03.2009 № 5-3 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Марий Эл о выборах и референдумах». — Марийская правда. № 49. 21 марта 2009 г.; ст. 1 Закона Московской области от 29.11.2006 № 207/2006-ОЗ «О внесении изменений в Закон Московской области „О выборах депутатов Московской областной Думы“». — Ежедневные новости. Подмоскowie. № 223. 30 ноября 2006 г.; п. 2 ст. 60 Закона Самарской области от 10.07.2003 № 64-ГД «О выборах депутатов Самарской Губернской Думы». — Волжская коммуна. № 124. 12 июля 2003 г.
- 2 Любарев А. Е. Метод Имперали, как и ожидалось, сработал в пользу «Единой России». — Интернет-сайт «Межрегионального объединения избирателей» // www.votas.ru/imperial-2.html (дата обращения 13.04.2018).
- 3 Ч. 2 ст. 57 Закона Московской области от 06.06.2011 № 79/2011-ОЗ «О выборах депутатов Московской областной Думы». — Ежедневные новости. Подмоскowie. № 99. 7 июня 2011 г.; п. 2 ст. 82 Закона Самарской области от 18.04.2016 № 56-ГД «О выборах депутатов Самарской Губернской Думы». — Волжская коммуна. 20 апреля 2016 г. № 97 (29643).

Часть третья

Способы достижения целей и задач авторитарной власти и их фиксация

Глава 1. Способы трансформации электорального поля для достижения определенных целей и задач власти

В целях строительства авторитаризма российские правящие группы успешно создавали и/или использовали в своих целях «правила игры», которые были призваны установить и закрепить наиболее благоприятные для них механизмы господства и усилить неформальные правящие «выигрышные коалиции» вокруг лидеров страны.

Общая характеристика административно- ресурсной избирательной системы

Под электоральным полем мы понимаем не только нормативно установленные рамки выборов, но все условия и состояния избирательного процесса. Когда авторитарные режимы переходят в стадию обороны (удержания власти) и консолидируются, законодательных правил игры может оказаться недостаточно. Реальные рейтинги власти падают, оппозиционные настроения нарастают. Более того, выборы — это такой катализатор креатива, когда на любую государственную уловку, ограничивающую конкурентную среду, изыскиваются легальные способы ее обхода. И это понятно, поскольку жизнь первична по отношению к праву, она богаче и разнообразнее правового регулирования. Как бы ни старались авторитарные или тоталитарные правители устроить окружающую среду по принципу «разрешено только то, что разрешено», такое не удавалось никому и никогда. Именно из этой истины вырос известный советский мем «строгость советских законов компенсируется необязательностью их исполнения». Поэтому, как бы ни хитрило государство, создавая наиболее благоприятные правовые условия для реализации своих

электоральных замыслов, этого всегда не хватало, а следовательно, приходилось изобретать дополнительные способы достижения задуманного.

В этих целях действие законодательных поправок было многократно усилено целым набором внеконституционных административных практик, возможность существования которых зачастую была заложена в содержании нормативных правовых актов. В итоге избирательная система России, функционирующая в рамках специально сконструированного под несвободные и несправедливые выборы избирательного права, получила название **административно-ресурсной**. На самом деле, если давать им точное определение, все российские административные практики в совокупности являются политически-коррупционными (раньше все это описывалось как «грязные» технологии выборов¹). В зависимости от конкретных задач в рамках общей цели устранения политической конкуренции специалисты *Transparency International — Russia* провели их политологическо-правовую классификацию², в соответствии с которой были выделены:

- **регуляторный ресурс**, предполагающий использование властных полномочий по принятию управленческих решений, которые прямо или косвенно направлены на продвижение конкретных политических интересов (например: использование полномочий по антимонопольному регулированию в целях предотвращения слияния компаний в интересах предпринимателя, финансирующего оппозиционную партию; злоупотребление полномочиями избирательной комиссии в целях отказа в регистрации неудобному кандидату; влияние на формирование состава избирательных комиссий различного уровня и т. д.). Иными словами, искусственное создание неблагоприятных или, наоборот, преференциальных бюрократических условий для интересантов, вовлеченных в политическую конкуренцию. Это может быть практически что угодно: усиленный (ослабленный) финансовый контроль за избирательными счетами со стороны государственных бан-

1 См. подробнее: Максимов А. А. Чистые и грязные технологии выборов. — М.: Дело, 1999.

2 См.: Панфилова Е. А., Швердяев С. Н. Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы. — М.: Де Ново, 2005. С. 9–13.

ков; налоговые проверки; контроль (отсутствие такового) информационного поля (СМИ, соцсети); реагирование (нереагирование) на жалобы со стороны участников избирательного процесса; выдача справок, копий, документов и пр. — то есть все то, до чего государство может так или иначе «дотянуться» в ходе реализации избыточных правил и процедур, установленных для избирательного процесса;

- **институциональный ресурс**, предполагающий использование труда подчиненных, то есть лиц, находящихся в служебной зависимости, для поддержки политических целей, которые разделяет руководство, — привлечение государственных служащих к избирательным мероприятиям для сбора подписей, работы в штабах кандидатов и партий, разработки предвыборных документов, проведения предвыборных исследований, подготовки и распространения агитационных материалов; использование помещений органов власти, государственных и муниципальных предприятий и учреждений для размещения штабов кандидатов и партий, проведения встреч с избирателями, проведения предвыборных мероприятий, хранения агитационных и иных предвыборных материалов (в случаях, когда в доступе к этим ресурсам отказывается альтернативным кандидатам и партиям); использование инфраструктуры офисов органов власти и государственных и муниципальных предприятий и учреждений (телефонные линии, офисные материалы и оборудование, доступ в Интернет, использование компьютерной техники, использование специализированных баз данных);
- **медийный (информационный) ресурс** — использование зависимых средств массовой информации в целях односторонней агитации в пользу проправительственных политических сил (например: прямая или косвенная цензура новостей о ходе избирательной кампании; отказ в предоставлении равного эфирного времени или печатной площади; неравное распределение информации за рамками официально выделенного для агитации эфирного времени или печатной площади);
- **финансовый ресурс** как разновидность административного ресурса, который предполагает использование для предвыборных целей доминирующих политических сил, бюджетных средств, средств госкомпаний и публичных внебюджетных фондов и средств частных предпринимателей, зависимых от

регуляторного ресурса. В период открытия и первичного наполнения избирательных счетов кандидатов и избирательных объединений наблюдатели, например, многократно фиксировали присутствие в уполномоченных банках (имеющих право открывать и обслуживать избирательные счета) организованных групп в основном пожилых избирателей, вносивших на определенные счета одинаковые суммы «пожертвований от частных лиц» наличными, которые им раздавал старший по группе;

- **силовой и правоохранный ресурс** — возможность использования правоохранительных и иных силовых органов, наделенных полномочиями по принуждению. Одним из самых ярких примеров такого использования являются события во время разрешения судебного спора о снятии с предвыборной дистанции сильного кандидата на выборах главы Ингушетии весной 2002 года. Тогда при рассмотрении этого спора в Верховном суде республики непрошито и непрономерованное дело было бесосновательно и незаконно изъято вооруженными людьми из совещательной комнаты судьи и переправлено на самолете в Верховный Суд России, который буквально на следующий день приступил к его рассмотрению и вынес нужное власти решение¹. За прошедшие 20 лет все мы многократно наблюдали использование силового ресурса в избирательном процессе. Это могут быть официальные предупреждения прокуратуры, возбуждение уголовных дел, организация следственных действий по месту жительства кандидатов и в избирательных штабах, изъятие оргтехники, нападение на избирательные штабы с целью уничтожения подписных листов, организация следственных проверок по заведомо недобросовестным жалобам и многое другое. Особой формой использования силового ресурса является *невмешательство в предотвращение нарушений избирательного законодательства*, организованное с помощью институционального или принудительного ресурса;
- **судебный ресурс** — особо опасный административный ресурс в ситуации зависимой от исполнительной власти судебной системы, позволяющий легализовать любые правоохрани-

1 Свидетельствую лично (Е.Л.), а также см.: <https://lenta.ru/articles/2002/04/05/ingushetia/>.

тельные, силовые и управленческие практики авторитарных режимов.

О. В. Михайлова выделяет еще и *принудительный ресурс*, который, в отличие от силового, характеризуется обеспечением массовости явки, а также намеренным искажением результатов голосования¹. Речь идет о централизованной доставке зависимого электората к местам голосования (иногда вкуче с организацией «каруселей» — многократного голосования одних и тех же избирателей на разных избирательных участках с внесением их данных в дополнительные списки избирателей). Нередки случаи организованного и подконтрольного голосования военнослужащих, в том числе двойного, когда в воинской части имеется «свой» избирательный участок, а потом по требованию командования отпущенные в увольнение военнослужащие голосуют еще и на «гражданских» участках. Наблюдатели постоянно сталкиваются с жалобами на требования руководителей присылать им фотографии с отметкой в избирательном бюллетене. Много жалоб на принуждение к досрочному голосованию и на давление со стороны избирательных комиссий во время выездного голосования на дому. В последние годы в связи с организацией многодневного голосования и возможностью голосования «на пеньках» распространяется практика голосования на рабочих местах под контролем администрации. Внедрение ДЭГ (дистанционного электронного голосования) немедленно повлекло за собой использование принудительного ресурса и на этом направлении, которое в условиях недостатков системы может оказаться чрезвычайно перспективным для достижения государством авторитарных целей. Эффективное применение принудительного ресурса возможно только при условии отсутствия ответственности за такие действия (вспомним, как была упразднена статья о видах нарушений избирательного законодательства из Закона «Об общих принципах...»).

Но все же всегда в качестве главного и самостоятельного вида административного ресурса отдельно и в первую очередь выделяется *законодательный (нормотворческий) ресурс*, поскольку он связан с использованием доминирующими политическими силами своих возможностей по участию в законодательном про-

1 Михайлова О. В. СМИ и наблюдатели о ходе избирательной кампании 2004 года. — Проект «Информатика для демократии — 2000+»: докл.; тез.; предложения участников / 4-я науч.-практ. конф. «Выборы 2004». — М.: Фонд «ИНДЕМ», 2004. С. 44.

цессе с целью принятия законов, способствующих продвижению их политических интересов. Под законодательным ресурсом понимается формирование в ходе выборов особого, зависящего от исполнительной власти состава парламента (политический уровень административного ресурса), который уже на техническом уровне будет легитимизировать цели и задачи власти. В демократической модели власти термин «злоупотребления полномочиями» обычно не применяется по отношению к законодательной деятельности. Однако практика авторитарных режимов свидетельствует о том, что законотворчество, осуществляемое искусственно созданными и зависимыми от исполнительной власти законодательными органами, является именно таким административным ресурсом для реализации заранее определенных целей и задач. Вспомните эпиграф к этой книге: «Для того, чтобы избираться, надо иметь власть, а для того, чтобы иметь власть, надо избираться». Легальное создание псевдоправовой основы для политического доминирования, очевидно, должно рассматриваться как его неотъемлемая часть, и притом вводящая.

Формирование персонального состава парламента под заранее определенные цели — это тоже вид политической коррупции. Нарушение в виде злоупотребления, допущенное должностными лицами на политическом уровне, в любом случае влечет за собой «существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства». Особенно если имеет место принятие законов, препятствующих развитию политической конкуренции¹. Потому что политические решения должны быть исключительно результатом свободной политической конкуренции².

Выборы — это важнейший институт в любом государстве. Именно поэтому порядок организации и проведения выборов должен определяться только и исключительно законом как высшей формой правовой регламентации. И именно так определяется способ оформления правил проведения выборов в Конституции Российской Федерации (часть 4 статьи 81, часть 2 статьи 96). Эти

1 См. подробнее: Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом: учебно-методический комплекс (учеб. пособие) / под. ред. С. А. Авакьяна. — М.: Юстицинформ, 2016. С. 90–122.

2 *Шайо А.* Самозащита конституционного государства // <http://polit.ru/article/2004/09/09/shajo/>.

правила не предполагают иных вариантов их корректировки, за исключением, пожалуй, толкования органами конституционного контроля и прецедентными решениями специально уполномоченных на это судов (например, ЕСПЧ, в силу статьи 3 Протокола № 1 Европейской конвенции «О защите прав человека и основных свобод», закрепляющей право на свободные и справедливые выборы). Поэтому главным среди всех административных ресурсов, безусловно, выступает законодательный. И именно поэтому такое значение для власти имеет персональный состав и степень зависимости парламента от воли основных политических акторов. Но по мере старения авторитарного режима и усталости от него населения законодательных способов регулирования электорального поля для удержания власти может оказаться недостаточно. И тогда оно консолидированно формируется силами всех административных ресурсов. В таких ситуациях наряду с законом создается целый комплекс правовых, псевдоправовых и внеправовых форм, направленных на достижение поставленной цели.

На сегодняшний день можно выделить следующие *способы создания специальных правовых условий для организации и проведения выборов* в России, которые на практике становятся их внешними правовыми формами:

- прямое изменение законодательства, подменяющее конституционные основы избирательного процесса;
- блокирование общественных и законодательных инициатив, направленных на модернизацию и усовершенствование избирательной системы;
- толкование избирательного законодательства органами конституционного контроля в ущерб избирательным правам граждан;
- подмена правовых норм квазинормативными актами (инструкциями, методическими рекомендациями и др.) и придание этим актам обязательного характера;
- прецедентные решения судов общей юрисдикции и создание на их основе устойчивой негативной судебной практики применения избирательного законодательства;
- основанное на использовании административного ресурса произвольное правоприменение, не связанное с изменениями в нормативно-правовой базе, но создающее систему деловых обыкновений (обычное право);

- сокращение оснований и возможностей для применения ответственности за нарушения избирательного законодательства;
- изменение смысла и содержания деятельности избирательных комиссий.

Прямое изменение законодательства

В первой части этой книги мы подробно проанализировали динамику изменений и классификацию поправок российского избирательного законодательства. Эта динамика свидетельствует о том, что законодательный ресурс использовался в авторитарных целях в максимальном объеме. Начиная с 2002 года Закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» изменялся более ста раз¹ — в него были внесены 1564 поправки, в Закон «О выборах депутатов...» — 752 поправки, в Закон «О политических партиях» — 314 поправок. Всего в избирательное законодательство внесли 2630 поправок, из них 166 — с мая 2021 года². Впрочем, даже не пересчитывая количество, можно вполне весомо ощутить разницу в правовом регулировании, просто взяв в руки два варианта бумажной версии любого избирательного закона — небольшую книжечку образца 90-х и толстенный современный том. Очень наглядно!

С помощью оперативно меняющихся под требования очередного политического момента избирательных правил формируется парламент той модификации, которая необходима для реализации властных задач. В данном случае государство злоупотребляет своими нормотворческими полномочиями с целью предопределить будущий состав избирательной гонки, хотя, согласно позиции Конституционного Суда, одним из главных требований к избирательному законодательству является его стабильность как «гарантия равенства граждан при осуществлении ими активного и пассивного избирательного права»³. То есть российское регулирование поряд-

1 Бузин А. Кто и как меняет избирательное законодательство? // <https://www.golosinfo.org/articles/144252>.

2 Количество поправок было так велико, что авторы, считая свой подсчет достоверным, все же допускают возможность каких-то небольших недочетов.

3 Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 03.07.2014 № 1565-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности Закона города Москвы «О внесении изменений в Закон

ка организации и проведения выборов крайне далеко от стандартов нормальности, равно как и его содержание с точки зрения обеспечения конституционных принципов народовластия, политического и идеологического многообразия, многопартийности и равенства граждан перед законом весьма далеко от совершенства.

Впрочем, нестабильность правового поля и волатильность законодательства — общий признак авторитарных систем. Это связано с тем, что бюрократия пишет законы сама для себя. Если она и конкурирует с кем-то, то лишь сама с собой. Внешние сдержки и противовесы отсутствуют. В демократическом государстве законодательство несравнимо более стабильно, потому что в процесс обсуждения вовлечены все, кого это хоть в какой-то степени интересует. Протащить сквозь такое сито новый закон невероятно сложно. В нашем же случае исполнительная власть имеет возможность реализовать практически любую свою идею. Чем она, соответственно, и занимается.

Наряду с перманентной авторитарной трансформацией правового поля законодательный ресурс использовался для *блокировки общественных и законодательных инициатив*, которые возникали как закономерный ответ общества на сужение конкурентного политического пространства. Параллельно с процессом трансформации законодательства о выборах эксперты, оппозиционные политики, общественные организации разрабатывали различные предложения, направленные на совершенствование избирательной системы и проведение честных и равных выборов. Эти инициативы касались как отдельных аспектов организации избирательных кампаний (например, возврата строки «против всех» в избирательный бюллетень), так и изменения основных параметров системы. В том числе избирательной формулы и даже кодификации избирательного права¹.

города Москвы от 6 июля 2005 года № 38 „Избирательный кодекс города Москвы“ и Закон города Москвы от 23 апреля 2003 года № 23 „О Московской городской избирательной комиссии“. — Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2014. № 6.

1 «Ассоциация «Голос» предлагает принять Избирательный кодекс РФ». — Росбалт, 28 февраля 2011 г. // <http://www.rosbalt.ru/moscow/2011/02/28/823738.html> (дата обращения: 13.05.2018). Текст проекта кодекса см.: «Избирательный кодекс Российской Федерации — основа модернизации политической системы России». Доклад руководителя рабочей группы А. Е. Любарева / под. ред. А. Е. Любарева. — М.: ГОЛОС // <http://files.golos.org/docs/4587/original/4587-kodeks-sbornik-2011.pdf> (дата обращения: 13.05.2018).

Однако ни одна из этих инициатив не была реализована специально сконструированным парламентским большинством.

Предложение о возврате в избирательный бюллетень строки «против всех» вносилось в Государственную Думу трижды — группой оппозиционных депутатов и законодательными собраниями двух субъектов Федерации¹. И трижды этим законодательным инициативам не удавалось преодолеть даже первого чтения. Впоследствии строка «против всех» все же была возвращена, но в максимально усе-ченном виде — только на муниципальном уровне и по усмотрению регионального законодателя².

Подобная судьба ожидаемо постигла и более масштабные предложения, такие, например, как переход на смешанную связанную избирательную систему. Когда в 2013 году «думские мудрецы» решили вернуться обратно от полностью пропорциональной системы к использовавшейся ранее смешанной несвязанной системе³, депутат Дмитрий Гудков совместно с экспертами Комитета гражданских инициатив подготовил проект поправок, предполагавших взаимный учет результатов, полученных партиями по пропорциональной и мажоритарной системам⁴. При таком порядке определения результатов выборов партия, одновременно выдвинувшая кандидатов в составе списка и в отдельных округах, не смогла бы получить в парламенте мест больше, чем

- a) кандидатов от этой партии, победивших в одномандатных округах, либо
- b) от процента голосов, полученных списком.

То есть связанная система позволила бы исключить возможность кумулятивного эффекта от недостатков обеих используемых избирательных систем и обеспечила бы более справедливое пред-

- 1 Законопроект № 578792-5 // <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/578792-5> (по состоянию на 12.05.2018); Законопроект № 381913-4 // <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/381913-4> (по состоянию на 12.05.2018); Законопроект № 367547-4 // <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/367547-4> (дата обращения: 12.05.2018).
- 2 Законопроект № 360863-6 // <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/360863-6> (дата обращения: 12.05.2018).
- 3 Законопроект № 232119-6 // <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/232119-6> (дата обращения: 13.05.2018).
- 4 Гудков и Кудрин нашли Госдуму связанной. — Газета.ру, 14 мая 2013 г. // https://www.gazeta.ru/politics/2013/05/13_a_5319585.shtml (дата обращения: 13.05.2018).

ставительство оппозиционных партий на мажоритарных выборах¹. Однако все предложенные Гудковым поправки были отклонены, поскольку в отличие от поправок, которые повышают возможность власти (фактически не разделенной по ветвям и выстроенной в вертикаль) воздействовать на ход и результат выборов и уменьшают возможности оппозиции принимать в них реальное участие, они являлись прямой угрозой для контролируемого состава парламента.

Несколько законопроектов на много лет «застряли» в Совете Думы, который просто не выносит их на голосование. Интересным является случай с «зависшим» на восемь лет президентским проектом. Он был внесен Дмитрием Медведевым незадолго до инаугурации вернувшегося в президентское кресло Владимира Путина в апреле 2012 года и по инерции прошел первое чтение, а потом был заторможен. Проект предусматривал право партии отзывать из избирательных комиссий своих членов с решающим голосом. Отклонить проект президента Дума не посмела, хотя легко отклонила такой же проект, поданный «эсерами» в 2014 году (при этом ведущий комитет дал разные заключения на эти два проекта). Остальные подвисшие законопроекты в основном связаны с муниципальным фильтром, по которому Администрация еще не приняла решение.

Сенатор Владимир Лукин предлагал распространить на Москву и Санкт-Петербург требование о том, чтобы не менее 25% депутатов региональных парламентов избирались по пропорциональной системе. Это не просто естественное требование, это требование отменить крайне вредную норму, которую после ее введения в 2013 году сразу же использовала московская власть. Именно в столицах в наибольшей степени развиты партийные организации, поэтому именно в столицах пропорциональная система востребована в наибольшей степени. Отказ от пропорциональной системы в Москве — ярко выраженное подыгрывание законодателя главному интересанту результатов выборов — исполнительной власти. Проект был отклонен в первом чтении². И таких примеров можно привести еще много.

1 Подробнее о предложенных поправках см.: Совместно с КГИ А. Кудрина внесли 126 поправок в закон о выборах // <https://dgudkov.livejournal.com/252553.html> (дата обращения: 13.05.2018); Что такое связанная смешанная система выборов // <https://dgudkov.livejournal.com/252878.html> (дата обращения: 13.05.2018).

2 См. подробнее: Бузин А. Кто и как меняет избирательное законодательство? // <https://www.golosinfo.org/articles/144252>.

Особо показательной является ситуация с разработкой законопроекта «Кодекс о выборах и референдумах в Российской Федерации (Избирательный кодекс России)». С шестой попытки (предыдущие были в 1992, 1994, 2000, 2004, 2007 годах) по инициативе Российского фонда свободных выборов и ЦИК¹ в 2018 году к его разработке официально приступил юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова². Проект предполагал сведение в единый акт действующего федерального регулирования проведения выборов, в том числе президента и депутатов Государственной Думы, основ организации выборов на уровне субъектов Федерации и местного самоуправления, а также проведения референдумов (за исключением федерального референдума, регулируемого отдельным федеральным конституционным законом). По сути, Кодекс должен был заменить собой ряд действующих законов о выборах³. И хотя еще за десять лет до начала работы над этим проектом уже был готов другой вариант Избирательного кодекса, созданный экспертной группой А. Е. Любарева под эгидой Движения «Голос»⁴ (признан ино-

- 1 Центризбирком заинтересован в избирательном кодексе. — Коммерсантъ. 29 октября 2018 г. // <https://www.kommersant.ru/doc/3785414>.
- 2 Кодексу Законов о выборах и референдумах в России — быть! / Российский фонд свободных выборов, 05.07.2018 // <http://www.rfsv.ru/law/izbiratelnyi-kodeks/kodeksu-zakonov-o-vyborakh-i-referendumakh-v-rossii-byt>; Разработка проекта Избирательного кодекса России переходит на новый этап / Российский фонд свободных выборов, 20.08.2019 // <http://www.rfsv.ru/breaking-news/razrabotka-proekta-izbiratel'nogo-kodeksa-rossii-perekhodit-na-novyi-etap>; Проект федерального закона «Кодекс о выборах и референдумах в Российской Федерации» (Избирательного кодекса России) / Российский фонд свободных выборов // <http://rfsv.ru/page/proekt-federalnogo-zakona-kodeks-o-vyborakh-i-referendumakh-v-rossiiskoi-federatsii-izbiratel'nogo-kodeksa-rossii>.
- 3 С принятием Избирательного кодекса России предполагается признание утратившими силу федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г., «О выборах депутатов Государственной Думы...» 2014 г., «О выборах Президента Российской Федерации» 2003 г., «Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». Кроме того, в Кодекс должны перейти положения, касающиеся выборов в органы государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления, содержащиеся в федеральных законах «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
- 4 Избирательный кодекс Российской Федерации — основа модернизации по-

странным агентом), который не только объединял в себе все федеральное регулирование выборов, но предполагал качественную переработку основных параметров избирательной системы и отмену целого ряда ограничительных и запретительных норм, дело так и не сдвинулось с мертвой точки. Кодекс, и даже два, уже готовы. Время неумолимо переместилось в 20-е годы XXI века, а воз и ныне там.

Толкование избирательного законодательства органами конституционного контроля

Одним из легальных способов трансформации избирательного законодательства является толкование законов о выборах Конституционным Судом России. И это естественно-нормально, поскольку основными целями Суда являются защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечение верховенства и прямого действия российской Конституции¹. В условиях размывания и подмены конституционных основ избирательного процесса именно на Конституционный Суд возлагается задача по выявлению этой негативной трансформации и противодействию ей. За время, прошедшее с парламентского переворота 2002 года, споры о выборах становились предметом рассмотрения Суда около 200 раз, но только 18 раз рассмотрение заканчивалось принятием постановления по существу. Нет, конечно, нельзя сказать, что Суд полностью не справился с поставленной перед ним задачей, что всегда шел на поводу у законодателя или у исполнительной власти. Среди его решений иногда присутствовали здравый смысл и конституционная идея. Например, когда он обосновывал конструктивное значение протестного голосования для формирования выборных органов², или подтверждал право из-

литической системы России. Доклад руководителя рабочей группы А. Е. Любарева. Текст законопроекта в редакции от 8 января 2011 г. — М.: ГОЛОС, 2011 // <http://files.golos.org/docs/4587/original/4587-kodeks-sbornik-2011.pdf>.

- 1 Ст. 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». — СЗ РФ. 25.07.1994. № 13. Ст. 1447.
- 2 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.11.2005 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“, пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона „О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации“ в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации». — СЗ РФ. 21.11.2005. № 47. Ст. 4968.

бирателей (а не только кандидатов и избирательных объединений) на судебное обжалование нарушений на своих избирательных участках¹, или создавал дополнительные гарантии судебного обжалования решений избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидата², или когда обязывал избирательные комиссии уведомлять кандидатов в депутаты о том, что их документы содержат неполные сведения или не отвечают требованиям закона к оформлению документов³.

Вместе с тем по ряду ключевых дел его позиция представляется как минимум спорной, нерешительной и явно недотягивающей до высокого конституционного предназначения. Абсолютно позорным, например, является Определение об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Владимира Кара-Мурзы (младшего), оспаривавшего конституционность положения Закона «Об основных гарантиях...», согласно

- 1 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22.04.2013 № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта „з“ пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“, частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона „О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации“ в связи с жалобами граждан А. В. Андропова, О. О. Андроновой, О. Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии „Справедливая Россия“ в Воронежской области». — СЗ РФ. 06.05.2013. № 18. Ст. 2292.
- 2 Выявлена неконституционность нормы, на основании которой суды не стали рассматривать административный иск к избиркому. — Адвокатская газета. 31 марта 2020 г. // <https://www.advgazeta.ru/novosti/vyavlenanekonstitutsionnost-normy-na-osnovanii-kotoroy-sudy-ne-stali-rassmatrivat-administrativnyy-isk-k-izbirkomu/>; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.03.2020 № 12-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 19, пункта 7 части 1 статьи 20, пункта 7 статьи 21 и части 4 статьи 240 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а также пункта 7 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона „О Верховном Суде Российской Федерации“ в связи с жалобами граждан А. А. Брюхановой и Е. Л. Русаковой» // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003260013>.
- 3 Постановление Конституционного Суда РФ от 12.03.2021 № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1.1 статьи 38 и пункта 1 статьи 39 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“ в связи с жалобой гражданина С. С. Цукасова».

которому не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства. Вопреки прямым и ясным установлениям Конституции о том, что каждый гражданин России обладает на ее территории всеми правами, предусмотренными Конституцией (часть 2 статьи 6), что гражданин России может иметь иностранное гражданство и что наличие такого гражданства не умаляет его прав и свобод (части 1 и 2 статьи 62), несмотря на наличие в Конституции закрытого перечня ограничений пассивного избирательного права (часть 3 статьи 32), Суд установил, что положение закона «в части, предусматривающей запрет избрания граждан Российской Федерации, имеющих гражданство иностранного государства, в органы государственной власти, не содержит неопределенности и не может рассматриваться как нарушающий конституционные права и свободы заявителя». Причем «установил» он это не Постановлением, а Определением об отказе¹ от принятия жалобы к рассмотрению. То есть типа «всем все и так понятно, но я не хочу оставлять следов официального признания такой нормы, соответствующей Конституции».

В другом судебном акте Суд хоть и признал недопустимость пожизненного поражения в избирательных правах, но допустил возможность его выхода за рамки сроков судимости². На самом деле это решение Конституционного Суда РФ смело можно назвать вторым по тяжести вреда, нанесенного российской избирательной системе, после Определения по жалобе Владимира Кара-Мурзы. Еще в 2006 году законодатель установил запрет баллотироваться для лиц, осужденных к лишению свободы за тяжкие и особо тяжкие преступления и имеющих на день голосования неснятую или непогашен-

1 Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 04.12.2007 № 797-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 31 статьи 4 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“». — Российская газета. Федеральный выпуск № 4553 (0). 26 декабря 2007 г.

2 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10.10.2013 № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта „а“ пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“, части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г. Б. Егорова, А. Л. Казакова, И. Ю. Кравцова, А. В. Куприянова, А. С. Латыпова и В. Ю. Синькова». — СЗ РФ. 28.10.2013. № 43. Ст. 5622.

ную судимость. В 2012 году этот ценз был сделан пожизненным и получил обратную силу: права быть избранным были лишены лица, «осужденные *когда-либо* к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений», кроме случаев последующей декриминализации составов.

Спустя полтора года после принятия данная норма стала предметом спора в Конституционном Суде РФ. Суд признал бессрочный запрет не соответствующим Конституции, что, безусловно, хорошо. Однако в то же время Суд, во-первых, счел допустимым само установление ценза по критерию осуждения за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления вне пределов сроков судимости. С опорой на данную позицию законодатель впоследствии заменил пожизненный ценз на ныне существующую конструкцию, в которой ценз действует 10 и 15 лет после снятия судимости за тяжкие и особо тяжкие преступления соответственно.

Во-вторых, Суд дал толкование части 6 статьи 86 Уголовного кодекса РФ о том, что снятие или погашение судимости аннулирует все правовые последствия, связанные с судимостью. Теперь аннулируются только последствия, установленные самим УК, — в других законах государство вольно по своему усмотрению устанавливать последствия судимости и вне ее сроков. Например, в избирательном законодательстве это выразилось в обязанности сообщать сведения о любых когда-либо имевшихся судимостях.

Еще одно менее известное, но очень плохое решение Конституционного Суда, которым он одобрил возможность вносить изменения в основные параметры избирательной системы накануне выборов¹.

В январе 2014 года, менее чем за восемь месяцев до дня голосования (и за пять месяцев до начала кампании), была изменена избирательная система на выборах в Московскую городскую Думу: вместо смешанной (сочетания мажоритарной относительно большинства и пропорциональной с закрытыми списками) была введена полностью мажоритарная. Группа депутатов Госдумы оспорила данные поправки, ссылаясь на нарушение стабильности основных

1 Определение Конституционного Суда РФ от 03.07.2014 № 1565-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности Закона города Москвы «О внесении изменений в Закон города Москвы от 6 июля 2005 года № 38 „Избирательный кодекс города Москвы“ и Закон города Москвы от 23 апреля 2003 года № 23 „О Московской городской избирательной комиссии“» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2014. № 6.

составляющих избирательного законодательства — избирательной системы и избирательных округов.

Суд не усмотрел правовой неопределенности в данном вопросе. Законодательство о выборах устанавливает запрет на внесение (или, точнее, на вступление в силу) поправок, изменяющих основные элементы избирательной системы, только на период уже идущей кампании — такие поправки вступают в силу после окончания кампании и применяются на следующих выборах. Такой подход противоречит Руководящим принципам относительно выборов, принятым Венецианской комиссией и запрещающим пересмотр основных параметров системы менее чем за год до выборов. Несмотря на это, Суд не считал возможным ограничить дискрецию законодателя.

В ряде случаев Конституционный Суд самоустранился от решения острых избирательных вопросов.

Например, вплоть до 2015 года очередные выборы депутатов Госдумы проводились в первое воскресенье месяца, в котором истек конституционный срок, на который был избран предыдущий созыв. Начиная с 1993 года думские выборы проводились в декабре. Это было одним из двух исключений из введенного в 2000-х годах правила о едином дне голосования. Второе (и пока сохраняющееся) — выборы Президента РФ. В 2015 году законодатель внес изменения в заключительные положения новой редакции Закона «О выборах депутатов...», установив, что следующие выборы должны проводиться в третье воскресенье сентября 2016 года, то есть почти на три месяца раньше срока.

Официально новая дата выборов объяснялась желанием привести думские выборы к общей дате с единым днем голосования в сентябре, хотя единый день голосования приходится на второе, а не на третье воскресенье месяца. Более логичной представляется позиция, что такой перенос должен был привести к «сушке» явки избирателей и тем самым к повышению процента участия административно зависимого электората.

Совет Федерации запросил у Суда толкование статьей 96 и 99 с точки зрения изменения конституционных сроков полномочий Госдумы. Несмотря на явную неконституционность переноса, Суд в итоге уклонился от его критической оценки, признав его допустимым при удовлетворении нескольких оценочных критериев: «В конституционно значимых целях, заблаговременно, не влечет за собой отступления от разумной периодичности проведения очередных

выборов Государственной Думы и непрерывности ее деятельности и является минимально незначительным»¹.

Или еще такое: Закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» содержит в себе список действий, квалифицируемых как предвыборная агитация — прямые призывы, выражение предпочтения, описание последствий избрания или неизбрания кандидата и т.п. До 2003 года данный список был открытым: последним пунктом в нем значились «иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать». При этом и тогда и сейчас избирательное законодательство запрещает сотрудникам СМИ вести агитацию при осуществлении профессиональной деятельности.

Обращение в Конституционный Суд преследовало цель получить четкое разграничение агитации и информирования в СМИ. Однако полученное решение только усугубило путаницу. Суд признал не соответствующим Конституции пункт об «иных действиях», что, впрочем, не сделало список «вариантов» агитации закрытым: в нем осталась не менее неопределенная «деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей»². Однако при этом Суд оговорил, что противозаконная агитационная деятельность может быть только умышленной. Иными словами, агитация СМИ только тогда является агитацией, когда имеет агитационную цель. А доказывание такой цели — вопрос оценки и усмотрения.

Но даже тогда, когда Конституционный Суд принимал что-то конструктивное по вопросу об избирательных правах, это зачастую ничем не заканчивалось. Например, два правительственных законопроекта, внесенных в Думу на основе решений Конституционного Суда, уже много лет «лежат под сукном» и не выносятся на голосование. Это проект, связанный с Постановлением Конституционного Суда о том, что член территориальной комиссии может иметь вид на жительство в другом государстве («дело Малицкого»), который находится в Думе уже более десяти лет, и проект, реализующий Постановление о возможности обжалования результата выборов бывшим кандидатом в случае воспрепятствования должностными лицами избиркома выдвижению и реги-

1 Постановление Конституционного Суда РФ от 01.07.2015 № 18-П «По делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации». — СЗ РФ. 13.07.2015. № 28. Ст. 4335.

2 Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“». — СЗ РФ. 03.11.2003. № 44. Ст. 4358.

страции кандидата, внесенный в 2019 году. Но Дума уже не в первый раз (вспомним ситуацию с законом о референдуме) считает возможным игнорировать решения Конституционного Суда. Видимо, своей ненастойчивой позицией он заслужил именно такое отношение.

Подмена правовых норм квазинормативными актами. Министерство по делам выборов

Таковыми актами являются различного рода постановления, методические рекомендации, разъяснения и инструкции, принимаемые Центральной избирательной комиссией России и избиркомаами субъектов Федерации. Закон действительно закрепляет за Центризбиркомом право издавать обязательные для исполнения инструкции «по вопросам единообразного правоприменения»¹, и они этим активно пользуются. Даже более чем активно. За региональными комиссиями федеральное законодательство такого полномочия не признает, хотя на практике они свои инструкции все же принимают. Нормативных, полунормативных и рекомендательных актов избирательных комиссий очень много. О них написаны научные трактаты².

А еще избирательные комиссии толкуют избирательные законы³. А еще они издают методические рекомендации⁴...

1 П. 13 ст. 21 Закона «Об основных гарантиях...» 2002 г.

2 Правовые позиции избирательных комиссий России / под ред. С. В. Кабышева. — М.: Формула права, 2016.

3 Например, Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 21 сентября 1999 г. № 15/114-3 «О разъяснении порядка реализации избирательных прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва», Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 23 марта 2007 г. № 203/1272-4 «О Разъяснении порядка применения пункта 1.1, подпунктов „в. 1“, „в. 2“ пункта 24, подпунктов „б. 1“, „б. 2“ пункта 25, подпунктов „з“, „и“ пункта 26 статьи 38 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“», Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 01 ноября 2007 г. № 51/432-5 «О разъяснении порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей и об удостоверении иностранного (международного) наблюдателя при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва» и ряд других актов-разъяснений.

4 Особый вид актов толкования образуют акты методического характера. На-

Акты комиссий детально регламентируют отдельные, и без того чрезмерно забюрократизированные избирательные процедуры. Например, ими утверждаются обязательные к использованию кандидатами и партиями формы документов и детализируется их необходимый для выдвижения набор — вплоть до порядка заверения копии паспорта кандидата и разъяснения, какой «бумагой» какой юридический факт его биографии может быть подтвержден¹. Несмотря на то что закон подобные детали опускает, нарушение требований квазинормативных актов воспринимается судами фактически как нарушение закона: раз в законе даны общие положения, которые комиссия в рамках своих полномочий конкретизировала, значит закон подлежит применению в том порядке, что установлен актом комиссии, полагают как суды, так и сами комиссии. Помимо форм документов, комиссии традиционно определяют порядок документооборота финансовых документов, открытия и ведения избирательного счета, составления финансовой отчетности, предоставления бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади для агитации и т. д., и т. п.

Но делает это ЦИК так, чтобы максимально осложнить проверку избирательных нарушений. Вот, например, регулирование видеонаблюдения на выборах, которое осуществляется в России начиная с 2012 года преимущественно в федеральных, а также в отдельных региональных кампаниях. От выборов к выборам варьируется количество участковых и территориальных комиссий, оборудованных камерами, меняются правила доступа к трансляции. Однако один блок вопросов стабильно остается дефектным на

пример, Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 7 апреля 2005 г. № 142/975-4 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации деятельности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и созданных при них контрольно-ревизионных служб по проведению проверок использования бюджетных средств, выделенных избирательным комиссиям, комиссиям референдума для подготовки и проведения федеральных выборов и референдумов».

1 Например, Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 26.05.2015 № 284/1671-6 «О Перечне и формах документов, в том числе в машиночитаемом виде, представляемых политическими партиями и кандидатами в избирательные комиссии при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва» / Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // <http://vestnik.cikrf.ru/vestnik/documents/2015/05/26/27575.html> (дата обращения: 14.05.2018).

протяжении всех десяти лет. Это вопрос о последующем доступе к видеозаписям с участков. Такой доступ можно получить только с разрешения ЦИК или ИК субъекта Федерации и только на определенный временной интервал, соответствующий предполагаемому нарушению. Доступ к полным записям, с помощью которых можно было бы, к примеру, проверить явку избирателей, априори невозможен. Любая заявка на доступ к записям может быть отклонена по формальным основаниям¹.

Или вот пример классической спайки злоупотребления нормотворческим ресурсом в целях произвольного квазинормативного регулирования: в течение 2020 года в избирательное законодательство было внесено несколько поправок, вводящих новые способы голосования (дистанционно, на придомовых территориях, по почте), расширяющих возможности надомного и досрочного голосования, а также допускающих возможность многодневного голосования. Особенностью всех этих поправок является то, что вопросы выбора способов голосования на конкретных выборах и правил проведения такого голосования отданы законом на откуп Центризбиркому (этакая умышленная бланкетная норма). В условиях такой законодательной вольницы ЦИК самостоятельно, своим постановлением решает, какое голосование, как и в какие сроки проводить².

Например, в 2020 году ЦИК допустил проведение четырех вариантов досрочного голосования: на участке, на дому, на придомовой территории и на выезде в другой населенный пункт, где нет помещения для голосования. При этом досрочное надомное голосование может проводиться одновременно с любой другой «досрочкой». То есть если раньше присутствие наблюдателей в одно и то же время

1 См., например: Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 14.07.2021 № 20/169-8 «О видеонаблюдении при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва» // <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/49712/>. А также предшествующие ему акты ЦИК РФ о видеонаблюдении.

2 Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 24.07.2020 № 260/1916-7 «О Порядке досрочного голосования избирателей, участников референдума с применением дополнительных форм организации голосования при проведении выборов, референдумов в единый день голосования 13 сентября 2020 года» // <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/47092/>.

и на участке, и на выезде было необходимо только в день голосования, то теперь это требуется в течение нескольких дней.

Также постановление снизило защиту от фальсификаций на «досрочке». Бюллетени за каждый день и каждый способ голосования подлежали упаковке в отдельные сейф-пакеты. Если при вскрытии такого пакета при подсчете голосов в нем оказывалось больше бюллетеней, чем было выдано, бюллетени автоматически не признавались недействительными (как, к примеру, в случае с переносными ящиками в обычный день голосования). Тогда проводился контрольный пересчет по спискам избирателей, во время которого члены комиссии имели гораздо больше возможностей что-то «исправить».

Дополнительного внимания заслуживает и такой, казалось бы, простой документ, как рабочий блокнот члена участковой избирательной комиссии. Он принимается каждый раз под каждые конкретные выборы и детально регламентирует буквально каждый вздох на избирательном участке. Будучи по своей сути справочником, составленным в помощь членам комиссии, он зачастую буквально подменяет собой закон на участке, являя «истину в последней инстанции». При этом формально он даже не утверждается постановлением Центризбиркома¹.

Все это явно излишнее и ненужное, этакий правовой мусор, сильно усложняющий жизнь кандидатам, превращающий выборы в набор тупых бюрократических процедур, которые невозможно исполнить в полном объеме, и лишаящий их политического конкурентного смысла. Такая избыточная нормативность — безусловный признак права авторитарного государства. Если мы проанализируем практически любой нормативный правовой акт в таком государстве, мы увидим лишь конкретизированные правила поведения, не несущие целевой нагрузки и существующие обычно в форме точных, не допускающих двоякого толкования или диспозитивного применения предписаний².

Так из избирательной комиссии ЦИК превратилась в полноценное Министерство по делам выборов. Именно на основе его квазинор-

1 Например, на последних выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации в 2016 г. применялся Рабочий блокнот, одобренный на заседании Центральной избирательной комиссии Российской Федерации 03.08.2016 (выписка из протокола заседания № 32-1-7) // <http://www.cikrf.ru/activity/docs/vypiski-iz-protokolov/28175/> (дата обращения: 14.05.2018).

2 Тирских М. Г. Право в государствах с авторитарным политическим режимом. — Сибирский юридический вестник. 2011. № 3(54). С. 113.

мативных актов организуется работа всех избирательных комиссий в стране, результаты которой пожинают избиратели, все меньше доверяющие своему государству и его представительным органам.

Создание специальной судебной практики

«Прецедентные» решения судов общей юрисдикции также фактически стали одним из источников правового регулирования избирательного процесса. Не будучи прецедентами в точном значении этого термина, такие решения задают некий общий вектор правоприменения в условиях недостаточной или неоднозначной нормативной базы. В отдельных случаях только благодаря сложившейся судебной практике можно определить степень дозволенного поведения. В то же время дефекты правового регулирования дают судам излишнюю свободу усмотрения, вплоть до принятия в схожих обстоятельствах взаимно противоречащих решений.

Так, например, именно на основе судебных решений формировались многие правила использования в предвыборной агитации объектов интеллектуальной собственности. Избирательные законы содержат лишь запрет на нарушение законодательства об интеллектуальной собственности при проведении предвыборной агитации и санкции за такие нарушения в виде отказа в регистрации, отмены решения о регистрации либо отмены регистрации кандидата или партийного списка¹. Сам запрет представляет собой отсылку к положениям четвертой части Гражданского кодекса Российской Федерации и не предполагает какой-либо электоральной специфики регулирования интеллектуальной собственности. Однако она возникает уже из самого факта судебных споров об авторских правах в отсутствие претензий со стороны правообладателей².

В качестве примера можно привести практику по спорам об использовании в агитации логотипов социальных сетей. Их использование без заключения лицензионного договора с правообладателями на протяжении нескольких лет признавалось нарушением

1 Подп. «к» п. 24 и подп. «и» п. 25 ст. 38, п. 1.1 ст. 56, подп. «д» п. 7 и подп. «д» п. 8 ст. 76 Закона «Об основных гарантиях...» 2002 г.

2 Загидулин Р. А., Борзунова А. М. Правовые основы использования интеллектуальной собственности в информационном обеспечении выборов. — Электронное научное издание «Ученые заметки ТОГУ». 2016. Т. 7. № 2. С. 292–302 // http://pnu.edu.ru/media/ejournal/articles-2016/TGU_7_98.pdf (дата обращения: 18.05.2018).

законодательства об интеллектуальной собственности¹, хотя сами сети допускают использование своих логотипов в информационных целях — для обозначения способа связи с лицом². Однако в 2016 году эта практика была изменена решением Верховного Суда Российской Федерации, неожиданно признавшим разницу между агитационным и информационным использованием логотипа, разрешая использование последнего без заключения отдельного лицензионного договора с правообладателем³.

Подобные метания судебных инстанций говорят о конъюнктурности принимаемых решений. Принятие Верховным Судом обзоров практики рассмотрения избирательных споров, систематизация практики в постановлениях Пленума Суда отчасти позволяют привести практику к единообразию⁴. Но, во-первых, многие существенные вопросы пока не отражены в обзорах, а во-вторых, выра-

- 1 См., например: Кандидата в депутаты сняли с выборов за использование логотипов соцсетей. — Lenta.ru, 11 марта 2013 г. // <https://lenta.ru/news/2013/03/11/cand/> (дата обращения: 18.05.2018); Кандидата от ЯБЛОКА сняли с выборов за использование значков соцсетей. — РОДП «Яблоко». 31 августа 2015 г. // <https://www.yabloko.ru/regnews/vladimir/2015/08/31> (дата обращения: 18.05.2018).
- 2 Например, социальная сеть Facebook в руководстве по использованию логотипа «f» прямо разрешает использовать логотип для упоминания о присутствии лица на Facebook, о его странице, профиле, группе или мероприятии // <https://ru.facebookbrand.com/assets/%d0%bb%d0%be%d0%b3%d0%be%d1%82%d0%b8%d0%bf-f> (дата обращения: 18.05.2018).
- 3 Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 14.09.2016 по делу № 50-АПГ 16-21 / Текст решения опубликован на официальном сайте Верховного Суда Российской Федерации // http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1479176 (дата обращения: 18.05.2018).
- 4 См., например: Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 20.12.2017 // <https://vsrf.ru/documents/thematics/26261/> (дата обращения: 18.05.2018); Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16.03.2016 // http://vsrf.ru/Show_pdf.php?Id=10735 (дата обращения: 18.05.2018); Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31.03.2011 № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». — Российская газета. № 5451 (75). 8 апреля 2011 г. // <https://rg.ru/2011/04/08/verhovn-sud-dok.html> (дата обращения: 18.05.2018).

ботка правового регулирования отнюдь не является задачей судебной системы.

Прецедент Льва Шлосберга. Мы специально приводим подробный анализ правовой ситуации, возникшей вокруг спора о правомерности отмены регистрации Льва Шлосберга в качестве кандидата в депутаты, поскольку судебное решение с использованием двойной обратной силы, безусловно, является прецедентным. Почему именно Шлосберг? Потому что непокорный псковский депутат-яблочник посмел баллотироваться в федеральный парламент, из которого заблаговременно вычистили и «во избежание» выдавили из страны всех думских «смутьянов» — отца и сына Гудковых, предпринимателей Сергея Петрова и Илью Пономарева. Даже в единственной ипостаси бескомпромиссный Шлосберг был крайне опасен для теплого думского болотца «без дискуссий». Может, не рискни он идти в Думу, останься в своем Пскове, и не было бы проблем. Впрочем, и из Пскова он умел создавать проблемы центру. В чем дело и как это было?

23 января 2021 года во многих российских городах прошли массовые публичные мероприятия в поддержку Алексея Навального и в защиту свобод. Вряд ли тогда кто-то мог предположить, что, помимо тысяч задержанных и десятков уголовных дел, еще одним последствием этих акций через полгода станет снятие десятков оппозиционных кандидатов на выборах в Госдуму и региональные законодательные собрания.

Одной из акций 23 января стало шествие в центре Пскова, в котором приняло участие более тысячи человек и которое состоялось фактически без организатора — он был задержан накануне. Уже по окончании основного мероприятия одна из групп его участников, около 50 человек, оказалась возле городского «гайд-парка» — специальной площадки, на которой публичные мероприятия можно проводить без предварительного согласования. Именно в этот момент депутат Псковского областного собрания Лев Шлосберг предложил протестующим пройти в «гайд-парк», место, в котором безусловная свобода собраний защищена законом.

Именно за этот эпизод Псковский городской суд 29 января признал Льва Шлосберга виновным в организации незаконного публичного мероприятия («шествия» нескольких десятков человек к «гайд-парку», куда их в итоге полиция не пустила) по части 2 статьи 20.2 КоАП РФ — стихийного движения нескольких десятков че-

ловец по дорожке парка, которое длилось менее ста метров, назвав Шлосберга его «фактическим организатором».

Спустя чуть более полугода это судебное решение стало основанием для отмены регистрации Шлосберга на выборах в Госдуму Московским городским судом. Но при чем здесь выборы, спросите вы? На тот момент совершенно ни при чем. Однако закон в России может меняться стремительно и непредсказуемо. В начале мая, спустя буквально месяц после начала судебного процесса по признанию экстремистскими оппозиционных структур Алексея Навального, в Госдуму бы внесен законопроект, предполагающий лишение граждан пассивного избирательного права (то есть права быть избранными на выборах любого уровня) за причастность к деятельности экстремистских и террористических организаций.

Законопроект имел множество дефектов, подавляющее большинство из которых, впрочем, успешно прошло все стадии законодательного процесса в рекордные сроки. Закон ввел две категории лиц, причастных к деятельности экстремистских структур. Первая включает в себя учредителей и руководителей организации и ее структурных подразделений. Они признаются «причастными» автоматически, без отдельного судебного решения: достаточно вступившего в законную силу решения суда о признании организации экстремистской. Последняя деталь важна, мы к ней еще вернемся. Учредители и руководители лишаются права быть избранными на пять лет с момента вступления в силу такого решения суда.

Вторая категория «причастных» состоит из членов, участников и работников организации и иных лиц. Для признания их «причастными» требуется отдельное вступившее в законную силу судебное решение: об установлении юридического факта причастности. Притом сама причастность может выражаться практически в любом взаимодействии с «экстремистами»: финансовой поддержке (перечислении пожертвований), одобрительных высказываниях (вплоть до постов и репостов в социальных сетях), участии в мероприятиях и столь излюбленных законодателем «иных действиях», позволяющих бесконечно расширять круг оснований по усмотрению государственных структур.

Итого: чтобы потерять право быть избранным, для «иных причастных» требуется не одно, а одновременно два вступивших в силу решения суда: о признании организации экстремистской и об установлении причастности лица к ее деятельности, а срок лишения права составляет три года.

В довершение ко всему новый закон сформулирован так, что он применяется с обратной силой, то есть к событиям, которые произошли до его принятия. Речь идет о сроках установления причастности — когда лицо должно было «прикоснуться» к деятельности экстремистской организации, чтобы быть пораженным в правах. Для «иных причастных» такой срок составляет один год до признания организации экстремистской, для учредителей и руководителей — три года. Переводя с юридического на русский, если организацию признали экстремистской в июне 2021 года, гражданин будет признан причастным к ее деятельности, если он принял участие в ее мероприятиях в период с июня 2020 года по июнь 2021-го.

Очевидно, что все январские акции (организатором которых суд признал запрещенные структуры Алексея Навального) попадают в указанный интервал. По сути, граждане лишаются избирательного права за действия, которые в момент их совершения не имели таких правовых последствий. Участник акции в январе 2021 года или, например, жертвователю, отправивший «донат» в октябре 2020 года, не знали и не могли знать, что эти действия приведут к признанию их причастными к экстремизму. Это и есть обратная сила закона, с помощью которой избиркомы и суды одного за другим снимали кандидатов с выборов в Думу в 2021 году.

Но в применении обратной силы есть ограничение, заложенное самим июньским законом и торжественно проигнорированное избиркомами и судами. Дело в том, что закон, позволяющий лишать пассивного избирательного права за причастность к экстремистской организации, вступил в силу 4 июня 2021 года, в день своей публикации, а значит, может применяться только к правоотношениям, возникшим после его вступления в силу. Опять же, переводя с юридического на русский, оба судебных решения — и о признании организации экстремистской, и об установлении причастности лица к ее деятельности — должны вступить в силу после 4 июня. Это ни в коем случае не отменяет общей неконституционности ограничения прав с обратной силой, то есть за действия, которые на момент их совершения не имели таких последствий. Но даже для таких неконституционных ограничений есть порядок их применения.

Вернемся к делу об отмене регистрации Льва Шлосберга на выборах в Госдуму. Ему была вменена «иная причастность» к деятельности экстремистской организации. По мнению истца, а затем и судов трех инстанций, это подтверждается решением Псковского

городского суда января 2021 года, тем самым, в котором Шлосберга назвали «фактическим организатором» шествия, даже не попытавшись разобраться в сути произошедшего на акции. Вот только это решение случилось за несколько месяцев до вступления в силу новых поправок в законодательство о выборах, а значит, не могло быть использовано. То же касается и других оппозиционных кандидатов, чью причастность к «экстремистам» установили по январским и февральским решениям судов, которыми будущих кандидатов привлекали к административной ответственности.

В деле Льва Шлосберга есть еще одна существенная деталь: 3 августа он уже был зарегистрирован окружной комиссией кандидатом в Госдуму по одномандатному округу, а 5 августа — Центральной избирательной комиссией в составе федерального списка партии «Яблоко».

По закону, уже состоявшаяся регистрация кандидата может быть отменена судом из-за отсутствия у него пассивного избирательного права только по вновь открывшимся обстоятельствам. Это такие обстоятельства, которые существовали на момент регистрации кандидата, но не были известны избиркому. Это значит, что и судебное решение об установлении причастности, и судебное решение о признании организации экстремистской должны были не только существовать, но и вступить в законную силу не позже 3 августа, даты регистрации Льва Шлосберга кандидатом по одномандатному округу.

Но псковское решение по шествию около «гайд-парка», которое суды использовали как устанавливающее причастность, таковым не является. Другого решения о причастности нет, и установить ее иначе как по иску уполномоченного государственного органа (а не другого кандидата в депутаты) по нормам закона нельзя. А даже если установить невзирая на закон, то оно уже никак не вступит в силу 3 августа — в реальном мире, в отличие от текста закона, время не течет вспять.

Решение о признании организации экстремистской на 3 августа тоже отсутствовало: решение Мосгорсуда по структурам Алексея Навального вступило в силу только 4 августа, уже после регистрации Льва Шлосберга.

В итоге ни одного из двух требуемых по закону решений для признания гражданина лишенным права быть избранным у судов нет. Как ни крути, а пазл, даже такой неконституционный, не скла-

дывается. Но, как говорится, если кому-то очень сильно хочется, то и не такое через наши суды проходило¹.

Создание системы специальных деловых обыкновений

Систематическое применение административного ресурса в избирательном процессе привело к формированию устойчивой правоприменительной практики, не основанной на нормативно-правовой базе. И не только на нормативно-правовой базе — на праве в целом. Такая практика, по сути, стала «деловым обыкновением», правилом, не закрепленным в законе, но применяемым повсеместно. Например, отсутствие прямого указания на право наблюдателей и членов комиссии с правом совещательного голоса вести видеосъемку на избирательных участках долгое время трактовалось как прямой запрет. Аналогичным образом обстояли дела с правом общественных контролеров перемещаться по участку, правом знакомиться с документами избирательной комиссии, правом делать замечания и т. д. Отсутствие в законе прямого упоминания этих действий трактовалось негативно. Результатом нарушения всех отсутствующих «запретов» в большинстве случаев становилось удаление контролеров с участков, что само по себе тоже стало обыкновением.

Таких небольших примеров можно привести много. Подобные деловые обыкновения как креатив власти в деле достижения цели ограничения политической конкуренции и получения искомого избирательного результата свойственны далеко не только избирательным комиссиям. Многие ведомства «порезвились» на этой ниве. Особо креативным в данной ипостаси выступает Министерство юстиции, ответственное за регистрацию и контроль деятельности политических партий. Легализация его незаконной практики возложена на судебную систему, которая успешно справляется с поставленной задачей.

Так, например, Алексей Навальный начиная с 2012 года пытался зарегистрировать свою партию и девять раз получал отказ. Первоначально он хотел зарегистрировать партию под названием «Народный альянс», однако политтехнолог Андрей Богданов, являющийся учредителем восьми зарегистрированных политических партий, очень быстро переименовал в «Народный альянс» одну из

1 Порошин Е. Обратная политическая сила. — Новая газета. 6 сентября 2021 г. № 99 // <https://novayagazeta.ru/articles/2021/09/03/obratnaia-politicheskaia-sila>.

них — партию «Родная страна», чтобы имя оказалось занятым. После того как «Народный альянс» господина Богданова получил регистрацию в Минюсте, Навальный переименовал свою организацию в Партию прогресса. Он предпринимал попытки зарегистрировать это название шесть раз, однако получал отказ. В марте 2018 года Минюст переименовал в Партию прогресса еще одну партию, связанную с Андреем Богдановым, — «Гражданскую позицию». Третьим названием партии Навального стало «Россия будущего». Теперь уже Минюсту нужен был новый креатив.

Как говорится в заявлении Минюста, подписанном директором департамента по делам некоммерческих организаций Владимиром Титовым, госрегистрация партии «Россия будущего» приостанавливается на три месяца, поскольку ряд положений устава партии Алексея Навального противоречит Федеральному закону «О политических партиях». У Минюста восемь претензий к тексту устава. Замечания касаются бухгалтерского учета, вопросов взаимодействия руководства партии и ее региональных отделений. Выявило ведомство и ошибки в нумерации пунктов устава. Например, в шестом пункте Минюст требует расписать «порядок обжалования членами партии решений и действий ее руководящих органов, ее региональных отделений и иных структурных подразделений». Седьмой пункт претензий вообще напоминает закольцованный парадокс: для того чтобы провести общее собрание регионального отделения партии, нужно, чтобы собрались члены партии, учтенные в ее региональном аппарате, который может быть создан только общим собранием отделения. Последняя претензия ведомства касалась нарушения нумерации устава, хотя Минюст должен проверять документ на соответствие законодательству, которому нарушение нумерации, очевидно, никак не противоречит.

Позже, в мае 2019 года, Замоскворецкий суд Москвы отклонил жалобу на отказ Минюста регистрировать партию. Министерство вновь объяснило, что партия с таким названием уже существует. На самом деле господин Богданов (видимо, по настоятельной просьбе Минюста) в третий раз переименовал одну из своих партий — Партию свободных граждан — аккуратно под название, обозначенное в заявлении Навального. Похоже, что папки с документами партий Богданова стоят в Минюсте на отдельной специальной полке «По требованию» и оперативно одна за другой используются

в экстренных случаях. Партия же Навального не зарегистрирована до сих пор¹.

Получается, что вроде бы так просто переименовать уже зарегистрированную партию. Андрею Богданову удалось это сделать трижды без проблем и проволочек. Ан нет, оказалось, что это не для всех. Минюст пристально-дифференцированно относится к «своим» и «чужим» и, намеренно злоупотребляя полномочиями, в своей многотрудной работе четко руководствуется принципом «держаться и не пущать». Поэтому, когда в партию «Гражданская инициатива» Андрея Нечаева пришли новые не слишком «политически надежные» соучредители Дмитрий Гудков и Ксения Собчак, Минюст был настроен жестко.

Летом 2019 года партия провела съезд и $2/3$ голосов изменила ее устав, введя второго сопредседателя и серьезно увеличив полномочия политического совета, тайным голосованием выбрали Дмитрия Гудкова председателем партии и проголосовали за новое название: Партия перемен. Этому предшествовали шестимесячные старания по приведению в порядок протоколов собраний региональных отделений и выдвижению делегатов из 53 субъектов. Ни одной претензии к кворуму, выбору делегатов, голосованию и проведению всех процедур на съезде у Минюста не было. Съезд был полностью легитимен, и его решения законны. Законно избрание новых членов политического совета, законно тайное голосование по выбору председателя партии, законно голосование за изменения устава и названия. При каждом из этих голосований было преодолено $2/3$ от общего количества делегатов.

Но Минюст отказал партии в переименовании. Например, у него была претензия об отсутствии в документах программы партии. Хотя в регламенте Минюста сказано, что для внесения изменений в Устав необходимо предоставить всего четыре документа: заявление по установленной законом форме, принятое решение о внесении изменений, Устав в новой редакции, квитанция об уплате государственной пошлины. И так происходило пять раз. Пять раз партия подавала документы о переименовании, пять раз Минюст ей отказывал по самым разным основаниям, а тот же самый Замоскво-

1 «Россию будущего» отложили. — Коммерсантъ. 18 июля 2018 г. // <https://www.kommersant.ru/doc/3689663>; Суд признал законным отказ в регистрации партии Навального. — Коммерсантъ. 15 октября 2019 г. // <https://www.kommersant.ru/doc/4126076>.

рецкий суд (по месту нахождения Минюста) подтверждал правомерность отказов¹. Такое вот «деловое обыкновение». Партия не переименована до сих пор.

На практике подобное расширение полномочий государственных органов свидетельствует о превышении пределов вмешательства государства в отношения народовластия, о снижении самоограничения власти законом и в итоге о нарушении принципа правового характера государства². Эффект вмешательства, достигаемый посредством неконтролируемого изменения правил организации и проведения выборов, многократно усиливается созданием специальной системы ограничения защиты избирательных прав.

Впрочем, дискриминационный характер права и персонализированный характер правовых предписаний является еще одним типичным специфическим признаком авторитарного государства. Дискриминационный характер права означает фактическую невозможность формального равенства для всех социальных категорий населения, свойственную праву демократических государств. Авторитарное же государство, характеризующееся властью ограниченного круга лиц, предопределяет потребность в создании социальной опоры правящей группы³.

Сокращение оснований и возможностей для применения ответственности за нарушения избирательного законодательства

В первой части книги мы подробно рассматривали вопрос о важности наличия в законодательстве перечня избирательных нарушений⁴, о сопряженности такого перечня с законодательством, устанавливающим ответственность, и с проблемой реализации этой ответственности как основной формы защиты избирательных прав. Мы также говорили о том, как этот перечень появился

- 1 Юридический фашизм, или как Минюст зачищает политическую поляну. 30 ноября 2018 г. // <https://echo.msk.ru/blog/tvmoscow/2324885-echo/>; Минюст в пятый раз отказал в перерегистрации «Партии перемен» Собчак и Гудкова // https://www.znak.com/2019-05-22/minyust_v_pyatyyu_raz_otkazal_v_pereregistracii_partii_peremen_sobchak_i_gudkova.
- 2 См. подробнее: *Шайо А.* Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). С. 57–76.
- 3 *Тирских М. Г.* Право в государствах с авторитарным политическим режимом. — Сибирский юридический вестник. 2011. № 3(54). С. 114.
- 4 См. главу первую, с. 35–36; п. 1 ст. 93 Закона «О выборах депутатов...» 1999 г.

в избирательном законодательстве в 1997 году и как он был из него в 2002 году изъят. Изъят закономерно, поскольку запрограммированный избирательный результат невозможно получить без нарушений, а наличие их перечня сильно осложняет жизнь организаторам такого результата. Большинство из ставших уже обыденными избирательных «деловых обыкновений», являющихся, по сути, не чем иным, как грубыми нарушениями избирательных прав, активно практикуемыми в современной России, были отражены в этом перечне. Сохранился он в действующем законодательстве, ситуация с соблюдением избирательных прав вполне могла бы стать иной. Но все произошло так, как произошло, и, как мы понимаем, не случайно. Вместо перечня в законе осталась лишь общая отсылочная норма об уголовной, административной и иной ответственности без описания оснований. Но сокращением оснований ответственности дело не ограничилось. Перечень субъектов обжалования избирательных нарушений также претерпел изменения. В том числе права на обращение в Верховный Суд с заявлением в защиту прав значительного числа граждан была лишена Центральная избирательная комиссия.

Особый вопрос — обжалование нарушений, допускаемых кандидатами и избирательными объединениями. Обжаловать их может либо избирательная комиссия, организующая выборы, либо оппонирующий кандидат или партия. Не участвующие в кампании партии, иные общественные объединения, некоммерческие организации и, наконец, граждане лишены в этом вопросе права голоса. Они, к примеру, не могут защитить свое право на получение правдивой информации о кандидатах, обжаловать нарушения правил предвыборной агитации или, скажем, самостоятельно выступить против регистрации кандидата со скрытой судимостью. Единственное, к чему в конце концов, да и то по специальному решению Конституционного Суда, были допущены граждане, — это обжалование нарушений, зафиксированных на том избирательном участке, где они сами голосовали. С точки зрения законодателя, этим ограничиваются охраняемые законом интересы и права простых избирателей. Во всех остальных случаях заявителем может быть только специальный субъект. Тем самым выборы превращены в своего рода «междусобойчик», в котором даже государство практически полностью избавилось от обязанности по контролю за соблюдением принципа свободных и справедливых выборов.

*Изменение смысла и содержания деятельности
избирательных комиссий*

Изначально статус избирательных комиссий в постсоветской России трактовался учеными как общественно-государственный или общественно-муниципальный. Действительно, порядок их формирования и деятельности существенно отличается от государственных органов. По определению, это специальный независимый коллегиальный орган, создаваемый для подготовки и проведения выборов депутатов представительных органов, выборных должностных лиц. Положение избирательных комиссий в системе органов государственной власти и местного самоуправления определено законом лишь в общих чертах. Только ЦИК РФ и избирательные комиссии субъектов Федерации определены им как государственные органы. Остальное отнесено к ведению субъектов Федерации. Но, несмотря на требование федерального законодательства, многие субъекты до сих пор так и не определили в своих законах статус территориальных избирательных комиссий и комиссий муниципальных образований. А там, где существует неопределенность, всегда есть самый широкий простор для бюрократического творчества в пользу его творца.

По мере централизации всей государственной жизни полномочия, роль и положения всех шести видов комиссий дифференцировались и изменялись, в первую очередь в сторону вертикализации системы, переноса центра тяжести к центру. Нарастали нормативно-распорядительные функции ЦИК, которая неуклонно превращалась в министерство по делам выборов. Перераспределение полномочий, в первую очередь контрольных, осуществлялось в ущерб нижестоящим комиссиям, которые все больше попадали в зависимость от соответствующих исполнительных органов власти. В результате установленный законом в общих чертах правовой статус избирательных комиссий сильно отличается от их реального статуса, но при этом он совершенно адекватен общему государственному тренду формирования специального государственного механизма, нацеленного на предотвращение политической конкуренции и удержание власти. С введением термина «единая система публичной власти» и фактического уничтожения независимого местного самоуправления реальный статус низовых избирательных комиссий будет окончательно встроен в эту систему. Комиссии с большой долей вероятности полностью превратятся в разно-

видность (подразделение) исполнительной власти по организации и проведению выборов.

Трансформация проходила постепенно. Изначально для достижения искомой цели, во-первых, был скорректирован порядок формирования комиссий — в их составе увеличена возможная доля государственных и муниципальных служащих, находящихся в зависимом от власти положении. Таинственным образом поменялась формулировка статьи Закона «Об основных гарантиях...» 1994 года о персональном составе членов ЦИК. В этой редакции (статья 12) было сказано, что члены ЦИК «должны иметь высшее юридическое образование либо ученую степень в области права». Теперь все это звучит гораздо скромнее: «Члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации должны иметь высшее образование». А и правда, зачем все так усложнять? Кому надо, придут, объяснят, помогут, оформят. Да и проблемы могут возникнуть с занудами-юристами на предмет лояльности и покладистости. ЦИКом ведь отлично «поруководил» на благо страны атмосферный физик Владимир Чуров, а теперь не менее успешно справляется с поставленной задачей инженер-технолог Элла Памфилова.

Во-вторых, на сами комиссии было возложено исполнение отдельных государственных полномочий по контролю за политическими партиями, свойственных органам юстиции. Вот пример: упрощение порядка регистрации политических партий после решения ЕСПЧ по делу Республиканской партии привело не только к кратному увеличению их числа, но и к проблемам в процессе обеспечения равного представительства партий в составах избирательных комиссий. По данным ЦИК России, в Российской Федерации в 2015 году было зарегистрировано 77 политических партий, между тем механизм обеспечения представительства партий в составах избирательных комиссий был сформулирован в тот период, когда их число было на порядок ниже. Требование о соблюдении равного представительства партий в составах избирательных комиссий закреплено постановлением ЦИК¹ России лишь относительно участковых избирательных комиссий. В итоге при формировании территориальных комиссий

1 См. Постановление ЦИК России от 17 февраля 2010 г. № 192/1337-5 «О Методических рекомендациях о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий» // <http://www.cikrf.ru/news/relevant/2016/02/10/01.html>.

в 2015 году из поступивших 12 654 кандидатур от 65 партий в состав комиссий были назначены 11 278 членов от 62 партий¹.

Наконец, были ограничены контрольные полномочия комиссий в рамках избирательной кампании и права отдельных ее членов. Теперь, например, комиссии не обязаны рассматривать особые мнения членов при принятии решений. По сути, комиссии стали «заложниками» административно зависимой части своего состава и представителей проправительственных партий, формирующих уверенное большинство. Закономерным результатом стало прямое руководство органов исполнительной власти комиссиями.

Вопреки закону исполнительные органы нередко напрямую реализуют полномочия, принадлежащие комиссиям. Например, в соответствии с законом именно избирательная комиссия «обеспечивает информирование избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, ходе избирательной кампании» (п. 16 ст. 26 Закона о «О выборах депутатов...»). Но на дополнительных выборах депутата Государственной Думы по 204-му избирательному округу распоряжением префекта Южного административного округа города Москвы был принят и осуществлен План информационного обеспечения выборов, на реализацию которого выделялись финансовые средства префектуры. При этом префектура даже не уведомила комиссию о принятии такого плана и выделении средств.

Одной из главных форм влияния исполнительной власти на избирательные комиссии стало создание при комиссиях так называемых рабочих групп. Фактически эти рабочие группы самовольно исполняют функции, относящиеся к полномочиям комиссий, организуют инструктирование членов нижестоящих комиссий, наблюдение на участках, принимают участие в подведении итогов территориальными комиссиями. Рабочие группы состоят в основном из сотрудников органов исполнительной власти. Представители рабочих групп присутствуют на заседаниях комиссии и участвуют в принятии ею решений.

Каких только видов рабочих групп не «напридумывали» на местах! И по приему документов, и по информационным спорам, и по рассмотрению обращений граждан, и по контролю за ГАС «Выборы», и по организации обучения членов избирательных комиссий, и по сбору и систематизации сведений о размере и других условиях

1 Турищева Н. Ю. Актуальные вопросы правового статуса избирательных комиссий. — Журнал российского права. 2016. № 7. С. 19–28.

оплаты работ по изготовлению печатных агитационных материалов, представленных организациями, индивидуальными предпринимателями, выполняющими работы (оказывающими услуги) по изготовлению печатных агитационных материалов... Есть даже группы под названием «КРС» (контрольно-ревизионная служба), группы по обеспечению и реализации избирательных прав граждан с ограниченными возможностями здоровья и группы по уничтожению документов, содержащих персональные данные и иную конфиденциальную информацию.

А потом в СМИ появляются такие, например, сообщения: «Рабочая группа избирательной комиссии Екатеринбурга рекомендовала отказать инициативной группе в регистрации референдума о месте строительства храма Св. Екатерины»¹. Или такие: «Состоялось заседание рабочей группы избиркома Новгородской области, на котором были вынесены рекомендации по кандидатурам членов избиркома и председателей территориальных избирательных комиссий (ТИК)»². То есть не комиссии, а их рабочие группы, состоящие из чиновников, решают у нас все вопросы избирательного права. Ничего не напоминает? Или уже забыли, как «совдепия» превратилась в «исполкомую»?

Более того, появляются уникальные теоретические обоснования подобной практики. Оказывается, «правовая природа рабочей группы по приему и проверке документов избирательной комиссии является естественно-правовой, вытекающей из естественно-правовой Доктрины необходимости. Отсутствие де-факто правомочности у рабочей группы для принятия того или иного решения не влияет на правомочность решений избирательной комиссии»³. Новое слово в науке — *естественно-правовой характер статуса самопровозглашенного органа*. Эжось!

Но, похоже, иначе и не могло быть. «При становлении демократического общества мы сталкиваемся с „замкнутым кругом“, в который включена „проблема избирательных органов“: легитимация

1 <https://www.kommersant.ru/doc/4010879>.

2 «Де-факто избирком превратился в балаганчик». Ксения Черепанова о том, как «Единая Россия» готовится к «триумфу» на выборах 2021 года в Новгородской области // <https://news.myseldon.com/ru/news/index/242626148>.

3 *Шидловский А.* Правовая природа рабочей группы избирательной комиссии // https://zakon.ru/blog/2020/12/21/pravovaya_priroda_rabochej_gruppy_izbiratelnoj_komissii.

демократической власти через свободные, справедливые и подлинные выборы может быть осуществлена лишь независимыми от власти избирательными органами, с другой стороны, независимые избирательные органы могут быть созданы при наличии демократии и гражданского общества»¹. И пока целями и задачами государства будут захват и удержание власти, мы будем по этому замкнутому кругу ходить.

Фальсификации

В совокупности применение всех описанных способов привело к мощнейшему кумулятивному эффекту, выразившемуся в создании государством благоприятных условий для множественных нарушений избирательного законодательства и фальсификации итогов голосования в пользу провластных кандидатов. Число нарушений и фальсификаций последовательно нарастает. По расчетам математического статистика Сергея Шпилькина, в 2007 году число «аномальных» голосов за «Единую Россию» оказалось равным 13,8 млн, в 2008-м — 14,8 млн, в 2011-м — 15,3 млн, в 2012-м — 11,0 млн. На выборах 2016 года та же методика дала 12,1 млн «аномальных» голосов. Если исключить «аномальные» голоса, то результат «Единой России» получался бы равным 40,5%.

Еще один математик, Александр Боргенс, проанализировав участки по всей России на парламентских выборах 2021 года, пришел к выводу, что за «Единую Россию» было подано 14 млн «аномальных» голосов. Там, где голоса распределялись не подозрительно, у «Единой России» получилось 36,85% голосов. Официально же по всей России ЦИК насчитал единороссам 49,82% голосов². Расчеты Шпилькина дополняют выводы Боргенса: при честном подсчете голосов ЕР на выборах-2021 должна была бы набрать на треть меньше, а КПрФ — почти втрое больше, и эти две фракции в Думе могли быть сопоставимы по численности. Кроме того, более половины всех голосов «партии власти» являются аномальными, то есть, скорее всего, сфальсифицированными. Медианный уровень очищенной от аномалий поддержки победителей в одномандатных округах (почти

1 Бузин А. Е. Проблемы правового статуса избирательных комиссий: автореф. дис.... канд. юрид. наук. — М., 2004. С. 4.

2 34% «Единой России», 26% КПрФ и 7,5% «Новым людям»: математик Александр Боргенс посчитал, какими бы были результаты выборов без аномалий // <https://www.currenttime.tv/a/edinoy-rossii-26-kprf/31474361.html>.

90% от «Единой России») составляет 33%, то есть аналогичен уровню поддержки правящей партии по пропорциональной системе¹.

Специалисты утверждают, что мы наблюдаем перелом прежней электоральной позиции, при которой некоторый «объем» фальсификаций воспринимался как норма. Всегда были регионы типа Чечни, Дагестана, Кемеровской области, где результаты откровенно рисовались, сегодня же мы переживаем момент, когда технология переписывания протоколов распространилась на всю страну — и это уже катастрофа для того, что называлось остатками доверия к избирательной системе.

За последние 20 лет не было такого, чтобы Центральная избирательная комиссия (ЦИК) тормозила публикацию предварительных результатов: обычно к трем часам ночи бывает обработано более половины бюллетеней и уже более-менее понятна картинка, ожидающаяся к утру. В этот раз к указанному времени предоставили данные только по 35% обработанных бюллетеней. Разговоры о том, что много протоколов, партий, трудно считать, — это все, что называется, «в пользу бедных». У нас много раз одновременно проходили выборы губернаторов, муниципальных и региональных собраний, и всегда справлялись, а сейчас почему-то перестали. Параллельно разворачивается еще более скандальная история с электронным голосованием, суммировать и предоставить результаты которого — дело нескольких минут².

«Произошло очевидное снижение уровня гласности, открытости и прозрачности избирательной системы», — констатировало движение «Голос» (признано иностранным агентом), единственная независимая сеть наблюдателей, работавшая на выборах. Ее представители задокументировали почти 3,8 тысячи нарушений, большинство из них зафиксированы на фото и видео.

Среди таких нарушений — массовый вброс бюллетеней; многократное голосование одних и тех же людей; возможный подкуп избирателей; бюллетени с проставленными заранее подписями либо отметками за «Единую Россию»; раздача паспортов жителям Донецка и Луганска прямо в день голосования; отсутствие контроля за непри-

1 Новая реальность: Кремль и Голем. Что говорят итоги выборов о социально-политической ситуации в России / под ред. К. Рогова. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2021. С. 42.

2 «Сколько надо — столько и нарисуют, никто им не указ». Политолог Дмитрий Орешкин о фальсификациях на выборах в Госдуму // <https://snob.ru/entry/237737/>.

косновенностью бюллетеней между днями голосования; привлечение к «наблюдению» бюджетников; манипуляции с документами комиссий, запугивание наблюдателей и т. д. «„Голос“ (признан иностранным агентом) уже минимум пять лет не сталкивался с таким количеством сообщений о противодействии наблюдателям и членам комиссий, не говоря уже о фактах применения насилия и угроз», — заявили в движении. Наблюдатели ОБСЕ впервые за многие годы отказались от работы на выборах в России из-за ограничений и неприемлемых требований российских властей¹.

1 Парламентские выборы в России впервые состоялись в трехдневном формате, в ходе голосования фиксировались многочисленные нарушения, манипуляции и грубые фальсификации // <https://www.golosinfo.org/articles/145495>.

Глава 2. Математические методы фиксации способов достижения целей и задач авторитарной власти

Андроник Арутюнов, Сергей Шпилькин

Эту главу вполне уместно начать с избитой, но актуальной цитаты Галилео Галилея: «Не должны ли мы признать, что геометрия является самым могущественным средством для изощрения наших умственных способностей и дает нам возможность правильно мыслить и рассуждать?» История показывает, что великие мыслители прошлого не случайно задумывались об основании, на котором должно стоять серьезное знание. Потому что для глубокого понимания и описания практически любых процессов, происходящих в природе и в обществе, необходимо привлекать разнообразный математический аппарат: иных способов описывать мир так, чтобы описание имело и предсказательную, и аналитическую силу, нам неизвестно. Даже в средней школе методы алгебры и геометрии демонстрируют полезность для понимания естественнонаучной картины мира (особенно в физике и химии). Более глубокие исследования требуют и более продвинутого аппарата, а для анализа социальных и политических процессов, которые складываются из действий множества отдельно взятых людей, не обойтись без методов теории вероятностей и математической статистики, о чем и пойдет сейчас речь.

Результаты выборов не являются ни среднеарифметической волей граждан, ни даже среднеарифметической волей избирателей. Выборы — это всегда результат волеизъявления избирателей, которые дошли до участков. Причины дойти до участков могут быть любые: по велению сердца или гражданского долга, по требованию начальника, потому что «все идут, и я иду», потому что на избирательном участке играет музыка и кормят пирожками, потому что дали денег, потому что не мог молчать... Таких причин можно назвать множество,

но одно следует сказать наверняка: выборы всегда являются сочетанием явки и волеизъявления. Наличие «темной материи» не ходящих на выборы избирателей (на федеральных выборах 2000–2021 годов в России их доля составляла от 35 до 65%) дает почву для многочисленных спекуляций об их политических предпочтениях: то ли они полностью конформны и согласны с действующей властью и потому не считают для себя нужным ходить на выборы, то ли, наоборот, радикально оппозиционны и «не хотят участвовать в фарсе». Однако эмпирические данные не показывают радикального отличия политических предпочтений «молчунов» от голосующих избирателей¹.

Закрепленные законодательством сложные процедуры подсчета голосов призваны обеспечить корректность процедуры голосования и подведения его итогов. В свою очередь, несоблюдение процедур и их законодательное размывание создают благоприятные условия для манипуляции голосами (в особенности при наличии большой доли не участвующих в голосовании избирателей) и фальсификации результатов. Но даже в условиях авторитарного режима, выстроившего избирательную систему «под себя» с целью получения заранее запрограммированного парламентского большинства, результаты выборов можно проанализировать и защитить.

В этой главе мы хотим продемонстрировать простую мысль: осмысление результатов выборов, и в частности их достоверности, возможно с использованием методов математики. Причем методы эти позволяют не только установить некие «аномалии», но и зачастую выявить и смоделировать их причины, возможные механизмы их реализации, а также (в определенных пределах) восстановить реальную картину голосования даже при наличии нарушений при подсчете голосов.

Можно начать с общего вопроса: как изучать большие системные процессы «внешними методами», не имея полноценного доступа к происходящему внутри системы? Электоральная система именно такова. Мы имеем доступ к довольно специфическим статистическим данным: явка, ее динамика по часам, итоговое число проголосовавших за кандидатов с разбивкой по участкам. При этом, основываясь на данных, поступающих от независимых наблюдателей, есть основания предполагать, что данные эти на многих участках (но не на всех) могут быть существенно искажены. Важно, что искаже-

1 Шпилькин С. Феномен губернаторских выборов 2017 года в Свердловской области: разгадка // <https://www.golosinfo.org/articles/142188>.

ния не являются тотальными: наличие определенной доли участков с честно посчитанными результатами дает, с одной стороны, базу для оценки реального результата, с другой — основания для идентификации участков с недостоверными результатами. Также важно, что нам доступны данные с детализацией до участков — то есть до того уровня, где происходят (или не происходят) реальные фальсификации, именно это позволяет отделить «чистые» результаты от «нечистых» (подвергшихся административному вмешательству) на основании их статистических характеристик.

Прежде чем переходить к подробному разбору задачи, необходимо сделать несколько оговорок. Во-первых, сами по себе численные результаты не могут что-либо доказать, поскольку всегда необходима проверка причинно-следственной связи. Например, даже если мы обнаружим корреляцию между погодными колебаниями на Марсе и сменой президентов США, причинно-следственной связи между ними явно нет. Во-вторых, анализ крупномасштабной статистики, как правило, не позволяет сделать выводов о конкретных нарушениях на конкретном участке. Отклонения (в том числе и значительные) от средних значений всегда возможны, однако (как мы поясним ниже) эти отклонения не могут быть абсолютно произвольными. Грубо говоря, если на сотне схожих избирательных участков (например, расположенных в одинаковых по социальному уровню жителей спальных районах города) явка колеблется от 40 до 50%, а на одном мы видим явку в 38%, это может быть случайной флуктуацией. А вот наличие участка с явкой в 10% — уже аномалия, которая должна быть чем-то объяснена. Понять, какие показатели аномальны, а какие, что называется, находятся в пределах разумного, можно именно при помощи математики. В нормальной ситуации в подобных случаях математика играет экспертную роль, выявляя аномалии, а решение о наличии или отсутствии фальсификаций в каждом конкретном случае принимает суд (например, математическое моделирование является стандартным аргументом в делах о перенарезке избирательных округов в США в целях устранения последствий джерримандеринга¹). Тем не менее даже в отсутствие работающего независимого суда статистические методы позволяют

1 *Dustin G. Mixon. Using Mathematics to Combat Gerrymandering // <https://math.osu.edu/osu-department-mathematics-newsletter/spring-2021/using-mathematics-combat-gerrymandering>.*

оценивать общие масштабы фальсификаций, а в некоторых случаях и доказывать их наличие с высочайшей степенью уверенности.

Прежде чем углубиться в электоральную математику, попробуем начать с отвлеченного примера, ставшего в последние годы крайне важным для обывателей, — с оценки эффективности вакцин против COVID-19. Для того чтобы убедиться в том, что большинство распространенных в мире вакцин (Pfizer, Moderna, Sputnik-V и другие) работают и обеспечивают достаточно высокий уровень защиты, можно не читать сложных статей по медицине. Для этого вполне достаточно самостоятельно (!) изучить известную открытую статистику.

Речь, конечно, не о рассказах про «одного знакомого», которому поплохело после прививки, или про неких медийных персонажей, которые после прививки заболели и умерли. Дело тут не только в набившей оскомину тезе «после не значит вследствие», но и в том, что подобные рассуждения неявным образом исключают из рассмотрения общую картину происходящего. Если человек, попав в аварию, получил серьезные травмы, будучи пристегнутым (даже если он получил травму от ремня безопасности!), это не значит, что пользоваться ремнями безопасности вредно: ремень значительно повышает безопасность. Почти всегда в аварии пристегнутый человек получит большие травмы, чем пристегнутый. То же и с прививками: если человек умер, будучи привитым, это не значит, что, заболев, он бы выжил, не будучи привитым.

Корректный вопрос об эффективности вакцин можно сформулировать так: «Снижает ли наличие вакцинации риск заболевания или, при условии того что человек заболел, риск перехода заболевания в тяжелую форму?» При этом совершенно бессмысленным является сравнение количества привитых и непривитых от COVID-19, попавших в стационар, поскольку игнорируется процент привитых людей «в популяции».

Применение формулы условной вероятности (теорема Байеса) немедленно показывает, что поскольку доля привитых¹ «в больнице» меньше, чем процент вакцинированных «всего», значит вакцина эффективно снижает вероятность попадания в больницу, то есть вакцинированным реже требуется медицинская помощь, что подтверждает эффективность вакцинации.

1 Например, по данным Института Джона Хопкинса, собранным на [arcgis.com // https://www.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6](https://www.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6).

Рассмотрим этот вопрос подробнее. Напомним формулу Байеса:

$$P(A|B) = \frac{P(B|A)P(A)}{P(B)}$$

Через $P(A|B)$ обозначается условная вероятность, то есть произошло событие A при условии того, что произошло событие B . Положим, что событие A обозначает «попадание в больницу» (то есть долю попавших в больницы), а событие B — вероятность того, что человек привит (доля вакцинированных). В таком случае вероятность попасть в больницу, будучи привитым, вычисляется через знание доли привитых в больнице $P(B|A)$, доли заболевших $P(A)$ и доли вакцинированных. Таким образом, мы обязаны $P(B|A)$ разделить на долю вакцинированных, что несколько контринтуитивно. Подтверждение того, что доля попавших в больницу вакцинированных заметно меньше, чем $P(A)$, просто доли заболевших, легко проводится с использованием открытых данных. Показательно, что изучать этот вопрос приходится не по данным российского Минздрава (которых фактически не существует), а по данным минздравов Аргентины, Венгрии и других стран, в которых используются интересующие нас вакцины.

Гипотетически подобная разница может объясняться какими-то другими, не фармакологическими, факторами. Например, ответственностью вакцинированных, которые используют иные средства защиты (маски, дистанцирование). Однако подтверждения подобных альтернативных причин статистического феномена не существует. Так что, пользуясь бритвой Оккама, приходится сделать вывод об эффективности вакцинации как меры, снижающей вероятность тяжелого течения болезни.

Другой регулярно встречающийся в публичном пространстве вопрос — процент смертности и якобы наличие иммунитета или склонности к заболеванию у различных категорий граждан. Например, версия о том, что курящие заболевают с меньшей вероятностью, чем некурящие. С другой стороны, были многочисленные упоминания о смертности чуть ли не в 30–40% в домах престарелых и среди пожилых людей. Не умаляя фактора вируса, отметим, что без дополнительных уточнений подобные рассуждения некорректны, поскольку пожилые люди в любом случае входят в повышенную зону риска, а для подтверждения якобы иммунитета у курящих использовалась некорректная выборка. Впрочем, «средняя по больнице»

смертность — тоже цифра лукавая. Реальная вероятность осложнений для пожилого курящего, страдающего ожирением диабетика в любом случае будет кратно выше, нежели для молодого, ведущего спортивный образ жизни человека. Как говорится: «Я ем капусту, барин — мясо, а в среднем — голубцы».

Приведенные выше соображения нужно учитывать не только для анализа вакцин, но и для изучения любой информационно закрытой системы. В том числе выборов. Вообще, нам бы очень хотелось убедить наших читателей в том, что статистика и теория вероятностей совершенно необходимы в современном мире для понимания происходящих в нем процессов.

Но вернемся к электоральным процедурам и для начала обсудим несколько модельных примеров. Рассмотрим пока только такой показатель, как явка избирателей. То есть нас пока будет интересовать только один вопрос: пришел избиратель на выборы или не пришел. В этой ситуации можно сопоставить каждому избирателю случайную величину, которая принимает значения 1 (пришел) и 0 (не пришел). Явка — это отношение суммарного числа всех пришедших на участки избирателей (или, что то же самое, суммы соответствующих случайных величин), поделенная на число избирателей в списке. Если на участке зарегистрирована 1000 человек, из которых 600 пришли, а 400 не явились, то получаем $600/1000$, то есть явку в 60%.

Это фактически модель схемы Бернулли. У нас выпадают +1 с вероятностью p и 0 с вероятностью $1 - p$, где p численно равно средней явке (следует из определения математического ожидания). В предположении, что люди голосуют независимо, мы получаем: вероятность достижения на данном участке 100% явки равна p^{1000} (показатель степени равен числу зарегистрированных избирателей). При любых значениях p , сколько-нибудь отличных от 1 (не только при реалистичном $p = 0,6$, как в приведенном выше примере, но и при, скажем, $p = 0,99$), это число неотлично от нуля. Между тем в официальных результатах выборов в России участки с тысячами избирателей и явкой 100% встречаются рутинным образом — за примерами можно обратиться к результатам выборов в Государственную Думу 2016 года в Кемеровской области. При этом на соседних участках того же населенного пункта явка может составлять, скажем, 80% или 60%. Такая разница в явке может иметь два объяснения: либо величина p , характеризующая общую склонность локальной совокупности избирателей ходить на выборы, действительно настолько резко различна на соседних участках, либо результаты подсчета на одном из участ-

ков недостоверны. По совокупности общих житейских соображений (например, знания о том, что нарезка избирательных участков в условиях города достаточно случайна и произвольна) и эмпирического опыта (например, наличия видеозаписей, на которых зафиксированы вбросы в избирательные урны) реалистичным представляется именно второй вариант.

Пойдем дальше. В рамках предложенного выше описания, когда избирателю сопоставляется бернуллиевская случайная величина, явка на каждом избирательном участке тоже представляет собой случайную величину — биномиальную, масштабированную на интервал от 0 до 1 (от 0 до 100%). При типичных значениях численности избирателей на участке (1500–2500 человек для городов) такая случайная величина неотличима от гауссовой со средним значением p и дисперсией порядка 1–2 процентных пункта. Если рассматривать совокупность избирательных участков примерно одинакового размера и с примерно одинаковым составом населения (то есть близкими значениями параметра p), например, в пределах одного города, то явку на них можно по-прежнему рассматривать как случайную величину с распределением, представляющим собой наложение узких гауссовских колоколов с несколько различающимися средними и дисперсиями, но без сильнодействующих факторов, которые бы радикально по-разному (и желательно дискретно) влияли на величину p на разных участках, распределение явки все равно остается колоколообразным и достаточно узким¹. Поэтому если мы видим, например, среднюю явку в интервале от 55 до 65%, а на другом, расположенном поблизости, участке наблюдаем явку, скажем, в 5%, то это уже аномалия, которая требует объяснения. Что случилось? Локальный бойкот выборов, эпидемия, стихийное бедствие, аннулирование избирательной урны из-за нарушения процедур? В данном случае основания для сомнений в истинности результатов выборов возникают при их анализе с помощью теории вероятностей, которая дает нам необходимые инструменты: дисперсия, математическое ожидание, неравенство Чебышева, различные предельные теоремы.

В приведенном выше примере мы можем посчитать дисперсию, а неравенство Чебышева дает нам вероятность того, что отклонение от средней явки на некую величину обратно пропорционально отно-

1 Овчинников Б. Сто восемьдесят честных городов // <https://trv-science.ru/2012/02/sto-vosemdesyat-chestnykh-gorodov/>.

шению дисперсии к этой величине. Собственно, неравенство состоит в следующем:

$$P(|X - \mu| > a) < \frac{\sigma^2}{a^2}$$

Здесь σ обозначает стандартное отклонение случайной величины (корень из дисперсии). Из неравенства мы получаем, что вероятность отклонения более чем на три средних отклонения (то есть когда $a \geq 3\sigma$) составляет около 10%. Соответственно, появление в нашем примере участка с явкой в 5% — событие, имеющее вероятность, близкую к нулю (в математическом смысле этого слова), поскольку тут куда более чем три стандартных отклонения. Может такое быть? Теоретически может, но вероятность этого крайне низка. Как и, к примеру, вероятность авиакатастрофы.

Конечно, при таких сравнениях результатов требуется осторожность. К примеру, при средней явке на выборах в 60% наличие некоторых участков с явкой в 100% может быть объяснимо: бывают маленькие участки на несколько человек, возможно, в сельской местности, где голосуют «всем селом», бывают участки на полярных и научных станциях и т. д. Однако, если мы рассмотрим избирательные участки, расположенные в спальных районах большого города, исключив «особые» участки (родильные дома, тюрьмы, больницы и т. п.), и увидим, что на всех них явка 60%, а на одном — 5%, это серьезный повод насторожиться.

Отметим, что ситуация, когда в разных регионах происходит полярное голосование, возможна. К примеру, половина страны выборы бойкотирует, а вторая половина активно участвует. Тогда, теоретически, вполне возможны «двугорбые» распределения и другие странности¹. Однако подобные «чудеса» должны иметь рациональное социологическое объяснение. Например, переход от традиционно очень узкого к очень широкому (хотя все равно «одногогорбому») распределению по явке на участках произошел после 2015 года в Венесуэле, когда оппозиционно настроенные к режиму Мадуро избиратели (сосредоточенные в более экономически благополучных в прошлом районах) решили бойкотировать выборы. А вот ситуация, в которой «без наблюдателей» имеется одно распределение, а «с наблюдателями» в том же регионе — совершенно другое, маловероятна.

1 Неретин Ю. Стоит ли отвечать фальсификацией математики на фальсификацию выборов? // <https://www.mat.univie.ac.at/~neretin/grafiki/graphik.html>.

Хороший пример такого различия, причем даже не с «человеческими», а с «механическими» наблюдателями (КОИБ), имел место в Москве в ходе думских 2007 года и президентских 2008 года выборов¹. Например, в 2007 году на участках с КОИБ среднее значение явки находится в районе 55%, а «купол» распределения сосредоточен в диапазоне от 40 до 70%. Соответственно, наличие на участках без КОИБ существенного превышения числа участков с явкой более 70% выглядит как аномалия. Эта аномалия становится тем более странной, когда распределение явки на участках с КОИБ более или менее симметрично, а на участках с обычными избирательными урнами оно удивительным образом асимметрично и скошено именно в сторону повышенных явок. Для более строгих рассуждений можно взять исходные данные по явке, вычислить матожидание, дисперсию соответствующих случайных величин и воспользоваться упомянутым выше неравенством Чебышева. В результате мы приходим к выводу, что либо теория вероятностей на отечественной почве не работает, либо в ходе голосования имели место масштабные вбросы. Отметим, что на президентских выборах 2008 года различие между участками с КОИБ и без становится еще более радикальным. При этом в «постболотный» период (после 2011 года) распределение явки в Москве вполне соответствует математическим законам.

Остановимся более подробно на тезисе об описании поведения отдельного избирателя (и избирательного участка в целом) случайной величиной. Обоснование этого тезиса носит не математический, а социологический характер. Анализируя выборы в различных странах с разной политической обстановкой, несложно убедиться, что всегда и везде, кроме специфических, легко объяснимых случаев, мы видим достаточно однотипную картину распределения участков по явке: гладкий, слегка асимметричный колокол². Ничего похожего на легендарную «пилу Чурова»³ (график с огромными пиками на целочисленных «красивых» значениях явки в 60, 65, 70, 75 и т. д. процентов) мы не видим нигде, кроме России. Так что выбирать

- 1 Шень А. Выборы и статистика: казус «Единой России» (2009–2020). С. 11. Рис. 7, 8 // <https://arxiv.org/pdf/1204.0307.pdf>.
- 2 Borghesi C., Raynal J.-C., Bouchaud J.-P. (2012) Election Turnout Statistics in Many Countries: Similarities, Differences, and a Diffusive Field Model for Decision-Making. PLoS ONE 7(5): e36289 // <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0036289>.
- 3 Каганов Л. Про Гаусса и пропагандосов-разоблачителей // <http://leoe.me/dnevnik/2011/12/13>.

придется одно из двух: или в России статистика работает не так, как в других странах мира, или выборы являются сфальсифицированными. Утверждение, что электоральная статистика не подчиняется математическим законам, сродни утверждению ребенка, что соседское окно разбилось из-за попадания в него метеорита, а не из-за того, что ребенок попал в окно мячом. Гипотетически такое возможно, но требует экстраординарных доказательств.

Надеюсь, нам удалось более или менее убедительно пояснить, что статистический анализ адекватно применим к исследованию результатов выборов. Еще раз подчеркнем, что в нормальной системе рассуждения, аналогичные приведенным выше, должны рассматриваться в судах в качестве доказательств, когда результаты выборов кем-либо ставятся под сомнение. Однако в политической ситуации, когда прямому наблюдению за выборами созданы специальные законодательные преграды, порой делающие его практически невозможным, применение математической статистики становится практически единственным инструментом, позволяющим схватить за руку жуликов, которые воруют наши голоса, и оценить масштабы этого воровства.

Аномалии статистики российских выборов и оценка фальсификаций

С учетом изложенных выше общих соображений о применимости методов статистики к анализу выборов перейдем к анализу конкретной российской электоральной действительности. Помимо общих математических и статистических соображений, этот анализ в существенной степени опирается на конкретные особенности российской выборной системы и доступные данные, а также на опыт и знания, накопленные за постсоветский период специалистами по анализу выборов, наблюдателями, независимыми членами избирательных комиссий и видеонаблюдателями.

Доступные нам данные выборов являются существенно многомерными: по каждому избирательному участку есть данные о количестве зарегистрированных избирателей, количестве проголосовавших за каждого кандидата, количестве недействительных бюллетеней, данные о динамике явки в течение дня голосования. Также каждый участок вписан в окружение соседних (пространственный контекст), имеет историю предшествующих и проходящих параллельно выборов (исторический контекст) и т. д. Такая многомерность, с одной сто-

роны, облегчает выявление возможных аномалий, с другой — создает необходимость первичной обработки и наглядного представления этих данных, которые позволили бы получить общий обзор картины голосования до анализа деталей. В нашем анализе в качестве такого наглядного представления мы используем две «проекции» данных по избирательным участкам, представленные на диаграмме с двумя панелями. Пример такой диаграммы для данных голосования по поправкам в Конституцию Российской Федерации приведен на рис. 1 (см. далее).

В правой панели представлена диаграмма рассеяния избирательных участков в координатах «явка на участке — результаты кандидатов». Каждому участку соответствует столько точек, сколько имеется кандидатов (в данном случае «кандидатов» три — «Да», «Нет» и недействительный бюллетень). Выбор этих координат неслучаен: оба эти параметра являются важными для отчетности и потому могут служить важным индикатором применения админресурса. В левой панели показаны распределения голосов за кандидатов по 1%-ным интервалам итоговой явки на избирательных участках; отдельно штриховкой показано отличие формы распределения голосов за административно поддерживаемого кандидата («А-кандидата», в данном случае кандидата «Да») от формы распределения голосов за прочих кандидатов (в данном случае «Нет» и недействительного бюллетеня) на высоких явках.

Диаграмма рассеяния для А-кандидата в правой панели имеет вид «кометы», состоящей из двух существенно различных по характеру частей: компактного «ядра» вокруг явки примерно 45% и результата около 65% и вытянутого «хвоста», тянущегося к 100%-ным значениям явки и результата. При этом в хвосте, в отличие от ядра, присутствует специфическая сетчатая структура: участки склонны группироваться вокруг целочисленных процентных и особенно кратных 5% значений явки и результата. Еще одна важная деталь состоит в том, что итоговые официальные значения явки и результата (показаны крестиком) попадают «в молоко» — в область между ядром и хвостом, где концентрация избирательных участков существенно меньше, чем внутри ядра и в наиболее плотной части хвоста. То есть получается, что «среднеэтнических» избирательных участков нетипично мало, существенно меньше, чем участков с большими и меньшими значениями явки и результата.

Все это наводит на мысль, что в формировании распределения участков по явке и результату принимали участие два разных

механизма: один для ядра, другой, отличный от первого, для хвоста. Ключом к пониманию природы «хвоста» является наличие сетчатой структуры — концентрация избирательных участков на «красивых», с человеческой точки зрения, процентных значениях. Как говорилось в предыдущей главе, величина явки на избирательных участках, складывающаяся как сумма решений независимых избирателей, представляет собой случайную величину, распределение которой имеет естественную ширину, ограниченную снизу шириной биномиального распределения для типичных значений явки и численности зарегистрированных избирателей, которая во всех реальных ситуациях имеет порядок 1%-ного пункта. Между тем наблюдаемая структура соответствует концентрации избирательных участков в узких интервалах шириной в десятые доли процента — примерно так, как если бы нам удалось нарисовать на бумаге миллиметровую сетку малярной кистью. В работе¹, написанной на материале федеральных российских избирательных кампаний 2000–2012 годов, показано, что вероятность образования таких структур при свободном волеизъявлении избирателей астрономически мала, однако, как мы видим, они продолжают возникать.

Какой же механизм способен обеспечить такую точную группировку результатов и явок на участках вокруг «красивых» процентных значений? Очевидно, что этот механизм как-то связан с десятичной системой, потому что в других системах счисления «красивые» проценты никак не выделены. Например, если бы на правую диаграмму посмотрели семипалые инопланетяне, пользующиеся семеричной системой счисления, они могли бы сделать вывод, что ее авторами являются существа, для которых числа 5 и 10 имеют какое-то особое значение. И такие существа нам известны: это люди. То есть «десятичная» структура — это результат влияния человека. При этом, как уже говорилось, воздействие на уровне свободно голосующих избирателей (например, путем агитации для повышения явки) не позволяет достичь желаемых показателей с необходимой точностью в десятые доли процента в силу статистической природы итоговых показателей голосования. Остается предположить, что формирование сетчатой структуры в хвосте распределения — это следствие воздействия на явку и результат уже на уровне избирательного участка, то есть фальсификации.

1 Kobak, D., Shpilkin S., Pshenichnikov M. Integer percentages as electoral falsification fingerprints. — *Annals of Applied Statistic*. М., 2016. 10(1). 54–73.

В картину фальсификации укладывается и общая форма хвоста распределения на диаграмме: рост результата А-кандидата с явкой и соответствующее падение результатов прочих кандидатов. Такой рост соответствует простейшему механизму фальсификации: вбросу бюллетеней или приписке голосов за желательного кандидата. О том, что такое явление существует, мы хорошо знаем от наблюдателей на местах и особенно из записей видеонаблюдения с избирательных участков. При добавлении бюллетеней за административного кандидата происходят две вещи: избирательный участок сдвигается вправо по явке (всеми своими «точками», в отношении всех кандидатов), кроме того, процентный результат административного кандидата увеличивается (поскольку за него добавили голоса), а результаты остальных кандидатов уменьшаются (поскольку добавленные голоса за А-кандидата увеличивают общее число поданных голосов, стоящее в знаменателе процентных результатов). Таким образом, точки А-кандидата смещаются вправо и вверх, а точки остальных кандидатов — вправо и вниз, что мы и наблюдаем в правой панели.

В таком предположении становится понятен и механизм возникновения «красивых» результатов и явок: администрация избирательного участка добрасывает голоса не до какого-то произвольного числа, а до получения значений явки или результата административного кандидата, которые ей представляются желательными из каких-то соображений (или из спущенных сверху указаний). И тут проявляется еще одно важное свойство статистики больших наборов чисел: даже если доля таких «рисующих» избирательных комиссий невелика и каждая из них действует независимо, на уровне страны тенденция становится видна.

Важно, что концентрация избирательных участков на целочисленных процентах — свойство именно хвоста «кометы» в правой панели, но не ее ядра. Это оправдывает наше предположение о том, что механизмы формирования ядра и хвоста на диаграмме различны. Более того, это не единственная аномалия, свойственная участкам в хвосте. В графах протоколов с избирательных участков хвоста также аномально много чисел, заканчивающихся на 0 и 5, что тоже характерно для чисел, нарисованных «из головы», и не свойственно числам, возникшим в результате случайного процесса, каким является голосование избирателей. Кроме того, в «хвосте» наблюдаются и другие структуры, невозможные при свободном голосовании избирателей. Например, кластер точек в районе явки 63% и результата «Да» 78% (рядом с черным крестиком) — это практически все изби-

рательные участки города Казани, за исключением нескольких, закрытых независимыми наблюдателями (там явка составила от 32 до 40%), и нескольких, показавших явку под 100%. Как и в случае обсуждавшейся выше сетчатой структуры, этот кластер слишком тесный, чтобы образоваться в результате свободного голосования на участках, а значит, можно говорить о широкомасштабной фальсификации результатов в масштабах миллионного города.

Обратимся теперь к левой панели диаграммы. Здесь приведена гистограмма распределения голосов за кандидатов по явке (количество голосов, поданных за кандидатов на участках, сгруппированных по интервалам итоговой явки размером 1% от целого процента до целого; значение явки 100% рассматривается как отдельный интервал). Фактически это проекция (маргинал) двумерного распределения из правой панели на ось явки. Тонким пунктиром показано распределение голосов «Нет» и недействительных бюллетеней, масштабированное так, чтобы совпадать с распределением голосов «Да» на низких явках. Мы видим, что в диапазоне явок, соответствующем положению ядра в правой панели, формы этих двух распределений действительно совпадают, а в области «хвоста» расходятся. Если мы принимаем, что «хвост» — это участки, где имел место вброс голосов за административного кандидата, то при достаточно общих предположениях количество вброшенных за А-кандидата голосов дается заштрихованной площадью между двумя гистограммами — А-кандидата (красная линия) и масштабированной гистограммой голосов за остальных кандидатов (серая линия)¹. Это число обозначено в легенде левой панели (26 929 тысяча аномальных голосов). В случае если фальсификации имеют более сложный характер (например, явку и результаты просто «рисуют»), посчитанное таким образом количество аномальных голосов перестает быть численно точной оценкой объема фальсификации, но остается полезным индексом, показывающим масштаб фальсификации и пригодным, например, для сравнительного и исторического анализа, которому будет посвящена следующая глава. Кроме того, отметим, что сетчатая структура правой диаграммы в левой панели превращается в «пилу Чурова» — зубчатую форму распределения с пиками на пропорциональных 5% значениях явки.

1 Разноцветные графики см. на странице книги на сайте издательства <https://freemoscowuniversity.pubpub.org/>. В печатной версии книги первая гистограмма — самая верхняя, серая проходит ниже. — *Прим. издателя.*

Замечание 1. С математической точки зрения анализ данных выборов, содержащих фальсифицированные (искаженные) значения, можно рассматривать как задачу робастной (устойчивой к искажению части данных) статистики. Такие задачи возникают при обработке данных, часть которых может быть искажена, например, в результате ошибок измерения, воздействия внешних факторов или примешивания данных другой природы. Известные примеры робастных статистических показателей — медиана и межквартильный размах, дающие робастную замену соответственно среднего и среднеквадратичного отклонения. Применяемый здесь метод оценки количества аномальных голосов (и, соответственно, очищенного от фальсификаций результата голосования) можно рассматривать как специализированный показатель робастной статистики, учитывающий априорное знание о характере ожидаемых искажений данных.

Замечание 2. Может возникнуть вопрос: не слишком ли смело мы относим к числу участков с фальсификациями весь «хвост» в правой панели диаграммы, хотя статистические аномалии вроде процентной сетки, с какой бы математической строгостью они ни были доказаны, затрагивают лишь небольшую долю находящихся в «хвосте» участков? Поступая так, мы учитываем целую совокупность обстоятельств, помимо наличия статистических аномалий. Во-первых, в отличие от ядра, «хвост» может возникать и пропадать на уровне регионов в зависимости от политических обстоятельств: так, в Москве он наблюдался в период с 2007 по 2011 год и мгновенно пропал после массовых протестов зимы 2011–2012 года (возникнув вновь лишь на конституционном голосовании 2020 года). В Республике Коми «хвост» в распределениях участков пропал после ареста губернатора Гайзера и, попутно, председателя республиканского избиркома. В Хабаровском крае «хвосты» распределений исчезли после избрания губернатора Фургала. Наоборот, в Самарской области «хвосты» резко выросли после прихода из Мордовии губернаторской команды Меркушкина. В районах Московской области «хвосты» возникают и исчезают причудливым образом в зависимости от смены районных властей. Этот ряд примеров можно продолжать, и все они указывают на то, что природа «хвоста» не социологическая, а административная. Во-вторых, характерные для «хвоста» значения явки и результата не наблюдаются на участках, где присутствуют независимые наблюдатели. В-третьих, в редких случаях зафиксированных судебными решениями фальсификаций на избирательных участках

мы видим, как фальсифицированные результаты голосования из «хвоста» после корректировки превращаются в реальные в «ядре»¹. В-четвертых, недостоверность высоких явок участков «хвоста» подтверждается просмотром записей видеонаблюдения, когда они доступны². В соответствии с принципами «утиной типизации» (если что-то ходит, как утка, крикает, как утка, и выглядит, как утка, то это и есть утка) и «тринадцатого удара часов» (если часы пробили в тринадцатый раз, это ставит под сомнение предыдущие 12 ударов) все эти (и другие, не упомянутые здесь) соображения позволяют отнести к фальсифицированным не только те участки «хвоста», для которых наличие фальсификаций доказано статистически или иным образом, но и их «соседей» по диаграмме с аналогичными показателями явки и результата. Конечно, при таком подходе не исключено, что к фальсифицированным будет отнесено некоторое количество «честных» участков, на которых явка и результат в силу каких-то причин сильно отклонились от обычных, но в условиях недостаточного охвата независимым наблюдением и отсутствия судебной защиты, когда единственным путем исследования результатов выборов остается статистика, это лучший из доступных подходов.

История фальсификаций результатов федеральных выборов в зеркале статистики

В этом разделе приведем краткий обзор фальсификаций на федеральных выборах 2000–2021 годов в терминах описанного выше показателя аномальных голосов, который позволяет оценить динамику административного вмешательства в избирательную систему. Данные федеральных голосований 2003–2021 годов доступны на сайте izbirkom.ru официально, данные выборов 2000 года размещены там же в недеklarированном виде, но находятся поисковыми системами. Все массивы данных можно получить у авторов по запросу.

1 <https://novayagazeta.ru/articles/2021/06/30/vserossiiskaia-stolitsa-falsifikatsii>.

2 *Габдулвалеев А.* Нурлатский феномен, или Оболваненный город // <https://kazan.bezformata.com/listnews/nurlatskij-fenomen-ili-obolvanennij/23187111/> (публикация из <https://a-gabdulvaleev.livejournal.com/15549.html>).

1. 2000 год. Выборы Президента Российской Федерации

Распределение результатов административного кандидата (Владимира Путина) на избирательных участках в координатах явка-результат представляет собой компактное облако вокруг официального результата (черный крестик), а распределение голосов за административного кандидата почти не отличается по форме от распределения голосов за прочих кандидатов. Количество аномальных голосов минимально (по российским меркам) — менее 3 миллионов голосов, — хотя при вычитании его из числа проголосовавших и числа голосов за Путина результат последнего становится опасно близким ко второму туру (рис. 2).

2. 2003 год. Выборы в Государственную Думу IV созыва

На парламентских выборах 2003 года у облака результатов административного кандидата (партия «Единая Россия») формируется «кометный хвост» в сторону повышенных явок и повышенного результата, а официальный результат «уезжает» из центра кометного ядра к краю. В свою очередь, распределение голосов за «Единую Россию» по явке, начиная с определенного процента, отклоняется вверх от формы распределения голосов за другие партии. Такая картина соответствует добавлению дополнительных голосов за А-кандидата на части участков — в результате соответствующие точки А-кандидата на левой диаграмме уезжают вправо (растет явка) и вверх (растет результат А-кандидата). Количество аномальных голосов составляет примерно 4 миллиона голосов из 23 миллионов, отданных за «Единую Россию» (рис. 3).

3. 2004 год. Выборы Президента Российской Федерации

На президентских выборах 2004 года «кометный хвост» вырастает и приобретает структуру: появляется повышенная концентрация точек на «красивых» явках, кратных 5%. На левом графике этому соответствуют зубцы, впоследствии получившие название «пилы Чурова» — в честь главы ЦИК в период 2007–2016 годов. Количество аномальных голосов за А-кандидата (Владимира Путина) достигает 8 миллионов.

Появление «пилы Чурова» знаменует собой важный переломный момент в эволюции выборной системы: возникновение централизованного спроса на «красивый» результат выборов. С тех пор

ВЫБОРЫ СТРОГОГО РЕЖИМА

Вся Россия
2020

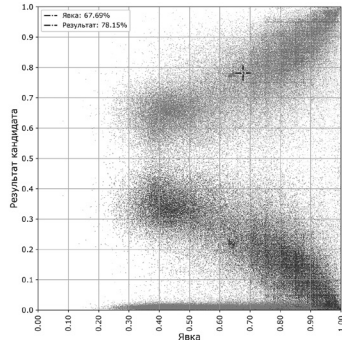
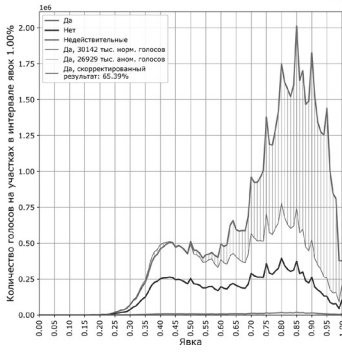


Рисунок 1

Вся Россия
2000

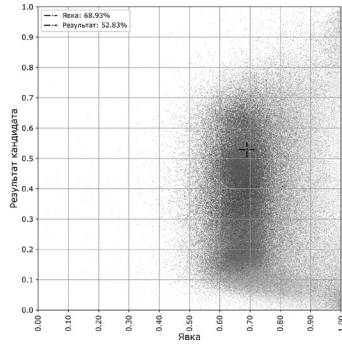
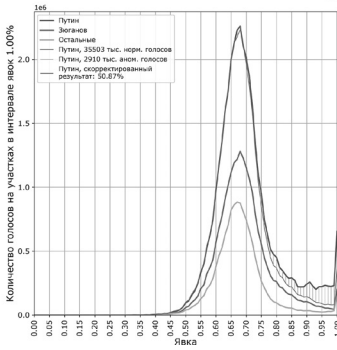


Рисунок 2

Вся Россия
2003

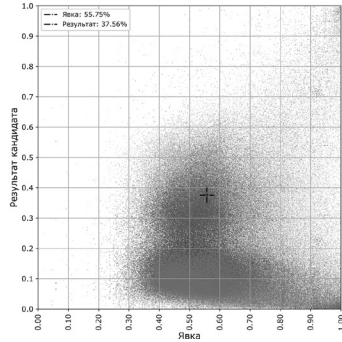
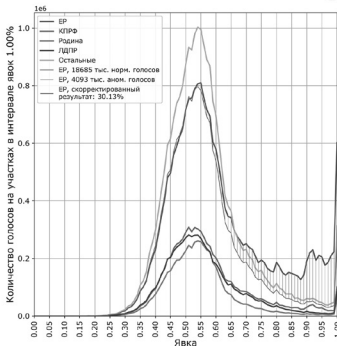


Рисунок 3

Вся Россия
2004

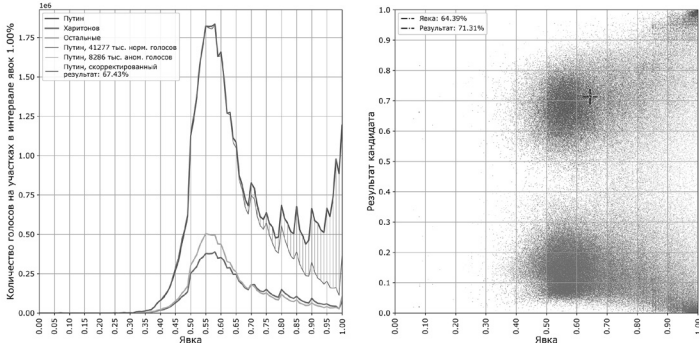


Рисунок 4

Вся Россия
2007

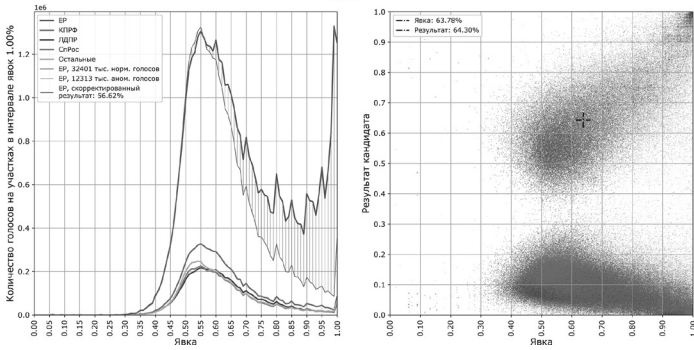


Рисунок 5

Вся Россия
2008

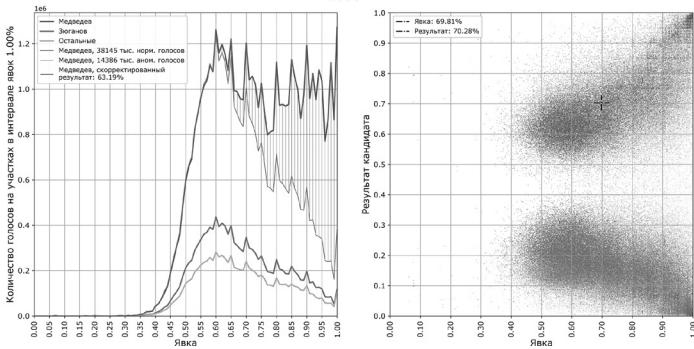


Рисунок 6

ВЫБОРЫ СТРОГОГО РЕЖИМА

Вся Россия
2011

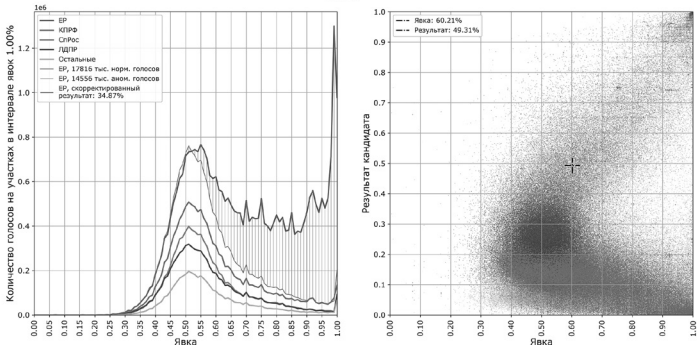


Рисунок 7

Вся Россия
2012

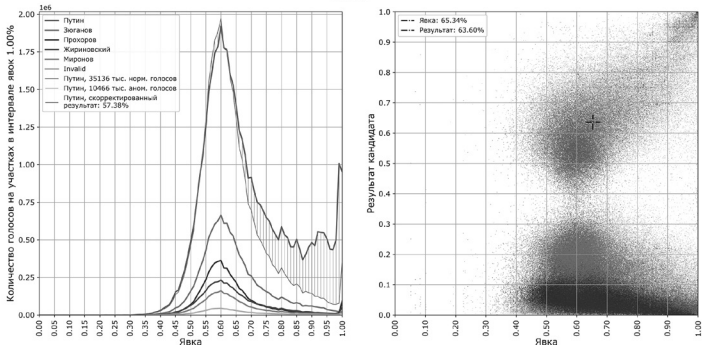


Рисунок 8

Вся Россия
2016

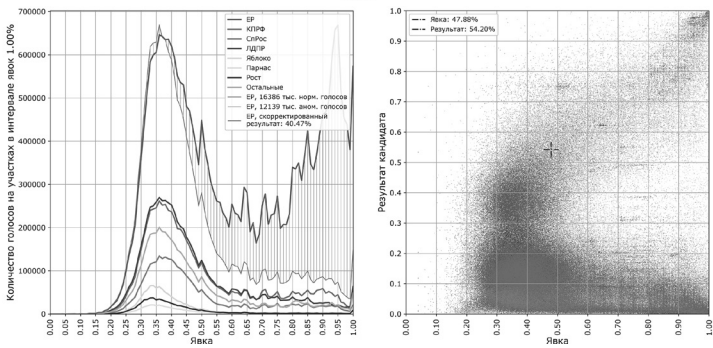


Рисунок 9

Вся Россия
2018

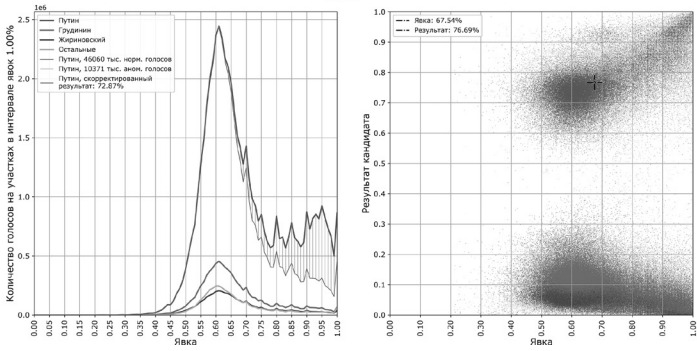


Рисунок 10

Вся Россия
2020

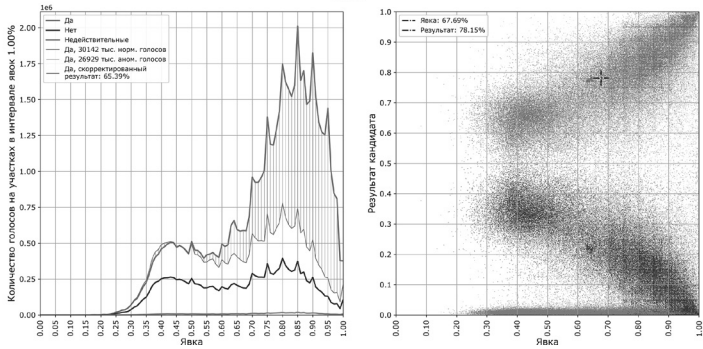


Рисунок 11

Вся Россия
2021

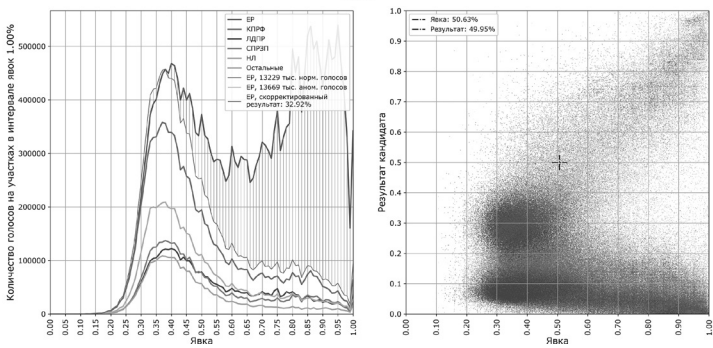


Рисунок 12

этот феномен сохраняется в том или ином виде на всех федеральных голосованиях. О том же свидетельствует и второе наблюдаемое в правой панели явление — резкий скачок в плотности участков между 49 и 50% (на самом деле даже между 49,9 и 50%): видно, что явку систематически «перетягивали» через 50%, хотя для каждого отдельного участка этот показатель не имел никакого юридического смысла: для признания выборов состоявшимися необходимо было превысить явку 50% по стране в целом (рис. 4).

4. 2007 год. Выборы в Государственную Думу V созыва

На парламентских выборах 2007 года «хвост кометы» увеличивает количество аномальных голосов за «Единую Россию» достигает 12 миллионов. Именно эти аномальные голоса обеспечили ЕР квалифицированное большинство в парламенте нового созыва (рис. 5).

5. 2008 год. Выборы Президента Российской Федерации

На президентских выборах 2008 года количество аномальных голосов превышает 14 млн, а «пила Чурова» проявляется не только в явке, но и в результате А-кандидата (Дмитрий Медведев) — «хвост кометы» становится клетчатым. На этой федеральной кампании впервые случились массовые манипуляции голосами избирателей в Москве (с количеством аномальных голосов около 1 миллиона) (рис. 6).

6. 2011 год. Выборы в Государственную Думу VI созыва

Парламентские выборы 2011 года до недавнего времени делили с президентскими выборами 2008 года звание самых «аномальных». Количество аномальных голосов снова превысило 14 миллионов, а «пила Чурова» после того, как ее стали обсуждать публично, ослабла в распределении явки, но усилилась в распределении результата «Единой России» (горизонтальные линии в «хвосте кометы»). Аномальные голоса обеспечили «Единой России» простое большинство в парламенте (рис. 7).

7. 2012 год. Выборы Президента Российской Федерации

После массовых протестов осени-зимы 2011 года на президентских выборах 2012 года интенсивность административных манипуляций немного уменьшилась, а количество аномальных голосов уменьши-

лось в полтора раза. С этого же момента и до 2020 года практически полностью пропали выборные фальсификации в Москве (рис. 8).

8. 2016 год. Выборы в Государственную Думу VII созыва

На выборах 2016 года, по следам протестов 2011–2012 годов, выборные манипуляции были вынесены из городов на периферию, подальше от наблюдателей. В результате возник феномен «двугорбой России» — половина голосов за «Единую Россию» была получена не в основном «ядре» участков, а в «кометном хвосте». Как следствие, половину урожая голосов за «Единую Россию» по пропорциональному списку дали избирательные участки с численностью избирателей 23% от общероссийской, а другую половину — остальные участки с 77% избирателей. Официальный результат выборов в итоге далеко вышел за пределы основного облака. Аномальные голоса обеспечили ЕР 50% мест по пропорциональному списку (рис. 9).

9. 2018 год. Выборы Президента Российской Федерации

На президентских выборах 2018 года манипуляции с голосами вновь «пригасили», и количество аномальных голосов уменьшилось до 10 миллионов (рис. 10).

10. 2020 год. Голосование по поправкам к Конституции

Общенародное голосование 2020 года проводилось по новой многодневной схеме, и в принципе можно было бы ожидать какой-то новой статистической картины. Например, более широкий охват уличным голосованием мог бы расширить распределение явки без изменения соотношения между сторонниками и противниками поправок — и такое действительно наблюдалось в отдельных регионах. Однако на уровне страны в целом картина получилась привычная, хотя и превосходящая все до сих пор виденное. Судя по общей картине и по сообщениям с мест, недельное предварительное голосование использовалось просто как удобный механизм для неконтролируемого добавления голосов «за».

На этом голосовании впервые за всю историю федеральных кампаний объем «ядра», посчитанный в зарегистрированных избирателях, оказался меньше объема «хвоста». Если принять (с некоторым запасом) за границу между «ядром» и «хвостом» отметку в 57% явки, то в «ядро» попадает примерно 34% зарегистрированных из-

бирателей, а в «хвост» — примерно 66%. Результаты голосования соответственно составляют: в «ядре» явка 44%, за поправки 65%; в «хвосте» явка 80%, за поправки 82% (рис. 11).

На этом голосовании «сломался» так называемый «московский стандарт голосования», возникший в ответ на протесты 2011–2012 годов: примерно на трети участков города результаты подсчета были фальсифицированы.

11. 2021 год. Выборы в Государственную Думу VIII созыва

Выборы депутатов Государственной Думы в 2021 году прошли по трехдневной схеме и сопровождались широким применением электронного голосования, к которому есть целый ряд вопросов, выходящих за рамки данного анализа. Здесь рассматриваются только результаты «бумажного» голосования. Количество аномальных голосов за «Единую Россию» приблизилось к 14 миллионам и составило больше половины всех «бумажных» голосов, поданных за ЕР. Благодаря этому «Единая Россия» вновь получила половину мест по пропорциональному списку, хотя в реальности могла рассчитывать на треть.

По очищенной от фальсификаций явке — 38% (это голосование повторило рекордно низкую явку 2016 года), а по очищенному от фальсификаций результату «Единой России» по пропорциональной системе — 33% (антирекорд 2011 года — 34%). В совокупности это означает, что за ЕР было подано наименьшее абсолютное количество голосов за всю историю федеральных голосований. Официальный итог (явка + результат ЕР) (черный крестик в правой панели) оказался глубоко в «молоке»: участков с такими показателями крайне мало. В целом эти итоги фиксируют полный отрыв официальных результатов выборов от политической реальности (рис. 12).

Что с этим делать?

Елена Лукьянова

Эта книга была дописана меньше чем за месяц до начала вторжения России в Украину. То есть ровно перед войной, которая изменила все. Изменила во всем мире, но в первую очередь именно в России. Ближайшее будущее России стало, мягко говоря, сильно неопределенным. Произошедшее, безусловно, вносит свои коррективы в выводы.

Предварительные результаты состояния российского общества после месяца войны озвучил социолог Григорий Юдин. Он считает, что в людях в России накопилось огромное количество агрессии, страха, потерянности. Копится и непредсказуемость, являющаяся хорошей почвой для формирования механической солидарности. Большое количество людей находятся в состоянии отрицания того, что происходит, — они пытаются изображать, что жизнь идет как обычно. Все знают, что происходит, но многие упорно гонят от себя это понимание, прибегая к внутреннему подавлению, которое накапливает тяжелую энергию.

Один из способов ее выплеснуть — объединиться в «пучок» и направить агрессию против тех, кто в него не входит. В этом случае будет террор, дающий еще больше стимулов присоединиться к единству большинства. Накопленная агрессия может развернуться и в другую сторону: неудачные внешние агрессии нередко приводили к гражданским войнам. Может ли вообще военный конфликт не перерасти в гражданскую войну на территории России? Еще один вариант: милитаристская истерика может обернуться обрушением системы и революцией. Но чего точно уже не будет — это прежнего мира. Вся гигантская дурная энергия, которая сейчас скапливается, обязательно потребует выхода.

Мы находимся на разломе, когда авторитаризм может перерасти в тоталитаризм:

Авторитаризм покоится на пассивности, его задача — выпихнуть людей из политической жизни. Люди могут заниматься своей частной жизнью, но им запрещено предпринимать любые коллективные действия (неважно, в чью пользу). Не надо ни поддерживать, ни протестовать: «Когда вы понадобится, вам скажут». Думать при этом можно все что угодно и даже говорить, главное — ничего не делать.

Тоталитаризм, наоборот, предполагает мобилизацию. Она требует, чтобы индивидуальные сознания были соединены в тотальность. Личные взгляды и воззрения перестают быть предметом твоего собственного решения. Ты либо принадлежишь тотальности, либо являешься ее врагом и мишенью. Сейчас мы застыли в неприятной точке, когда есть симптомы перехода из первого состояния во второе»¹.

Такая вот ситуация, в которой любой прогноз не может претендовать на достоверность.

До войны мы имели следующие итоги: за 20 лет были полностью уничтожены, нейтрализованы или сымитированы все демократические инструменты, процедуры и институты, способные ограничивать и приводить в чувство автократическую власть. Архитекторами такой системы стали два постсоветских президента, которые поставили единоличную власть и навязывание своих интересов обществу выше осознания интересов граждан и поиска консенсуса в такой сложной и большой стране, как Россия.

Конфигурация оставшегося была обустроена таким образом, что позволила этой власти делать что угодно и воплощать в жизнь самые невероятные, крайне опасные не только для России, но и для всего мира фантазии, основанные на неоправданных амбициях, мифах, заблуждениях и на непрофессионализме.

За несколько дней до начала войны, которую Россия развязала в Украине, политический философ Кирилл Мартынов написал на своей странице в Facebook:

Следствием институциональных условий российской политической жизни становится война. Весь вопрос в том, когда она станет реальностью.

Угроза войны — единственный оставшийся у российской власти способ разговора. С кем? Естественно, с теми из бывших советских республик,

1 Разговор социолога Григория Юдина с Кареном Шаиняном, тезисы которого записал и разместил в соцсетях Борис Грозовский.

которые еще не в ЕС, но упорно пытаются дистанцироваться от душных российских объятий. Пропаганда предлагает поверить в то, что в Киеве установлен фашистский оккупационный режим, что такого государства, как Украина, не существует (как и других «малых стран», впрочем), что русские и украинцы один народ, который будет рукоплескать фарсовому восстановлению СССР.

Эти мифы существуют внутри архаической системы взглядов на мир, в котором «великие страны» делят «сферы влияния» и «контролируют своих сателлитов» ради «цивилизационного выбора». Кремль хочет новую Ялтинскую конференцию, а еще лучше новый Венский конгресс — они заодно предполагали бы отказ от вмешательства Запада в вопросы прав человека на подконтрольных Москве территориях. ...Какое сопротивление окажет Украина, какую помощь правительству Киева окажет Евросоюз, США и НАТО, возникнет ли в России и Беларуси широкое антивоенное движение?

Война должна была столкнуть пропаганду с реальностью. И столкнула. В итоге мы увидели новую реальность. Что нам делать в этой реальности? «Ответы на эти вопросы связаны в том числе с нашим личным выбором, то есть буквально зависят от нас. Тактическая цель российских граждан в этой войне сегодня: не остаться в одиночестве перед лицом пропаганды и милитаристской машины государства, создать взамен разгромленных общественных институтов новые. Диктатуры боятся объединения людей и будут препятствовать этому, выдавливая нас за границу и сажая в тюрьмы». Поэтому вопрос «что делать?» — отнюдь не праздный и весьма непростой.

Столкновение мифов с реальностью в условиях массивной пропаганды и принудительного государственного ограничения доступа к альтернативным источникам информации вызвало неожиданной для специалистов эффект — массовый психологический блок от когнитивного диссонанса между восьмидесятилетней проповедью мира через воспевание победы в Великой Отечественной войне и реалиями российского вторжения в Украину. Далее я привожу последнюю часть этой книги в том виде, в каком она была сформулирована до начала «спецоперации». На самом деле все написанное необходимо будет сделать. С одной единственной, но, увы, очень серьезной поправкой: глубина деформации психики и сознания населения сильно изменилась. Поэтому вначале потребуются серьезная психологическая реабилитация.

Дорожная карта

«Ох, нелегкая это работа — из болота тащить бегемота» (К. Чуковский). Именно такой цитатой прокомментировал сообщение о том, что эта книга дописана, сопредседатель движения в защиту прав избирателей «Голос» Григорий Мельконьянц. И правда, работы здесь непочатый край. Но, как говорится, глаза боятся — руки делают. Всякая работа имеет начало и конечную цель. Главное — иметь дорожную карту и не шарахаться в ужасе от потенциальных трудностей. Конечно, сейчас трудно во всех деталях предусмотреть, какие препоны и «заковыки» появятся на этом пути, но набросок дорожной карты сделать можно. Заканчивая книгу, мы возвращаемся к самому ее началу: необходимы рычаг и точка опоры, которые позволят сдвинуть с места прочно вросший в российскую почву авторитарный валун.

Естественно, любые действия будут оправданны тогда, когда откроется окно или даже только форточка возможностей. В условиях войны такая ситуация может сложиться внезапно, и ее нельзя упускать.

Основных пунктов такой дорожной карты, на наш взгляд, несколько:

- приостановить, впредь до полной последующей отмены легитимным представительным органом все правовые нормы и иные цензурные практики, ограничивающие свободу слова и средства массовой информации. Применять в переходный период Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» в редакции от 27.12.1991. Восстановить деятельность независимых СМИ;
- провести полномасштабную разъяснительную кампанию «Что это было?» или «Как мы дошли до жизни такой?»: каковы были истинные цели, задачи российского политического режима и средства их достижения начиная с 2000 года. Как, например, стало возможным, что высший представительный орган страны единогласно проголосовал за войну и безоговорочно отправил российских солдат воевать на чужую территорию? Почему человека можно привлечь к ответственности за предоставление помещения для обучения наблюдателей на выборах?¹ И так далее;

1 Звягина Н. (Amnesty International): «Дело Михаила Иоселевича должно быть прекращено!» // https://reporter-nn.ru/репортажи/zvyagina_4887/.

- сформировать временный законодательный орган переходного периода, наделив его полномочиями определять избирательные правила, процедуры и жесткую ответственность за нарушение избирательных прав вплоть до формирования нового парламента;
- приостановить деятельность существующих избирательных комиссий;
- подготовить и принять однократные правила проведения свободных выборов переходного периода;
- образовать временные избирательные комиссии;
- провести масштабную агитационную работу о том, что только от самих граждан зависит их будущее, что для них жизненно важно прийти на выборы и проголосовать;
- провести конкурентную, свободную, общественно контролируемую избирательную кампанию, подвести честные итоги голосования;
- сформировать на альтернативной основе переходный парламент;
- привести избирательное законодательство в соответствие с демократическими стандартами;
- начать монтировать нормальное ДЭГ.

Оставив основную организационную часть политикам, мы остановимся лишь на нескольких пунктах этой карты, в которых важна именно научная экспертиза. Это пункты об изменении мнения населения о существовании действующей власти, о своих возможностях в исправлении сложившейся ситуации и о «приведении в чувство» изуродованного авторитарно-коррупционными целеполаганиями избирательного законодательства. Причем сразу нужно сказать, что первые два пункта неизмеримо сложнее по исполнению, нежели третий.

Назвать все своими именами. Политическая коррупция — ее цели и средства. Не случайно, что сначала Борис Немцов, а потом и структуры ФБК стали главной мишенью Кремля в период борьбы за сохранение власти. Все, что мы исследовали в этой книге, все трансформации избирательного законодательства и сопутствующие ей политические процессы называются политической коррупцией, признаки и результаты которой исследовали и обнародовали Немцов и ФБК. 31 января 2015 года Борис Немцов написал на своей странице в Facebook: «Задача оппозиции сейчас — просвещение и правда. А правда в том,

что Путин — это война и кризис». К этому моменту Немцовым уже был написан и готов к выходу доклад «Путин и война»¹. Через 27 дней Немцов был застрелен под стенами Кремля. А доклад соратники Немцова опубликовали и выложили в открытый доступ в мае 2015 года. Это был далеко не первый доклад, подготовленный его командой, и каждый такой документ представлял собой не что иное, как расследование и обнародование фактов политической и экономической коррупции, составляющей основу этой власти. Некоторые из докладов: «Путин. Итоги» и «Путин. Итоги. 10 лет» ушли в народ миллионным тиражом². Дело Немцова было продолжено Алексеем Навальным через структуры ФБК, которых становилось все больше на территории страны. Тогда политический оптический прицел сосредоточился на них. Режиму страшно невыгодно (и страшно, и невыгодно), чтобы его истинную подоплеку узнали и внутри страны, и за ее пределами: как только мы начинаем смотреть на всю историю путинского режима под углом зрения политической коррупции, она приобретает иное звучание и иной контекст.

Если попробовать максимально компактно изложить типологию политической коррупции в зависимости от основных сфер ее приложения, в сочетании с характерными используемыми коррупционными методиками, и объединить их по основным целям, которых коррупционеры пытаются достигать, то вариант может быть следующим:

- 1 Путин и война // <https://www.putin-itogi.ru/putin-voina/>.
- 2 Доклад «Путин. Итоги. 10 лет» состоял из девяти глав, в числе которых «Коррупция разъедает Россию», «Вымирающая страна», «Сырьевой прирост», «Кавказский тупик», «Эх, дороги». В нем отмечается, что коррупция в стране достигла катастрофических размеров, сырьевая зависимость страны увеличилась, социальное расслоение выросло на 15%, властью реализуются «многомиллиардные аферы» («зимняя Олимпиада в субтропиках», газопроводы «Северный поток» и «Южный поток», «проведение саммита АТЭС на острове Русский»). Отдельная и самая маленькая глава в полстраницы «Медведев. Итоги» посвящена президенту Дмитрию Медведеву. В ней говорится о том, что за все время нахождения во главе государства господин Медведев «наработал» всего на три критических итога: изменение Конституции, в результате чего увеличен срок полномочий президента с четырех до шести лет; ошибочное признание независимости Южной Осетии и Абхазии, провоцирующее рост сепаратистских настроений внутри России; договор «Газ в обмен на Черноморский флот», по которому Россия будет платить 4 миллиарда долларов в год за аренду базы в Севастополе. См.: Владимиру Путину снова подвели итоги. — Коммерсантъ. 15 июня 2010 г. // <https://www.kommersant.ru/doc/1386245>.

- 1) электоральная коррупция (включая использование административного ресурса, мошенничество с подсчетом голосов, вбросы избирательных бюллетеней, покупку голосов и др.) — для обеспечения определенного состава органов народного представительства;
- 2) nepотизм (кумовство) (включая политический патронаж) и покупка должностей для занятия невыборных государственных постов;
- 3) законодательная коррупция (в том числе противозаконный лоббизм) в форме технологии «приватизации государства» для «покупки» или обеспечения потенциально коррупционных государственно-властных решений;
- 4) присвоение публичных фондов с использованием политических процедур или для достижения политических целей (в том числе посредством методов «бюрократического» рэкета) — для приобретения имущества в личных целях или для решения групповых коррупционных задач;
- 5) злоупотребление полномочиями в политических целях (в том числе в обход законно установленных демократических процедур) — для укрепления личной или групповой власти, обеспечения поддержки высокого должностного статуса¹.

Политическая коррупция на стадии использования публичной власти пришедшими во власть политическими акторами называется приватизацией власти. Ю. Нисневич определяет приватизацию власти как присвоение лицами, занимающими публичные политические должности, всех властно-принудительных полномочий и прав публичной власти, полное устранение политической оппозиции посредством законодательного и иного нормативного формирования политических порядков и правил, а также кадровых назначений в структуре публичной власти². Мы все это проанализировали на примере создания специальных избирательных правил.

В отличие от всех других видов только политическая коррупция не является эпизодической, а носит всеобъемлющий системный характер и использует для достижения коррупционных целей

1 См. подробнее: Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом: учебно-методический комплекс (учеб. пособие). — М.: Юстицинформ, 2016. С. 101–102.

2 См. подробнее: Нисневич Ю. А. Коррупция: инструментальная концептуализация. — Социологические исследования. 2016. № 5. С. 61–68.

инфраструктуру всего политического процесса, а не отдельного ведомства или отдельной публичной должности (в том числе для незаконного удержания власти, укрепления политического статуса, накопления богатства и т. д.). Особая ее опасность состоит также в том, что в условиях республиканского правления она осуществляется субъектами политики, уполномоченными принимать решения от имени народа. Поэтому такая власть, как правило, не афиширует своих коррупционных целей и вынуждена имитировать демократические процессы, подменяя их на деле авторитарными практиками.

То есть практически все, что мы анализировали в нашей книге, является политической коррупцией. Уравнение коррупции, выведенное классиком антикоррупционных исследований, американским экономистом профессором Робертом Клитгаардом, «Коррупция = Монополия + Свобода действий – Подотчетность»¹, есть формула авторитарной власти².

Данная формула означает, что коррупция всегда возникает при сочетании следующих условий:

- 1) решение, которое хотел бы «купить» коррупционер для своей выгоды, принимается только одним субъектом (монополия);
- 2) границы полномочий субъекта-монополиста размыты (не вполне определены), отсутствуют критерии и четкая процедура вынесения решения (свобода действий);
- 3) не предусматривается действенных инструментов контроля за качеством выносимых решений (подотчетность).

Профессор В. В. Лунеев определяет политическую коррупцию как форму политической борьбы за власть³. Д. Аджемоглу с соавторами пошли дальше: посредством формального моделирования они проанализировали соотношение коррупции и политического процесса и провели аналогию между *клеттократическими режимами*

1 *Klitgaard R. Controlling Corruption. — University of California Press, 1988. — 230 p.*

2 См. подробнее: *Лукьянова Е., Шаблинский И. Авторитаризм и демократия. — М.: Мысль, 2019. С. 295–318.*

3 *Лунеев В. В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы (тезисы доклада). — Государство и право. 2000. № 4. С. 102.*

и режимами личной власти как ориентированными на использование власти в целях извлечения прибыли¹.

Политическую коррупцию называют экстрактивной институциональной. Под этим термином понимается синтез административной и политической коррупции, когда политическая элита или класс использует аппарат государства в качестве инструмента для извлечения ресурсов из общества, при этом распространение коррупции достигает таких масштабов и уровня структурированности, что государственно-властные решения принимаются не в интересах общества и даже не в интересах частного бизнеса, а исключительно в интересах коррумпированных бюрократических структур. Институциональная экстрактивная коррупция не является побочным продуктом развития социально-политической системы, а целенаправленно выступает в качестве главного стержневого механизма, обеспечивающего повышение управляемости коррумпированной государственной системой перед риском потери нитей управления для извлечения ренты и для контроля власти и богатства под угрозами любого давления. В результате она может трансформироваться в коррумпированную государственную систему и даже в мафиозное государство².

Для того чтобы использовать ресурсы публичной власти в целях личного или группового материального обогащения, эту власть сначала нужно завоевать, а потом удерживать ее в своих руках, *создав соответствующий политический режим*. Инструментами решения такой задачи служат различные виды политической коррупции. Это, в первую очередь, электоральная и законодательная коррупция, потому что только с помощью электоральной коррупции как центрального элемента политической коррупции возможен захват

- 1 *Acemoglu D.* Why Not a political Coase theorem? Social Conflict, Commitment, and Politics. — Journal of Comparative Economics. 2003. Vol. 31. No. 4; *Acemoglu D., Robinson J.* Economic origins of Dictatorship and Democracy. — L., 2006. *Acemoglu D., Robinson J., Verdier T.* Kleptocracy and Divide and Rule. — Journal of the European Economic Association. 2004. Vol. 2. No. 2–3; см. об этом также: *Лазарев Е. А.* Коррупция и политическая стабильность: институциональная перспектива. — Полития. 2011. № 1 (60). С. 53–54.
- 2 *Роуз-Аккерман С.* Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / пер. с англ. О. А. Алякринского. — М.: Логос, 2003. С. 149–150, 175–179; *Amundsen I.* Political Corruption: An Introduction to the Issues. — Wp. 1999: 7. P. 3, 7; *Лазарев Е. А.* Коррупция и политическая стабильность: институциональная перспектива. — Полития. 2011. № 1 (60). С. 57.

представительной власти, через которую путем законодательной коррупции происходит формально-правовое обеспечение деятельности коррупционного режима. Далее для удержания власти и достижения коррупционных целей могут использоваться другие виды политической коррупции.

И вот это все должно быть подробно и понятно, с доказательствами и примерами, при задействовании максимального количества СМИ и иных ресурсов объяснено гражданам России. К этой просветительской кампании нужно готовиться уже сейчас.

Все зависит только и исключительно от нас самих. Это самый сложный пункт дорожной карты. Он реально намного сложнее, нежели раскрытие глаз на понятие, содержание и истинные цели режима. Вопрос «Что делать?» сложен вовсе не потому, что трудно исправить действующее избирательное законодательство России. Это как раз просто. А вот как доказать людям, разочарованным в своем государстве и не доверяющим никакой власти, что только их воля и их реальное участие могут изменить ситуацию в стране? Как избавиться от синдрома выученной беспомощности? Как убедить, что государство — это услуга, которую мы заказываем себе за свои собственные деньги и качество которой вправе и обязаны оценивать сами. Некачественная услуга должна неизбежно приводить к смене исполнителя. Все остальное — от лукавого. Гражданин с большой буквы — это человек, который несет ответственность за оценку качества услуг государства. Коррупция, авторитаризм и репрессии — все это цена неучастия населения в политике на протяжении 20 лет. Государство, почувствовавшее себя неконтролируемым и безнаказанным за любые действия, с энтузиазмом выходит за рамки своих полномочий и начинает бесчинствовать. В результате недоверие к власти и глубочайшее разочарование в результативности попыток повлиять как на ее смену, так и на перемены в стране за 20 лет стали особой чертой российского национального психотипа. Впрочем, не стоит загадывать. Когда начинаются перемены, процессы в ряде случаев становятся неуправляемыми и непредсказуемыми — мы наблюдали этот эффект в СССР на рубеже 90-х годов прошлого века, тем более что процент демократически образованного населения сегодня значительно выше, чем это было 30 лет назад. Если молодежь консолидированно придет на выборы и приведет на избирательные участки старших членов своих семей, может и делать ничего не придется. Тем не менее к необходимости еще одной серьезной разъяснительно-психотерапевтической кампании надо быть готовыми.

Приведение «в чувство» избирательное законодательство. Уравнение коррупции Роберта Клитгаарда одновременно является и уравнением антикоррупции. То есть если власть является регулярно сменяемой (отсутствие монополии), если установлен четкий и закрытый перечень полномочий, минимизированы условия для административного усмотрения (правовая определенность), созданы жесткие регламенты и процедуры деятельности органов власти и должностных лиц (отсутствие свободы) и учреждены механизмы внешнего контроля со стороны других (специальных и/или руководящих) органов, СМИ и институтов гражданского общества (подотчетность), то пространство для коррупционного поведения сужается или исчезает совсем¹. Переведенное на юридический язык уравнение антикоррупции будет выглядеть примерно так: «Регулярная сменяемость власти + Власть, ограниченная правом + Система сдержек и противовесов». Первое условие данного уравнения коренится в свободных и справедливых выборах, поэтому избирательное законодательство нужно непременно и быстро приводить в соответствие с требованиями свободы и справедливости. Здесь не стоит вопрос о том, как провести поправки через парламент, сформированный по недемократическим правилам и не являющийся, по сути, представительным органом. На самом деле никак. Даже если старый парламент переобуется в воздухе при смене режима (вполне можно ожидать), то парламентом он все равно не станет, поскольку его персональный состав изначально был сформирован под иные задачи. Поэтому переходный парламент, который взвалит на себя тяжкую ношу расчистки авгиевых конюшен действующего российского законодательства от двадцатилетних авторитарных наслоений, необходим в любом случае.

Несмотря на многолетнюю перманентную трансформацию избирательного законодательства, привести его «в чувство» не очень сложно. Если свести в единую таблицу (так, как мы предложили в этой книге) весь объем многолетних антидемократических наслоений, то освободить его от этой грязи можно быстро и системно в шесть приемов по всем направлениям в соответствии со сформированными нами группами поправок, внесенных в разное время. То есть ровно по классификации:

- снятие ограничений свободного и равного доступа к выборам их коллективных и индивидуальных участников;

¹ См., например: *Бондаренко С. В. Коррупцированные общества.* — Ростов-на-Дону: ОАО «Ростиздат», 2002. С. 40.

- отмена неравенства субъектов избирательного процесса;
- дезинтеграция избирательных комиссий из системы исполнительных органов власти;
- восстановление и развитие возможностей общественного контроля на выборах;
- корректировка избирательной системы в целом и формулы распределения депутатских мандатов в пользу максимально адекватного состоянию общества представительного характера парламента;
- отмена авторитарных околэлекторальных поправок.

При таком подходе потребуются лишь чисто техническая работа по скрупулезному составлению перечня принятых в разные годы отменяемых нормативных актов.

Дополнительно и одновременно необходимо создать (восстановить) комплекс норм, устанавливающих перечень видов нарушений избирательных прав и ответственности за них, усилив этот комплекс специальными административно- и уголовно-процессуальными процедурами.

Поэтанная программа по внедрению адекватного новому регулированию правоприменения и контролю за его соблюдением

Рецензируя рукопись этой книги, политический географ и политолог Дмитрий Орешкин поднял проблему, которую мы затронули лишь вскользь, а она важная. Важная в том числе для тех читателей, которые, в отличие от юристов, плохо понимают, что такое произвольное правоприменение и специфика правосознания. В законе может быть все очень правильно. На деле же члены избиркомов, правоохранители и судьи совсем не обязательно ориентируются на закон или, тем более, на Конституционный Суд. Для них критерием оценки при рассмотрении конкретного кейса зачастую является ведомственная инструкция, практика их коллег или воля начальника. Юристы по определению бьются за доброкачественные формулировки. Но когда речь заходит о практике, то, даже если удастся провести в парламенте верную формулу, в реальных российских условиях это вполне может оказаться пирровой победой.

Я полностью приведу мысли Орешкина: «Мой тезис прост: нормы права живут не сами по себе, а в конкретной социокультурной среде, которую юридическим языком описать не удастся. Мы говорим про *Common Legal Thinking (CLT)* и трактуем его как „международные

демократические стандарты“. А мне кажется, что перевод не совсем точный. Скорее нужно говорить о *Common Sense* — о „здравом смысле“ или „общественном, общем смысле“. Он в скрытом виде непременно включает в себя тот самый социокультурный базис, который сильно отличается в разных странах и эпохах. Поэтому более верный перевод, мне кажется, „общепринятые нормы права“ (или что-то подобное), при том понимании, что они могут быть очень разными у разных сообществ». Это то, что юристы называют правовым обычаем, включающим в себя деловые обыкновения. И юридическим языком все это вполне описывается. Только называется не правом, а организацией правоприменения. Равно как есть медицина, а есть организация здравоохранения.

«Это важно, — продолжает Орешкин, — или мы исходим из некоторого *международного* стандарта (по умолчанию основанного на европейском социокультурном базисе), или мы допускаем, что единого, универсального и глобального *CLT* нет и у разных обществ понятие о норме свое. Я не знаю решения, но мне кажется, в любом случае тема заслуживает отдельного небольшого обсуждения. Очевидность зависит от устройства очей, а очи нам задает социокультурная среда, которая нас вырастила и воспитала.

В Хивинском ханстве XVIII века *CLT* сильно отличалось от британского. В советской России это явление было наполнено радикально иным содержанием по сравнению с европеизированной дореволюционной юриспруденцией. С разговорами о „революционном правосознании“, о „царице доказательств“, о „суровом народном суде“. Советское *CLT* откатилось на несколько столетий назад. И вернуться к „нормальному“ (европейскому или международному) правосознанию оказалось гораздо труднее, чем нашей демократической братии мыслилось в „лихие девяностые“. Лично я это очень близко и конкретно наблюдал как раз на примере выборов, когда тетеньки и дяденьки в избирательных комиссиях разного уровня (чем ниже и чем провинциальнее, тем откровеннее!) ничуть не стесняясь, смело подправляли результаты голосования в „полезном“, с их точки зрения, патриотическом направлении. И мало ли что там в законе „Об основных гарантиях...“ понаписано! Одно дело бумага с параграфами, и совсем другое — жизнь. *CLT* в Москве и в Чечне — две очевидные разницы, и как с этим быть, я не очень понимаю.

Вопрос в том, почему одни социокультурные среды принимают „электоральный авторитаризм“ как норму, а другие сопротивляются. Не будем далеко ходить за примерами: выборы есть и в Туркмении,

и в Чечне, и в Беларуси — но каждому понятно, что они функционируют существенно иным образом, нежели в Британии или в Германии. Туркмения и Чечня являются девиацией по отношению к общеевропейскому стандарту или свой отдельный стандарт? Истина где-то между верой в институты и верой в традиции. Не сказать, что посредине — а скорее все-таки ближе к глобализации, универсализму и институционализму.

Тут есть непостижимая моему слабому рассудку грань: с одной стороны, явное упрощение в виде кондового формализма с примесью *институционализма* (им грешат юристы, убежденные, что стоит принять правильные законы, учредить правильные институты и Конституцию — и все само собой наладится), а с другой стороны, аналогичное по кондовости упрощение в виде *примордиализма* (это уже скорее болезнь нашего брата географа, который привык наблюдать, как одни и те же (по названию) институты — парламент, пресса, выборы и пр. — искажаются и выворачиваются наизнанку при попадании в разную социокультурную среду). География есть наука о территориальном разнообразии, а юриспруденция, похоже, как раз наоборот, о приведении правовых норм под единый стандарт.

Проще всего всё свести к примордиальному шаблону XX века — мол, азиаты/басурмане/дикари, что с них взять... Но мешают примеры лукашенковской Беларуси и особенно гитлеровской Германии (ведь великая европейская культура — и как легко он свернул ей шею!) С другой стороны — Сингапур, Южная Корея и Япония. Хотя двум последним повезло оказаться под американской оккупацией и под связанным с ней насильственным внедрением англо-американских правовых институтов. Кстати, весьма интересен пример японского парламента, где в первые годы насмерть резались друг с другом разные самурайские кланы — и оккупанты их разнимали, покуда те не усвоили новые правила.

Аналогично с Косовом, где вполне турецкий (более чем диковатый) политический ландшафт понемногу как-то свыкся с европейскими правилами — но опять же под силовым контролем Запада. То есть мне (которому вроде бы, как географу, надлежит быть скорее примордиалистом и вслед за Киплингом повторять, что Запад есть Запад, Восток есть Восток и вместе им никогда не сойтись) все-таки кажется, что в XXI веке институты — особенно при наличии внешних сдерживающих факторов — оказываются сильнее традиций.

Тут есть потенциал для углубленного рассмотрения этого вопроса как минимум с двух точек зрения.

Во-первых, сама Россия целиком, при взгляде сверху, как некоторый правовой комплекс промежуточного статуса, где бьются две инстинктивные системы приоритетов (две „очевидности“), причем поочередно верх берет то условно „европейская“ очевидность (это ельцинская Россия 90-х, Россия крупных постиндустриальных городов), то, опять же условно, „азиатская“, „кадыровская“, где преобладают приоритеты глухой провинции с привкусом Средних веков.

Во-вторых, Россия „внутренняя“, глубоко неоднородная и конфликтная в смысле доминирующих в разных социокультурных средах *самоочевидных* установок. И это уже не юридический момент, а чисто политологический: *самоочевидный* приоритет сохранения единого политического пространства толкает страну к тоталитарной модели с гиперцентрализацией и единоначалием, к ущемлению и оскудению прав регионов — и в итоге к деградации права, выхолащиванию Конституции, маргинализации, самоизоляции и, в конце концов к тому, что мы имеем на сегодня. (Не говоря уже про макроэкономику.) А пришедшая с Запада демократизация, наоборот, создает условия для экономического роста самоуправляемых городов, подъема уровня жизни на местах — но автоматом влечет за собой явные риски распада на феодальные княжества под руководством самовластных товарищей типа Кадырова или многочисленных лили-Путиных, а вовсе не европейски мыслящих интеллигентов типа А. Д. Сахарова или Б. Е. Немцова...

Электоральная карта показывает эту потенциальную угрозу во всей красе: Путина поддерживает главным образом провинция — с Чечней, Тывой, Калмыкией или Кабардино-Балкарией во главе. А крупнейшие города на выборы не ходят — в связи с чем там доля поддержки Путина и „Единой России“ в расчете от общего числа избирателей (а не от числа голосующих) примерно в два раза меньше.

Орешкин прав. Здесь очень большой комплекс вопросов, осмыслению которых нужно посвящать специальное междисциплинарное исследование. Быть может, тогда наша «картинка» станет четче, понятней и достоверней. Это очень здорово, что юридическое исследование с элементами математики наталкивает коллег на новые мысли. Здесь же нам остается лишь уточнить наши представления о той работе, которую потребуется сделать с точки зрения корректировки правоприменения в условиях нового избирательного законодательства. Ведь даже очень хороший закон остается всего лишь чернилами на бумаге, пока он не реализован. Любое законодательное нововведение непременно наткнется на специфику его «калужского»

и «казанского» восприятия, как когда-то писал В. И. Ленин в письме товарищу Сталину для Политбюро «О „двойном“ подчинении и законности»¹. Здесь нам в такой большой и сложносоставной стране впору вводить дополнительный корректирующий индекс *RLT* (*regional legal thinking*) и очень тщательно учитывать его при проведении реформы. Да, многое с учетом *RLT* придется делать вручную. Особенно в устоявшихся электоральных султанатах. Но ничего невозможного нет. Варварство лечится образованием, культурой и строгостью соблюдения процедур.

Пусть в этой работе у нас хватит терпения и да сопутствует нам удача!

1 Ленин В. И. О «двойном» подчинении и законности. — Полн. собр. соч. Т. 45. С. 197–201.

Что делать с дистанционным электронным голосованием?

Екатерина Зворыкина

А зачем вообще что-то делать с дистанционным электронным голосованием (далее — ДЭГ)? Современное, технологичное и даже экологичное: меньше деревьев срубается на бумагу для бюллетеней. Ему поют дифирамбы из каждого утюга, избиратели наслаждаются простотой и удобством: можно проголосовать одним нажатием кнопки и ходить никуда не нужно. Все бы хорошо, но нужно понимать, что за красивой идеей кроется недобросовестность заказчиков ДЭГ, вовсе не ставивших целью проводить демократические выборы в России.

По сути, ДЭГ — это инструмент, расширяющий возможности избирателя по реализации активного избирательного права. Но качество этого инструмента, его надежность и соответствие принципам избирательного права зависят от того, какие технологии применяются, как это происходит, как ДЭГ создается, внедряется и используется.

История современного российского ДЭГ началась в 2019 году, когда впервые было публично объявлено о намерении применять его на выборах в России. Важно упомянуть, что до этого момента уже предпринимались попытки внедрить ДЭГ, о которых вряд ли сейчас кто-то вспомнит.

Эксперименты по использованию ДЭГ проводились в отдельных регионах в 2008–2009 годах¹. Первым был интернет-опрос в Тульской области, в котором можно было участвовать с помощью

1 Постановление ЦИК России от 25.09.2008 № 132/966-5 «О Концепции развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» до 2012 года». — СПС «КонсультантПлюс».

компьютера и специального диска¹. По словам создателей эксперимента, они заранее приняли методику проведения, обучили организаторов и провели информационную кампанию для голосующих. Результаты эксперимента признали успешными и перспективными для муниципальных выборов, но в итоге так и не использовали.

В 2009 году эксперимент с использованием разных технологий ДЭГ провели уже в пяти субъектах Российской Федерации². В одном эксперименте респонденты участвовали в опросе, голосуя по мобильному телефону, в другом — через информационный киоск, с помощью специальной социально-платежной карты, а в трех других был повторен эксперимент 2008 года со специальным диском для голосования³. По словам организаторов, эксперименты прошли на отлично: к подготовке привлекли экспертов, всесторонне проинформировали граждан, соблюли все принципы избирательного права, а в конце провели социологические опросы и выявили мнение голосующих.

Сейчас сложно сказать, что из этого правда, а что приукрашивание реальности для красивого отчета. Несмотря на вроде как успешные результаты, эксперименты были преданы забвению. Тем не менее избирательным комиссиям стоило бы поучиться на собственном опыте: даже с формальной стороны при современных экспериментах с использованием ДЭГ не было сделано и половины опробованного во время «репетиций» 2008–2009 годов.

После этого о ДЭГ забыли на 10 лет. Сложно сказать, почему именно в 2019 году власть вновь проявила интерес к этому инструменту, но факт остается фактом: в марте на Московском гражданском форуме заговорили о проведении эксперимента по использованию ДЭГ на очередных выборах в Московскую городскую думу⁴. Скорее всего, к этому времени система голосования уже разрабатывалась, невозможно за семь месяцев создать работоспособную систему.

1 Первый опыт использования интернет-технологий в практике отечественных выборов / РЦОИТ // <http://www.rcoit.ru/news/17622/> (дата обращения: 12.03.2022).

2 Постановление ЦИК России от 30.12.2008 № 143/1059-5 «О проведении эксперимента по электронному опросу избирателей при проведении выборов 1 марта 2009 года». — СПС «КонсультантПлюс».

3 Российский опыт использования технических средств в ходе региональных и муниципальных выборов 2008–2011 годов. — М., 2011. — 328 с.

4 См.: IX Московский гражданский форум завершил работу // <http://xn--8oadfe5b7a9ayd.xn--8oadxhks/ru-RU/news/default/card/3798.html> (дата обращения: 12.03.2022).

Но возникает риторический вопрос: почему никто об этом не знал? Почему будущих избирателей, кандидатов и наблюдателей поставили перед фактом применения совершенно нового и непроверенного способа голосования на реальных выборах? Организаторы априори предполагали, что результат эксперимента будет успешным, хотя по своей сути он может быть и неудачным. Очевидно, что целью было провести ДЭГ любой ценой, и это стало ясно и из информационной кампании, больше напоминающей агитационную, и из конечных результатов, с большой вероятностью лишивших мандата как минимум одного кандидата¹.

Тем не менее так появилась первая современная система ДЭГ — московская. В сентябре 2019 года ее применили в трех избирательных округах на выборах в Московскую городскую думу².

Московская система — детище департамента информационных технологий города Москвы и Лаборатории Касперского³. ЦИК России не смог остаться равнодушным к успеху региональных коллег и в октябре 2019 года принял решение о разработке собственной системы ДЭГ как части новой версии ГАС «Выборы»⁴. И снова ее разработка осталась тайной для всех потенциально заинтересованных лиц. Так непрозрачность стала характерной чертой российских систем ДЭГ уже с момента их создания, хотя, возможно, разработчики систем просто слишком широко интерпретировали принцип тайны голосования.

- 1 Речь о кандидате в депутаты Московской городской думы Романе Юнемане, выигравшем бумажное голосование в своем избирательном округе, но проигравшем электронное // <https://www.kommersant.ru/doc/4088592> (дата обращения: 12.03.2022).
- 2 См.: О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы VII созыва // http://mosgorizbirkom.ru/web/guest/main?p_p_id=ioI&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_count=1&_ioI_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_ioI_type=content&_ioI_assetEntryId=18727896 (дата обращения: 12.03.2022).
- 3 См.: «Лаборатория Касперского» займется развитием системы дистанционного электронного голосования Москвы // <https://habr.com/ru/news/t/557304/> (дата обращения: 12.03.2022).
- 4 См.: Основные направления развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» до 2022 года // <http://www.cikrf.ru/activity/relevant/reports/detail/46005.php> (дата обращения: 12.03.2022).

Вторая, федеральная, система голосования разрабатывается ПАО «Ростелеком» и Waves Enterprise¹. Впервые она была применена в 2020 году на голосовании по поправкам в Конституцию Российской Федерации².

В 2021 году московская и федеральная системы использовались в единый день голосования на выборах всех уровней, от муниципальных до федеральных³. В будущем московская система может проиграть конкуренцию федеральной, ведь, по словам председателя ЦИК России, ДЭГ будет применяться только на федеральной платформе⁴.

Системы ДЭГ пользуются небывалой популярностью у избирателей: явка на них стабильно составляет больше 90%⁵, притом что, например, на выборах в Госдуму в 2021 году общая явка составила всего 47,71%⁶. Неясно, почему ДЭГ стал такой статистической аномалией — из-за небывалого удобства голосования⁷ или его использования как способа принуждения бюджетников⁸.

- 1 См.: «Ростелеком» разрабатывает систему дистанционного электронного голосования по заданию Центральной избирательной комиссии России // <https://news.rambler.ru/other/44690836-rostelekom-razrabatyvaet-sistemu-distantsionnogo-elektronnogo-golosovaniya-po-zadaniyu-tsentralnoy-izbiratelnoy-komissii-rossii/> (дата обращения 12.03.2022).
- 2 См.: Всероссийское голосование получило электронный компонент // <https://www.rbc.ru/newspaper/2020/02/26/5e553b619a79472985c0008e> (дата обращения: 12.03.2022).
- 3 См.: Дистанционное электронное голосование // <http://www.cikrf.ru/analog/ediny-den-golosovaniya-2021/distantsionnoe-elektronnoe-golosovanie/> (дата обращения: 12.03.2022).
- 4 См.: ЦИК: онлайн-голосование в будущем будет проводиться только на федеральной платформе // https://www.gazeta.ru/politics/news/2021/09/22/n_16573178.shtml?updated (дата обращения: 12.03.2022).
- 5 См.: Дистанционное электронное голосование в России. История и особенности // <https://tass.ru/info/13533535> (дата обращения: 12.03.2022).
- 6 См.: Итоги голосования на выборах в Госдуму. Инфографика // <https://www.rbc.ru/politics/21/09/2021/61477f849a79473b3047d829> (дата обращения: 12.03.2022).
- 7 См.: Эксперты подтвердили выводы ВЦИОМ о высокой популярности электронного голосования в Москве // <https://polit.ru/news/2021/08/31/deg/> (дата обращения 12.03.2022).
- 8 См.: Эксперты о ДЭГ: доверия онлайн-голосованию нет // <https://roskomsvoboda.org/post/online-voting-2021-experts/> (дата обращения 12.03.2022).

Таким образом, на сегодняшний день в России применяются две системы ДЭГ: федеральная и московская¹. Применяемые в системах технологии различны, но в обеих используется блокчейн².

Блокчейн³ основан на недоверии участников базы данных друг другу, на идее, что доказательства верности записанной информации обеспечиваются правильностью работы математических алгоритмов без участия человека⁴. Появление технологии ознаменовало возможность отмирания контролирующей функции государства⁵. Государственный контроль сопровождает нас от рождения и до смерти, свидетельствует наши финансовые победы и поражения: от удачной сделки по покупке недвижимости до банкротства. Он традиционно выступает посредником и свидетелем множества событий жизни гражданина, в том числе в области его прав и обязанностей, а также изменения правового статуса. Но что, если математический алгоритм куда надежнее записи в государственных реестрах, ведь блокчейн сохранит всю информацию, ничего не перепутает, не забудет и не возьмет взятку?

Блокчейн трансформирует сферы, традиционно пронизанные государственным регулированием. Создаются системы регистрации

- 1 См.: Насколько защищена от рисков система электронного голосования. Главное // <https://www.rbc.ru/politics/30/08/2021/612508c79a7947dd6489199f> (дата обращения: 12.03.2022).
- 2 См.: Обзор системы дистанционного электронного голосования ЦИК РФ // <https://vc.ru/rt/156189-obzor-sistemy-distancionnogo-elektronnogo-golosovaniya-cik-rf>; «Лаборатория Касперского» займется развитием московской системы электронного голосования // https://www.kaspersky.ru/about/press-releases/2021_laboratoriya-kasperskogo-zaimyotsya-razvitiem-moskovskoi-sistemi-elektronnogo-golosovaniya (дата обращения: 12.03.2022).
- 3 Технология распределенного реестра, где информация хранится одновременно на разных устройствах в виде цепочки блоков с информацией, которая не может быть произвольно изменена. См.: Технология распределенного реестра и блокчейн // <https://crypto.ru/raspredelenny-reestr-i-blockchain/> (дата обращения: 12.03.2022).
- 4 См.: Метод гарантирования доверия в блокчейнах // <https://habr.com/ru/post/338696/> (дата обращения: 12.03.2022).
- 5 См.: Почему блокчейн мог бы уничтожить государство, но не делает этого // <http://www.furfur.me/furfur/changes/changes/216495-blokchain> (дата обращения: 12.03.2022).

прав собственности¹, технология внедряется в работу нотариусов, а в чем-то полностью их заменяет².

Полное отмирание государства и всемирное распространение технологии блокчейн пока выглядят утопией. Государства не готовы отдавать власть технологии. Но блокчейн уже сейчас создал для многих людей и организаций возможность создавать горизонтальные связи, а также пользоваться криптовалютами. Последнее обстоятельство следует признать весьма чувствительным для государства, властвующего над гражданами, в том числе с помощью контроля над национальной валютой.

Разработчики российских систем ДЭГ громогласно заявляют об использовании технологии блокчейн на выборах, о неуязвимости и неподменяемости голосов избирателей. Но, к сожалению, эта технология все-таки не панацея. Одно только ее использование не способно обеспечить соблюдения всех принципов избирательного права, например тайны голосования. Практика показывает, что даже такое достоинство блокчейна, как прозрачность и проверяемость, можно полностью нивелировать, если использовать два блокчейна одновременно, а открыть доступ только к одному из них.

Идеальное ДЭГ

Создание и внедрение ДЭГ — творческий и инновационный процесс, где нет четких указаний, какие технологии правильно использовать, а какие нет. Регулирование ДЭГ также будет отличаться в разных странах. На международном уровне единственным явным ориентиром по разработке, внедрению и применению ДЭГ являются Рекомендации № СМ/Rec(2017)5 Комитета министров Совета Европы «О правилах электронного голосования»³ (далее — Рекомендации).

- 1 См.: Блокчейн против бюрократии: электронное государство на основе технологии распределенного реестра // <https://www.forbes.ru/tehnologii/343785-blokcheyn-protiv-byurokratii-kakim-dolzno-byt-elektronnogo-gosudarstvo-na-osnove> (дата обращения: 12.03.2022).
- 2 См.: Нотариат и блокчейн — идеальное сочетание? // <https://cryptonews.net/ru/editorial/tehnologii/notariat-i-blokcheyn-idealnoe-sochetanie/> (дата обращения: 12.03.2022).
- 3 См.: Recommendation CM/Rec (2017)5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting (Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2017 at the 1289th meeting of the Ministers'Deputies) // https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680726f6f (дата обращения: 12.03.2022).

Они в общем виде описывают следующие стандарты ДЭГ: необходимость соблюдения принципов избирательного права и способы их соблюдения; организационные правила внедрения и применения ДЭГ; стандарты открытости и прозрачности в отношении системы ДЭГ и ее применения; требования по регулярной проверке системы ДЭГ; требования к надежности и безопасности системы ДЭГ.

Дополнительно содержание Рекомендаций раскрывают Пояснительный меморандум¹ и Методические руководства² к ним.

При разработке, внедрении и использовании ДЭГ принципы избирательного права и организационные стандарты должны соблюдаться следующим образом³.

1. **Принцип всеобщего избирательного права:** нужно создать простой и понятный интерфейс голосования и обеспечить возможность самостоятельно голосовать лицам с ограниченными возможностями.
2. **Принцип равного избирательного права:** необходимо обеспечить уникальную идентификацию избирателей; предоставлять доступ к голосованию только после аутентификации; надежно хранить отданный голос и не допускать двойного голосования.
3. **Принцип свободного участия в выборах:** недопустимо неправомерно влиять на волю избирателя непосредственно или через систему голосования; система голосования должна обеспечить избирателю возможность отдать действительный голос и убедиться, что он был учтен при определении результатов голосования.
4. **Тайное избирательное право:** тайна электронного голосования обеспечивается на всех его этапах; весь процесс голосования должен быть таким, чтобы невозможно было восстановить

1 См.: Explanatory Memorandum to Recommendation CM/Rec(2017)5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting // https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071bc84 (дата обращения: 12.03.2022).

2 См.: Guidelines on the implementation of the provisions of Recommendation CM/Rec(2017)5 on standards for e-voting // https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680726cob (дата обращения: 12.03.2022).

3 Описание принципов и стандартов сделано не исчерпывающим образом, подробности и детали опущены.

связь между избирателем и его голосом; голос должен быть и оставаться анонимным; недопустимо раскрытие информации о том, как и за кого проголосовали избиратели, до окончания голосования.

5. **Нормативные и организационные требования:** внедрение электронного голосования должно быть постепенным и последовательным; перед внедрением нужно изменить законодательство; электронные выборы должны контролироваться органами управления выборами; подсчет голосов должен быть доступен для наблюдения.
6. **Прозрачность и наблюдение:** система электронного голосования должна быть пригодна для наблюдения и проверки; компоненты системы голосования раскрываются для проверки и сертификации; граждане заранее информируются о том, как работает система и как можно проголосовать с ее помощью.
7. **Подотчетность:** необходимо разработать технические, оценочные и сертификационные требования к системе электронного голосования, основанные на демократических принципах и стандартах; проводить официальную сертификацию перед каждым использованием системы; обеспечить открытый и всеобъемлющий аудит системы голосования.
8. **Надежность и безопасность:** перед использованием нужно убедиться, что система электронного голосования является подлинной и работает правильно; все голоса должны быть зашифрованы; система голосования должна выявлять недействительные голоса.

Какова же идеальная система ДЭГ с точки зрения Совета Европы? Такая система разрабатывается открыто и постепенно, с привлечением внешних экспертов и общественности. Сертифицируется и проверяется перед каждым выборами. Правовое регулирование разрабатывается и принимается заблаговременно. Вся необходимая информация и документация публикуются минимум за год до выборов. Сама система ДЭГ обеспечивает соблюдение принципов избирательного права, и с точки зрения процесса голосования, и с позиции интерфейса и применяемых технологий.

Уже при первом приближении заметно, что российские системы ДЭГ принципиально не соответствуют идеалам. При более близком рассмотрении можно сказать, что ДЭГ — это инструмент элек-

торального авторитаризма, прикрывающийся маской демократии и современных технологий. Об этом далее.

Проблемы ДЭГ

Законодательное регулирование ДЭГ непоследовательно и недостаточно. 22 мая 2019 года для проведения эксперимента с московской системой был принят соответствующий закон города Москвы¹. Однако федеральный закон², на основании которого должны были принять региональный закон, вступил в силу только 29 мая 2019 года. Таким образом сложилась парадоксальная ситуация, когда федеральный закон, на основании которого принимается региональный, был принят позже него. Этот факт демонстрирует грубейшее пренебрежение правилами законотворчества и декоративную роль Госдумы: она слепо подчинилась московской инициативе и без вопросов отдала регулирование избирательных прав и свобод граждан на региональный уровень.

Будучи свидетелем описываемых событий, автор может утверждать: депутаты не понимали, за что голосуют, демократична ли система ДЭГ, и не стремились этого выяснить. С одной стороны, вечная спешка, а с другой — наплевательское отношение к правам и свободам избирателей привели к крайне низкому по качеству правового регулирования эксперименту по ДЭГ в 2019 году. При анонсировании эксперимента было объявлено о создании технической и юридической групп, привлекаемых к его подготовке. Однако вторая группа так и не была создана, никто не обсуждал с юристами особенности и проблемные моменты регулирования ДЭГ. В техническую группу вошли как специалисты по информационным технологиям, так и немногие юристы, включая автора этих строк. В результате правовые вопросы отошли на второй план.

Кроме того, ДЭГ регулируется преимущественно на подзаконном уровне, актами избирательных комиссий. На выборах в 2021 году

- 1 Закон города Москвы от 22 мая 2019 г. № 18 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва». — СПС «КонсультантПлюс».
- 2 Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва». — СПС «КонсультантПлюс».

было определено¹, что ДЭГ может применяться в случаях и порядке, установленных ЦИК России². Похожая ситуация сложилась и на выборах 2019 года. Тогда федеральный закон передал регулирование ДЭГ закону города Москвы. В свою очередь, московский закон практически полностью передал регулирование Московской городской избирательной комиссии³ (далее — МГИК). Так регулирование прав и свобод человека и гражданина, находящееся в исключительном ведении Российской Федерации⁴, было низведено до уровня избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, которая таких полномочий не имела и иметь не могла. Столь грубое незаконное делегирование показывает, что конституционные права и свободы не значат ничего, если цель оправдывает средства.

Федеральный и региональный парламенты продемонстрировали полное нежелание и неспособность выполнять свои функции. Как выразители народной воли, они обязаны были действовать в интересах граждан, гарантировать, что права и свободы будут защищены и соблюдены. Ситуация с регулированием ДЭГ лишней раз подтверждает, что парламент, потерявший чувство ответственности перед избирателями, поддерживает и воспроизводит самые худшие недемократические практики. В рассматриваемой ситуации в действительности властью обладали только избирательные комиссии и органы исполнительной власти, в чьих интересах было укрепление собственной власти.

Нормативные правовые акты, равно как и сами решения о внедрении систем ДЭГ, принимаются менее чем за год до выборов и не дают участникам избирательного процесса адаптироваться к новому способу голосования.

Например, в 2019 году от публичного предложения провести эксперимент с ДЭГ до самого эксперимента прошло чуть менее семи месяцев. В том же году последнее из решений МГИК, регулирующее

- 1 См. п. 14 ст. 64 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». — СПС «КонсультантПлюс».
- 2 См.: Постановление ЦИК России от 20.07.2021 № 26/225-8 «О Порядке дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 19 сентября 2021 года». — СПС «КонсультантПлюс».
- 3 См.: Решения Московской городской избирательной комиссии // <http://www.mosgorizbirkom.ru/web/guest/resenia-moskovskoj-gorodskoj-izbiratel-noj-komissii8> (дата обращения: 12.03.2022).
- 4 См. п. «в» ч. 1 ст. 71 Конституции Российской Федерации.

вопросы открытости, гласности и наблюдения за ДЭГ, было принято всего за 16 дней до дня голосования¹. Естественно, что за такой срок невозможно было качественно подготовиться к наблюдению.

Исходный код московской системы был выложен 17 июля 2019 года (то есть меньше чем за два месяца до выборов), чтобы внешние эксперты могли протестировать систему и попытаться найти уязвимости². Некоторые из них были найдены, но, как стало понятно позже, это не сделало систему достаточно надежной. Организаторы эксперимента сознательно поставили под угрозу выборы в тех избирательных округах, где проводился эксперимент.

В 2021 году ЦИК России принял порядок проведения ДЭГ примерно за два месяца до выборов. Раскрытие технической документации по федеральной системе также началось за два месяца до дня голосования³. Такая ситуация не соответствует Рекомендациям, по которым документация должна быть доступна заблаговременно, то есть за год до выборов. Иначе эксперты, наблюдатели и общественность не могут среагировать, дать свои замечания и оценку. Исходный код федеральной системы был выложен в публичный доступ в сентябре 2021 года⁴, за 18 дней до дня голосования — чрезвычайно короткий срок для какой-либо реакции и оценки.

Возмутительная тенденция повторяется из раза в раз: разработчики и организаторы ДЭГ ставят перед экспертами и наблюдателями невозможную задачу: в очень короткие сроки и с неполным доступом к информации что-то проверить и оценить. Такая практика означает одно: очередная фикция, имитация соблюдения принципа гласности и открытости. Такие сжатые сроки выглядят не только

- 1 См.: Решение Московской городской избирательной комиссии №112/4 от 03/09/2019 «О дополнительных гарантиях обеспечения гласности при проведении эксперимента по дистанционному электронному голосованию» // http://www.mosgorizbirkom.ru/documents/10279/19437521/rs_112_4.pdf/6569509f-3c35-4562-b337-e58988071d7c (дата обращения: 12.03.2022).
- 2 Например, серьезная уязвимость была найдена Пьером Годри // <https://habr.com/ru/news/t/463863/> (дата обращения: 12.03.2022).
- 3 См.: График раскрытия технической документации и материалов по программно-техническому комплексу дистанционного электронного голосования, разрабатываемого ПАО «Ростелеком» по заказу ЦИК России и Минцифры России // <http://www.cikrf.ru/analog/ediny-den-golosovaniya-2021/distsionnoe-elektronnoe-golosovanie/> (дата обращения: 12.03.2022).
- 4 См.: deg2021 // <https://github.com/cikrf/deg2021> (дата обращения: 12.03.2022).

издевательством над экспертами и наблюдателями, но и очередным витком вражды между государством и гражданским обществом.

Разумеется, подобные сроки разработки и внедрения ДЭГ плохо сказываются и на его надежности и стабильности. Известно как минимум о двух сбоях в работе московской системы, которые произошли во время голосования: в 2019 году, на выборах в Московскую городскую Думу (выразился в невозможности голосовать в течение нескольких часов)¹ и в 2021 году, на выборах в Госдуму (возникли сложности при расшифровке голосов)². До конца не ясно, насколько в обоих случаях были затронуты права избирателей и кандидатов. Один из кандидатов усомнился в результате электронного голосования и подал иск о его отмене, но безуспешно³. При этом дело, требующее привлечения экспертов, специальных знаний и особой экспертизы, было рассмотрено всего за одно заседание⁴.

Ситуации со сбоями показали не только ненадежность московской системы ДЭГ, но и беспомощность избирательных комиссий в таких ситуациях. Фактически при использовании ДЭГ организаторами электронного голосования стали разработчики систем ДЭГ и органы исполнительной власти. Только они были в состоянии решать возникающие проблемы, не имея при этом определенного правового статуса. В 2019 году можно было наблюдать многочасовой сбой в работе системы ДЭГ и то, как члены комиссии не понимали, что происходит, и не могли ни на что повлиять⁵. Представители департамента информационных технологий города Москвы на ходу пытались починить систему голосования, не будучи членами комиссии, не имея никаких

1 См.: Власти Москвы объяснили зависание системы для электронного голосования // https://www.rbc.ru/technology_and_media/08/09/2019/5d74c21a9a7947b16fdd7df5 (дата обращения 12.03.2022).

2 См.: Онлайн-голосование в Москве дало сбой // https://octagon.media/politika/onlajn_golosovanie_v_moskve_dalo_sboj.html (дата обращения: 12.03.2022).

3 См.: Роман Юнеман подал иск об отмене результатов электронного голосования на выборах в Мосгордуму // https://tvrain.ru/news/roman_juneman_podal_v_sud_s_trebovaniem_otmenit_rezultaty_elektronного_golosovaniya_na_vyborah_v_mosgordumu-493832/ (дата обращения: 12.03.2022).

4 См.: Судебный процесс // <https://evoting.ru/#rec148407047> (дата обращения: 12.03.2022).

5 Автор текста была членом участковой комиссии ДЭГ с правом совещательного голоса в 30-м избирательном округе на выборах в Московскую городскую думу в 2019 году и лично наблюдала описываемые события.

полномочий, но по факту являясь единственными участниками процесса с правом влиять на развитие событий. Функции избирательной комиссии свелись к формальному подписанию протоколов об итогах голосования, без понимания, как эти результаты были получены, без анализа возможного нарушения прав избирателей и кандидатов, для которых ДЭГ остается непрозрачным.

Наблюдение за ДЭГ требует специальных технических знаний, но для наблюдателей нет специального обучения, дающего достаточные навыки. Наблюдателем может стать любой желающий, но реально хотя бы попытаться понять, что происходит в ходе голосования, могут только технические специалисты. Из-за необходимости иметь специальную подготовку число квалифицированных электронных наблюдателей оказывается невелико, а качество наблюдения за ДЭГ значительно снижается. Кроме того, сами инструменты наблюдения недостаточны, даже для специалистов. Программист и наблюдатель Петр Жижин отмечал, что на выборах в 2021 году предлагаемые инструменты были лишь «витриной» голосования и не отображали процессы, происходящие внутри систем¹. К сожалению, даже легальные инструменты наблюдения могут быть недоступны для наблюдателей, если представители власти банально не подпустят к ним².

Блокчейн, используемый в системах ДЭГ, был прозрачен только отчасти. После выборов 2021 года выяснилось, что существует публичный блокчейн, за запись информации в котором можно наблюдать, а также закрытый блокчейн, недоступный для наблюдателей³, информация из которого так и не была опубликована. При этом важнейшее свойство данной технологии — децентрализованность, когда вся информация о ходе голосования записывается на различные независимые устройства. Однако в России все они находятся в руках государства, что создает возможность отката результатов голосования и подмены части базы данных⁴.

1 См.: ДЭГ-шоу // <https://yandex.ru/turbo/novayagazeta.ru/s/articles/2021/09/24/deg-shou> (дата обращения: 12.03.2022).

2 См.: Майоритарная система выборов // <https://yandex.ru/turbo/novayagazeta.ru/s/articles/2021/09/21/mazhoritarnaia-sistema-vyborov> (дата обращения: 12.03.2022).

3 См.: ДЭГ-шоу // <https://yandex.ru/turbo/novayagazeta.ru/s/articles/2021/09/24/deg-shou> (дата обращения: 12.03.2022).

4 См. там же.

ДЭГ может быть демократичным, надежным и прозрачным инструментом голосования, если такой является вся избирательная система. Если же она больна авторитаризмом, то заражается и ДЭГ. Российские современные системы ДЭГ непрозрачны и недемократичны, и власти на разных уровнях делают все, чтобы они такими и оставались.

Что происходит с ДЭГ сейчас?

В январе 2022 года на рассмотрение в Госдуму поступил законопроект, вводящий законодательное регулирование ДЭГ¹. Однако содержательно он не закрепил никаких концептуально важных положений и принципов, ограничившись приданием большой юридической силы нормам, ранее принятым ЦИК России и МГИК. Как и прежде, избирательные комиссии будут уполномочены регулировать ключевые аспекты ДЭГ без ограничений по срокам принятия актов. А значит, скорее всего, продолжится тенденция принятия и публикации значимых актов и документации накануне выборов, в нарушение принципа стабильности избирательной системы.

Законопроект никак не описал алгоритма работы системы ДЭГ, не регламентировал доступа к ней. Он также не решил проблемы наблюдения и не дал членам избирательных комиссий возможностей и инструментов для контроля за работой системы. Никакой правовой определенности, никакого контроля, никакой открытости и прозрачности и никаких гарантий избирательных прав в нем нет.

Законопроект подвергся резкой критике экспертов, которые в отзывах назвали его неприемлемым целиком² или же требующим существенной доработки³. На основании отзывов эксперты подгото-

1 См.: Законопроект № 40921-8 // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40921-8> (дата обращения: 12.03.2022).

2 См.: Максимально благоприятные условия для фальсификаций: Поправки к закону о выборах узаконят манипуляции с электронным голосованием // <https://liberal.ru/ekspertiza/maksimalno-blagopriyatnye-usloviya-dlya-falsifikaczij-popravki-k-zakonu-o-vyborah-uzakonjat-manipulyaczii-s-elektronnym-golosovaniem> (дата обращения: 12.03.2022).

3 Отзыв на законопроект № 40921-8 «О внесении изменений в Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“» // https://st.golosinfo.org/store/upload/doc/156808/156808_Otzyv_%E2%84%96%2040921-8.pdf (дата обращения: 12.03.2022).

вили пакет поправок ко второму чтению законопроекта и направили депутатам разных фракций. В итоге все поправки были отклонены.

Во время второго чтения с законопроектом случилась ужасная, хоть и типичная для российских законов история: он был напичкан поправками, не имеющими никакого отношения к первоначальной концепции. Из очень слабого законопроекта о ДЭГ он превратился в 155-страничного монстра, усложняющего наблюдение за выборами, вводящего новые барьеры для выдвижения кандидатов, а также создающего реестр физических лиц — иностранных агентов со всеми вытекающими последствиями. Нормы о ДЭГ практически не изменились по сравнению с первым чтением, закрепив уже сложившиеся недемократические тенденции.

Нет слов, чтобы описать, насколько недемократичны, абсурдны и репрессивны новые поправки, насколько грубое и безжалостное насилие осуществляется над законодательным процессом.

Будущее ДЭГ

Прежде чем принимать решение о возможности или невозможности использования ДЭГ на выборах в России, нужно провести тщательную ревизию того, что уже было сделано и использовано. Ориентиром в данном процессе могут служить Рекомендации Совета Европы. При этом надо признать, что нет универсального решения по организации работы системы ДЭГ, но есть путь, пройдя который можно такое решение найти и воплотить в жизнь. Необходимо начинать движение в этом направлении с привлечения экспертов и ответственности к обсуждению несомненно прогрессивной технологии, с поиска согласия между политическими силами.

Важнейшей вехой на этом пути должно стать решение независимого парламента о будущем ДЭГ в России. Только он вправе решить, готова ли система к применению в том виде и контексте, в котором представлена на момент голосования, соответствует ли демократическим стандартам или не способна дать гарантии реализации прав всех участников избирательного процесса. И может статься, что даже при доверии избирателей к системе ДЭГ парламент примет решение не использовать ее, если она недостаточно надежна и демократична, как это в 2014 году сделал парламент Норвегии¹.

1 См.: No more online voting in Norway // <https://sciencenorway.no/election-politics-technology/no-more-online-voting-in-norway/1562253> (дата обращения: 12.03.2022).

При проведении ДЭГ члены избирательных комиссий и наблюдатели должны иметь возможность без специальных знаний самостоятельно проверять все этапы дистанционного электронного голосования. Это идеал, к которому необходимо стремиться и максимально воплотить в жизнь. Однако вполне вероятно, что при использовании ДЭГ выборы перестанут быть делом только юристов и чиновников. Наблюдателям и членам избирательных комиссий потребуется хотя бы в минимальной степени разбираться в технической стороне электронного голосования, а значит, при участии экспертов будет необходимо разработать и проводить специальное обучение. Только при доскональном понимании принципа работы ДЭГ и осознании сути инструментов и процедур проверки члены избирательных комиссий перестанут быть декорацией. Несомненно, для разработки инструментов наблюдения также нужно будет привлекать технических специалистов, экспертов и наблюдателей. Конкретные инструменты будут зависеть от доступности технологий, потребностей наблюдательского сообщества и реальных возможностей их удовлетворения.

Процесс ревизии мог бы выглядеть следующим образом:

- 1) приостановить использование ДЭГ в России;
- 2) сделать доступным максимально возможное количество документации и информации, связанной с ДЭГ;
- 3) привлечь наблюдателей и экспертов к обсуждению и проверке ДЭГ, официально закрепить их статус и полномочия;
- 4) инициировать общественную дискуссию;
- 5) разработать внутригосударственные (с опорой на международные) стандарты для системы ДЭГ;
- 6) провести публичную проверку систем технологии, а также проверку законодательства о ДЭГ на соответствие внутригосударственным и международным стандартам;
- 7) провести публичное тестирование систем ДЭГ, подвести его итоги;
- 8) провести опросы общественного мнения;
- 9) предоставить парламенту всю необходимую информацию для принятия решения об использовании или неиспользовании;
- 10) если решение положительное, то разработать план внедрения ДЭГ;
- 11) доработать законодательство о ДЭГ;
- 12) внедрять обновленное ДЭГ постепенно, начиная с муниципальных выборов;

Что делать с дистанционным электронным голосованием?

- 13) анализировать каждый опыт использования ДЭГ и дорабатывать систему;
- 14) быть готовыми отказаться от ДЭГ и вернуться к бумажному голосованию в случае непрохождения системой проверки перед выборами;
- 15) Актуализировать стандарты ДЭГ и регулярно дорабатывать систему для противодействия новым уязвимостям.

Весь этот путь, скорее всего, займет не один год. Но спешка неуместна, когда речь идет о демократических выборах. ДЭГ не должно создавать преграды для реализации избирательных прав, изменения возможны только в случае пересмотра принципов взаимодействия государства и граждан, а также тщательного соблюдения принципа открытости и гласности как одного из ключевых в процессе создания и использования ДЭГ.

Будущее российской избирательной системы вполне может быть связано с этой технологией как основным инструментом голосования при условии доведения ее до соответствия самым высоким стандартам. В свою очередь, реализация данного требования возможна только в условиях свободной, демократической и технологически развитой России, а в текущем моменте мы вынуждены констатировать одно: нынешнее состояние технологии ДЭГ делает ее совершенно непригодной для применения.

Научное издание

*Лукьянова Елена Анатольевна
Порошин Евгений Николаевич
Шпилькин Сергей Александрович
Арутюнов Андроник Арамович
Зворыкина Екатерина Владимировна*

ВЫБОРЫ СТРОГОГО РЕЖИМА

Как роосийские выборы стали невыборами, и что с этим делать?
Политико-правовое исследование с элементами математики

Редактор *Елена Карезина, Сергей Тимофеев*
Корректор *Марина Чуланова*
Дизайн макета *Владимир Харитонов*

Подписано в печать 10.06.2022.
Формат 60 × 90 ¹/₁₆. Уч.-изд. л. 18. Уч. печ. л. 25.
Гарнитура Vollkorn.

Издательство «Мысль»