

**В.Л.Шейнис,
профессор,
депутат российского парламента
в 1990-1999 гг.**

Избирательное законодательство и избирательная практика

Если сопоставить первые конкурентные выборы советской эпохи (1989 и 1990 гг.) с выборами, происходившими в последние годы в России (да и большинстве иных бывших советских республик), то в глаза бросается поразительное несоответствие и в том, и в другом случае избирательной практики избирательному законодательству. В *перестроечные годы* — примитивное¹, а местами и откровенно антидемократическое законодательство¹, и относительно свободные, состязательные выборы, на которых демократические кандидаты, опиравшиеся на общественный подъем и на инициативные группы активистов, не имевшие доступа ни к финансовым ресурсам, ни к средствам массовой информации, теснили выдвиженцев партийно-государственной бюрократии, во всяком случае, в культурных центрах страны. *В наше время* — детально разработанное законодательство, не лишенное дефектов, но в целом соответствующее мировым демократическим стандартам, а в чем-то, возможно, и способное претендовать на роль эталона, и управляемые властями, вызывающие

¹ Чего стоили только квоты, предоставленные КПСС и другим общественным организациям, или окружные избирательные собрания, с помощью которых в 1989 г. нередко отсеивали негодных кандидатов.

все меньший интерес граждан выборы, результаты голосования на которых подчас нагло фальсифицируются.

Выборы высвечивают один из парадоксов современной политической жизни. Чем дальше мы уходим от советского тоталитаризма, тем более управляемым — хотя и более изощренными способами — становится общество, тем покорнее оно позволяет делать с собой все, что угодно новым властным элитам. И итоги выборов определяет не столько содержание закона, сколько состояние общества.

Возникает вопрос: что в этих условиях может и должен делать законодатель? С 1992 г. я принимал активное участие сначала в создании, практически от нуля, а затем в корректировке нового российского избирательного законодательства, и не раз вспоминал известный анекдот о рабочем, который выносит с оборонного завода детали детской коляски, а в результате их сборки снова и снова получается пулемет! Не то чтобы избирательный закон выдавал нечто принципиально отличное от задуманного. Но далеко не всегда он становился эффективным средством защиты чистоты избирательных процедур и избирательных прав граждан. Кроме того, решая одни проблемы, закон пасовал перед другими, а иногда и создавал новые. Как законодатель я не отрекаюсь ни от одной серьезной новеллы, которые стараниями моими и моих политических союзников удалось ввести в избирательное законодательство. Но как аналитик не могу не видеть ограниченных результатов этих усилий.

Красной нитью через историю российской избирательной системы проходит борьба за ее смешанное построение: за то, чтобы не менее половины депутатов Государственной Думы избирались по партийным спискам, а 5%-ный барьер отсекал от участия в распределении мандатов избирательные объединения, получившие ограниченную поддержку в обществе. Это важное и перспективное направление избирательного законодательства. Утверждение партийно-политической системы в России во многом зависит от того, удастся ли в законопроект, направленный президентом в Думу в 2001 г., внести поправку, согласно которой предоставление половины мест в региональных законодательных собраниях по партийным спискам должно стать не рекомендательной (так в законопроекте), а императивной нормой. Подчеркну: ни на одних выборах голосование за партийные списки с точки зрения представительства тех или иных консолидированных общественных интересов не давало худшего результата, нежели избрание депутатов в мажоритарных округах. Но не оправдывало оно и многих из тех надежд, которые на него возлагались.

Осенью 1993 г. уже было опубликовано положение о выборах, в котором соотношение пропорционального и мажоритарного компонентов избирательной системы было 1:2. Изменить эту пропор-

цию на 1:1 мог только Б.Ельцин. Этого удалось добиться несколькими политиками, отнюдь не отличавшимися пробивной силой и не часто удостоивавшимся аудиенции у президента, но уверенным в своей правоте, вопреки нажиму своих более влиятельных оппонентов. Без этого партийная составляющая в Думе не достигла бы критической массы и не смогла бы стать кристаллизатором ее структуры. Однако на выборах 12 декабря 1993 г. наибольший успех это принесло ЛДПР В.Жириновского.

Этот "выброс" и памятный провал кремлевского спектакля "встреча политического нового года" сделали невероятно трудным процесс превращения президентского положения, на основе которого проходили выборы 1993 г., в закон. Возникшую, но еще не укорененную избирательную систему попытались сломать не только силы, представлявшие местнические интересы и потому ориентированные на выборы по мажоритарным округам, но и бывшие сторонники пропорциональной системы, посчитавшие решение 1993 г. ошибочным. Протагонисты смешанной избирательной системы отстаивали основные позиции в нелегкой борьбе, не раз принимавшей в 1994-1995 гг. драматический оборот. Это удалось сделать благодаря тому, что половина депутатов Думы была избрана по партийным спискам и готова была, идя на второстепенные уступки, отстаивать основной принцип до конца, несмотря на упорное сопротивление Совета Федерации и вето президента. Однако выборы 1995 г. принесли новый сюрприз — дисперсию голосов, поданных за абсурдно большое число участвовавших в выборах избирательных объединений. В результате около 45% голосов, полученных мелкими партиями и блоками, оказались не результативны и были брошены в котел перераспределения между фаворитами.

В преддверии следующих выборов противники пропорциональной системы, спекулируя на "ущемленных правах" значительного числа избирателей, но не рассчитывая на поддержку в Думе, еще раз попытались опрокинуть существующую систему — теперь уже через Конституционный Суд РФ. Но доказать ее несоответствие Конституции РФ не удалось, тем более что законодатель внес в текст закона ряд изменений, исключавших повторение столь массовой потери голосов. Более понятливым оказался и избиратель, непродолжительный политический опыт которого все-таки подсказывал, за какие партии голосовать бессмысленно. Однако выборы 1999 г. вновь дали неудовлетворительный с точки зрения демократического развития результат — Думу, управляемую извне. Парадокс: не партия, победившая на выборах, завоевывает парламентское большинство и ставит под свой контроль политику правительства, а верховная власть, переданная как бы по наследству, формирует (после ряда колебаний и пробных шагов) очертания большинства сначала в нижней, а затем и в верхней палате, да и саму партию большинства, "обремененную на успех".

Если рассматривать все эти события вне исторического императива становления партийно-политической системы в России, вне вектора развития, заданного странами утвердившейся демократии, и абстрагируясь от результатов, еще худших, которые давали у нас выборы в одномандатных округах, то проводившаяся законодателем линия может быть представлена как цепь провалов. Но возлагать вину за все сбои на законодательство и наивно, и несправедливо. Критики российского политического развития много и справедливо говорят об ответственности, злоупотреблениях и злоупомышлениях власти, научившейся поворачивать любой закон в свою пользу. Однако не следует забывать и об ответственности общества, которое как по объективным, так и по субъективным причинам пока не смогло создать жизнеспособную партийно-политическую систему, подобно странам Восточной Европы, завершающим свой демократический транзит.

Другим важным направлением в совершенствовании избирательного законодательства была борьба с местным произволом, своеволием региональных элит. В Закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ", четвертая версия которого вступила в силу в июне 2002 г., последовательно вводились нормы, пресекавшие местную самостоятельность. В соответствии с Конституцией РФ он предписывал регионам федеральные "правила игры". "Ущемлял" права регионального законодателя, требовавшего ввести для кандидатов то ли ценз оседлости в данном регионе, то ли владение языком титульной нации в республиках. Этот закон противостоял нажиму регионалов, которые упорно добивались права кроить удобные для них избирательные округа, исходя из внутреннего административно-территориального деления, пренебрегая их равенством по числу избирателей. В закон было введено принципиально важное положение, согласно которому в случае расхождения регионального (и любого конкретного) избирательного закона с общим федеральным законом действует норма последнего. Все это помогло устранить или предотвратить целый букет злоупотреблений, исходивших от местных властей. Следующим шагом должно стать введение смешанной избирательной системы на выборах представительных органов субъектов Федерации.

Однако федеральная власть, располагая послушной судебной системой и иным инструментарием воздействия, сама стала регулировать региональные и местные выборы, нарушая если не букву, то дух закона. Одним из механизмов этого регулирования является выборочное применение закона к кандидатам, снятие некоторых из них с дистанции, в том числе накануне голосования, за действительные или спорные нарушения. Так поступили, например, с А.Руцким в Курске, с Хетагуровым в Северной Осетии и т.д. Итоги выборов нередко оказываются предрешенными в результате не-

формальных договоренностей. Те или иные одиозные руководители (Наздратенко в Приморье, Николаев в Якутии и др.) устраняются не через механизм поражения на выборах, а на основе закулисных сделок, получив солидные отступные (посты в федеральных исполнительных или представительных органах власти).

Также и палата регионов — Совет Федерации, каким он стал с 1996 г., — конечно, не парламентское учреждение. Даже не прибегая к коррекции Конституции РФ, чтобы исключить из нее поправку, вписанную рукой Б.Ельцина в ночь перед опубликованием проекта (члены Совета Федерации представляют органы исполнительной и законодательной власти субъекта), можно было сделать верхнюю палату, избираемой гражданами регионов. Соответствующий законопроект в 1995 г. был разработан фракцией "Яблоко", принят Государственной Думой, прошел даже в самом Совете Федерации, но был отвергнут президентом. В 2001 г. порядок формирования Совета Федерации был изменен во второй раз — он стал палатой, члены которой работают на постоянной, профессиональной основе. Президенты республик и губернаторы, распоряжающиеся у себя и исполнительным аппаратом, и громадными финансовыми потоками, были лишены парламентской неприкосновенности, что соответствует принципам парламентаризма. Но тут же сделан большой шаг назад — если в прежнем Совете Федерации заседали люди, избравшиеся населением (хотя и не для того, чтобы вершить федеральное законодательство), то теперь это палата всецело зависимых от властей назначенцев, не получивших мандата от избирателей.

Я не могу согласиться с рядом уважаемых парламентариев в однозначно негативной оценке реформы Совета Федерации 2001 г. Весьма сомнительно, что местные элиты, позиции которых ослабила реформа, представляли конструктивную альтернативу центру. Хорошо уже то, что и в обществе, и в политическом классе усиливается мнение, что нынешний порядок формирования Совета Федерации — переходная ступень к выборному сенату. Но и на эту, безусловно, разумную перспективу надо смотреть трезво. Сенат в условиях, когда в регионах нет развитой политической жизни, влиятельных федеральных партий, легко может превратиться в такой же управляемый орган, каким стала Дума.

С трудной, возможно, даже нерешенной проблемой столкнулся законодатель, определяя порядок финансирования избирательной кампании ее участниками. Романтические времена, когда победу на выборах приносил энтузиазм помощников и сторонников, прошли и, видимо, безвозвратно. Законодатель попытался достичь двух целей — ограничить влияние больших денег на выборах и обеспечить прозрачность финансирования избирательных кампаний. Но погоня за двумя разбегающимися в разные стороны "зайцами" никогда не приносит хороших результатов.

В реальной жизни превышение установленного в законе порога финансирования составляет не доли процентов, а разы. В итоге господствует "черный нал", абсолютно неподконтрольный, невидимый для избирателей, а нарушителями становятся многие, если не все. Преодолеть это устроением закона невозможно, да и не нужно. Невозможно, потому что слишком велика цена распределяемого на выборах ресурса — власти или, по крайней мере, позиций, с которых возможно на власть влиять. А раз так — действует принцип "за ценой не постоим". Не нужно, потому что при слабости общественной самоорганизации деньги подчас становятся противовесом самому сильному и опасному рычагу — административному ресурсу. Но смягчать оценку незаконного финансирования не следует хотя бы потому, что оно нередко смыкается с административным ресурсом, осуществляется при его прямой поддержке или протекции, а в иных случаях становится удобным основанием для выборочных репрессий. Поэтому в сложившихся условиях рациональным, хотя и паллиативным, решением было бы, на мой взгляд, снять или хотя бы существенно повысить порог общего финансирования (возможно, сохранив его для взносов отдельных доноров, как в США). Иными словами, сделать большие расходы законными, но прозрачными.

Замечательной конституционной нормой является положение, согласно которому местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а его органы не входят в систему органов государственной власти. Вместе с принятыми позднее законами это была попытка возродить самую массовую базу гражданского общества, восстановить традицию, восходящую к земским и городским учреждениям дореволюционной России, которые были расплющены безвластными и бессильными советами. Надежды, однако, до сих пор не удалось воплотить в жизнь. На практике органы местного самоуправления остаются ответвлениями бюрократического аппарата. Поэтому население проявляет к их формированию и деятельности полнейшее равнодушие, предпочитая обращаться со своими нуждами на более высокие этажи власти. Движение происходит в замкнутом кругу: органы местного самоуправления не имеют в глазах граждан заметной ценности, а пассивность граждан, в частности на выборах, лишает самую многочисленную когорту народных избранников авторитета и самостоятельности.

Не существует, по-видимому, радикального и быстрого решения этой проблемы. Но поскольку это касается избирательного законодательства, наиболее актуален вопрос о пороге явки на выборы. Он относится не только к муниципальным выборам, но к ним — в первую очередь. Снять любой порог, установить, что выборы признаются состоявшимися, сколько бы избирателей ни пришло на участки, значит, пренебречь представительностью, легитимностью избираемых органов. Оставить порог, скажем, на уровне 25% или даже ввести там, где его нет, как предлагает Центральная избира-

тельная комиссия РФ в последнем подготовленном при ее участии законопроекте, увеличивает риск срыва выборов. А это приведет к тому, что местные дела будут решаться чиновниками, назначенными сверху. Любое из этих решений наталкивается на мощную социальную инерцию, преодолеть которую, полагаясь на одно лишь законодательство, невозможно.

Одна из потенциально взрывоопасных проблем — судьба закона о Конституционном Собрании (КС), различные проекты которого вот уже несколько лет курсируют в Государственной Думе. В Конституцию РФ встроены прочный механизм самозащиты. Любые изменения в ней сделать непросто. Но только в рамках Конституционного Собрания можно подготовить новую Конституцию РФ или внести поправки в главы, определяющие основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, порядок изменения самой Конституции РФ. Каким будет Конституционное Собрание, в решающей степени зависит от порядка его формирования (избрания). С этой точки зрения оба имеющихся в Думе основных законопроекта, хотя и содержат некоторые интересные решения, могущие стать строительным материалом для будущего закона, представляются неудовлетворительными. В одном из них КС предлагается формировать, включив в него весь состав Совета Федерации (что стало совершенно бессмысленным при новом порядке образования верхней палаты), по сотне представителей от Думы и президента, а также высших судей и еще ряд официальных лиц. В этом варианте Конституцию РФ, и притом радикально, стали бы изменять граждане, ни один из которых не уполномочен на то избирателями. В другом законопроекте членов КС предлагается избирать по мажоритарным округам, что не обеспечивает ни профессионализма избранников, ни воспроизведения в КС того расклада политических сил, который существует в обществе.

Если подходить к делу с позиций законодателя, то оптимальным решением представляются пропорциональные выборы в КС по платформам, содержащим варианты конституционных изменений (лучше всего — готовые проекты) и списки тех профессионально подготовленных лиц, которые способны вести работу в КС. Но с точки зрения практической политики на данном этапе, который может продлиться довольно долго, правильное всего блокировать прохождение любого закона о КС, ибо вероятность, что в итоге его работы существующая Конституция РФ будет ухудшена, сейчас значительно больше, чем заманчивая перспектива ее улучшения. Практичнее вести борьбу против коренной перекройки Конституции РФ на самых дальних подступах к ней, оставляя открытым лишь путь отдельных, точечных поправок, для которого никакого КС не требуется. Отсутствие федерального конституционного закона о КС (для прохождения которого требуется 2/3 голосов в Думе и 3/4 — в Совете Федерации) сегодня лучше самого хорошего закона.

Многочисленные коллизии между избирательным законодательством и практикой возникают на поле организации выборов и подсчета голосов. Создавая органы, проводящие выборы и устанавливающие их результаты, российский законодатель пошел по пути, отличному от германского (где эти функции выполняют в основном органы министерства внутренних дел) и английского (где работа возложена на избирательных администраторов — чиновников госаппарата, откомандированных со своих рабочих мест для проведения выборов). Легко представить, во что подобный порядок мог бы вылиться у нас... Шаг за шагом в российском законодательстве утверждалась и совершенствовалась система избирательных комиссий — теоретически независимых организаторов избирательного процесса.

Формирование избирательных комиссий, начиная от окружных по выборам в федеральные органы власти и выше, осуществляется на основе паритетного представительства в них выдвиженцев законодательной и исполнительной ветвей власти. (Это, конечно, отголосок событий 1993 г., когда обе ветви власти шли войной друг на друга, по существу же исполнительной власти здесь делать нечего.) Затем было установлено, что не менее одной трети членов комиссий с решающим голосом должны быть представителями партий и блоков, выигравших предыдущие выборы. Подробно прописаны права и статус членов комиссий с совещательным голосом и наблюдателей, направляемых всеми кандидатами и партиями, участвующими в данных выборах. Детальнейшим образом регламентирована вся работа избирательных комиссий, особенно подсчет голосов, составление протоколов об итогах голосования, ознакомление общества с этими итогами и результатами выборов и т.д. Придумано немало других хороших вещей. И тем не менее... Трудно доказать факты прямых натяжек и фальсификаций, но общество от рядовых избирателей до политиков и политологов убеждено, что без этого дело не обходится. Как иначе, например, объяснить, что в последние час-два перед закрытием участков в голосовании будто бы принимают участие недостающие до порога проценты избирателей, сотни или даже тысячи людей, хотя это и расходуется с визуальным опытом? Или, наоборот, там, где лидирует негодный властям кандидат, как раз нескольких десятых долей процента и не хватает, чтобы выборы были признаны состоявшимися...

Что следует со всем этим делать? Вариант, на котором настаивает Центризбирком, — передать формирование нижестоящих комиссий и, в первую очередь, назначение их руководителей комиссиям вышестоящим. Так, утверждают, комиссии будут выведены из-под влияния властей соответствующего уровня. Такая перестройка, на мой взгляд, опасна. Создание субординированной системы избирательных комиссий, еще одной властной вертикали реализует давний замысел — учреждение в лице Центризбиркома своего рода министерства по делам выборов с его органами на местах.

Поправки к законодательству, предложенные "Яблоком" и поддержанные депутатами ряда других фракций, идут в другом направлении. Они предусматривают: отказ от участия органов исполнительной власти в формировании комиссий; усиление представительства в них партий (во всяком случае, партиям, имеющим фракции в Думе, должно быть гарантировано членство с решающим голосом в комиссиях всех уровней); еще более строгую регламентацию работы избирательных комиссий (в частности, препятствующую назначению их руководителей по "рекомендации" властей, формально под видом "выборов"); испытание на уровне участковых комиссий принципиально иного метода их формирования — по жеребьевке, аналогично суду присяжных; устроение ответственности руководителей и членов комиссий за сознательные отступления от предписанного законом порядка (вплоть до внесения соответствующих поправок в уголовный и административный кодексы) и многое другое.

Коррекция избирательного законодательства в указанных направлениях позволила бы ограничить масштаб наиболее очевидных нарушений. Но надо отдавать отчет в том, что эти меры паллиативны. Чтобы выборы стали действительно честными и чистыми, далеко не достаточно совершенствовать закон. Куда больший эффект дало бы появление на более чем 90 тысячах избирательных участков, образуемых в стране во время федеральных выборов, сотен тысяч активистов-наблюдателей, заинтересованных в результатах делегировавших их организаций, хорошо подготовленных, твердо знающих свои права и обладающих волей и характером их защитить. Организация параллельного подсчета итогов голосования, данные о котором ручейками стекаются снизу и обрабатываются в штабах кандидатов и политических партий. Публикация в Интернете всех без исключения протоколов комиссий об итогах голосования, позволяющая любому заинтересованному лицу оперативно и без особых затрат времени и ресурсов проверить правильность всех исчислений. И некоторые другие меры, которые лежат на стороне не нормотворчества законодателя, а инициативы, заинтересованности, активности гражданского общества. Меры, которые сегодня, возможно, кажутся розовой фантазией, обозначают вектор, в направлении которого следует вести дело. И, конечно же, честные и справедливые выборы невозможны, если параллельно не будет изменяться третья власть — судебная система, пока еще слишком пристрастно обслуживающая интересы власти первой и всеподчиняющей.

Соотнесение избирательного законодательства и избирательной практики подводит к уяснению главного. Нет и не будет ни честных выборов, ни демократического правового государства без гражданского общества. Критики существующей системы нередко остаются на поверхности. Поскольку это касается выборов, обвинения предъявляются государству, малым и большим чиновникам,

бюрократии: они-де подтасовывают, фальсифицируют итоги голосований. Вероятно, фальсификации в тех или иных масштабах действительно имеют место. Но главное зло все-таки лежит в иной плоскости. Власть не столько искажает данные о действительных итогах голосования, сколько управляет поведением и голосованием избирателей, манипулирует избирательными технологиями. Нет необходимости подделывать бюллетени, где сами граждане поставили отметки, на которые были сориентированы властями предержжателями. Не извращено, а запрограммировано многообразными средствами поведение большинства. Это не подавление свободного выбора избирателей, а его имитация, в которой принимают участие не просто кучка злодеев, а миллионы вполне добропорядочных людей. Можно и нужно предъявлять обвинения государству. Но нельзя ни на минуту забывать о незрелости общества, которое становится податливым объектом манипулирования. А это уже обвинение, обращенное к самим себе, к интеллигенции, к научной и творческой элите, к лидерам общественного мнения.