

А. Точенов

директор Центра прикладных исследований и программ; С. Буров, советник Российского фонда свободных выборов; С. Самонова, руководитель правовых программ Центра ПРИСП

***Способность политической системы к обеспечению
конституционных процедур перехода власти***

Вводная часть

В настоящем исследовании, на основе анализа данных результатов мониторинга выборов, проходивших в 2008 году, полученных из различных источников, была проведена оценка уровня политической конкуренции и исполнения законодательства о выборах. Полевой период исследования проходил в январе-феврале с. г., кроме того, использовались авторские исследования 2008 года.

В ходе исследования изучались:

- Выборы органов представительной власти в субъектах федерации, исполнительной и представительной власти городов — столиц субъектов, а также сколько-нибудь крупных городов областного подчинения. Регионы, где в массовом порядке проходили выборы представительных и исполнительных органов местного самоуправления.
- Отдельно рассмотрены выборы (назначения) глав регионов.
- Правоприменительная практика законодательства о выборах, его особенности на региональном и местном уровнях.
- Работа избиркомов в период проведения выборов.
- Способность различных институтов гражданского общества, органов власти, элит, иных политоператоров к обеспечению конституционных процедур перехода власти.

В работе применялись следующие методы:

- Экспертные опросы в регионах, в качестве экспертов выступали местные депутаты, политологи, социологи, журналисты.
- Интервью с политтехнологами, юристами и сотрудниками аппаратов федеральных партструктур.
- Мониторинг СМИ.
- Мониторинг законодательной базы и официальных документов различных институтов власти.

После сбора и изучения полученной информации проводился анализ и обобщение полученных данных. В связи с ограниченностью во времени и по причинам слабой проработки, сомнений в достоверности и объективности собранной информации в докладе отражены не все первоначально запланированные к исследованию темы.

В ходе исследования изучались выборы регионального и местного уровня, проходившие в марте 2008 года, выборы Президента Российской Федерации не рассматривались. Кроме того, выборы, голосование на которых состоялось 1 марта 2009 года, формально начались в декабре прошлого года, и они также не подвергались изучению, хотя и нашли частичное отражение в исследовании. При анализе и составлении доклада автор стремился абстрагироваться от фона избирательной кампании марта 2009 года.

Законодательные новеллы, прозвучавшие в Послании Президента Д. Медведева Федеральному собранию Российской Федерации, и начавшееся их правовое оформление в докладе были затронуты лишь косвенно. Так как Послание Президента являет собой предложение выстроить целостную конструкцию российской политической системы, то представляется целесообразным провести отдельное изучение сути предложений, их правового оформления и восприятия обществом, а в последующем и правоприменительной практики.

Раздел I

Правовое поле, изменения законодательства о выборах и их анализ

Законодательная база, регулирующая порядок проведения выборов в 2008 году

До момента принятия ФЗ-67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» избирательное законодательство пересматривалось достаточно часто, что, в свою очередь, негативно отражалось на проведении различного уровня выборов. Указанный ФЗ довольно детально прописал процедурные процессы и правовое положение участников избирательного процесса, а также выработал определенный понятийный аппарат. Это в некоторой степени ограничило субъективный подход правоприменителя — как непосредственных субъектов избирательного процесса (избирательных комиссий, кандидатов, избирателей), так и правоохранительных органов (судов, прокуратуры, органов внутренних дел) — к толкованию норм указанного закона.

Что касается последних изменений избирательного законодательства, произошедших в 2008 году, можно отметить, что федеральное законодательство в этой части не претерпело глобальных изменений. Поправки касались лишь конкретизации существующих отдельных норм либо внесения в них дополнений и уточнений.

Следует отметить, что законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» и «О выборах Президента РФ» остались без изменений.

Изменения ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» в 2008 году вносились законами №149-ФЗ от 22 июля 2008 года, №160-ФЗ от 23 июля 2008 года, №222-ФЗ от 25 ноября 2008 года, №274-ФЗ от 25 декабря 2008 года, №281-ФЗ от 25 декабря 2008 года, №322-ФЗ от 30 декабря 2008 года, №207-ФЗ от 24 ноября 2008 года.

Наиболее значимыми изменениями указанного федерального закона можно считать дополнения, внесенные законом №149-ФЗ, который наделил законодателя субъекта РФ полномочиями по продлению или сокращению сроков полномочий органов местного самоуправления. Указанные изменения связаны с возможностью совмещения дня голосования на выборах. Согласно указанному закону, это правило субъект может применить с некоторыми ограничениями: выборы должны быть назначены не менее чем в две трети органов местного самоуправления территории субъекта, а голосование на совмещенных выборах не может производиться одновременно более чем по четырем избирательным бюллетеням. Также законодатель указывает порядок назначения даты выборов органов местного самоуправления, сроки полномочий которых сокращены или продлены в соответствии с указанными поправками, а также вводит понятие, что в данном случае понимается под однократным продлением (сокращением) сроков полномочий применительно к данной норме.

Представляется, что на практике серьезного влияния на электоральный процесс указанное нововведение не окажет.

Однако в регионах, в которых преобладают протестные настроения и имеют место высокие показатели антирейтинга действующей местной власти, увеличение срока полномочий, например, глав муниципальных образований неизбежно приведет к усилению активности оппозиционно настроенных местных элит и появлению у недобросовестных участников избирательного процесса поводов спекулировать на этом (привлекая, например, популистские слоганы об очередном обмане избирателей).

160-ФЗ вносит уточнения в пункт 16 статьи 2 в части того, что временные удостоверения личности и справки лицам, находящимся в местах содержания под стражей, оформляются не Правительством РФ, а уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Положения Федерального закона №222-ФЗ касаются сроков назначения выборов во вновь образованные муниципальные образования: они должны быть проведены не позднее шести месяцев со дня создания муниципального образования.

Относительно изменений, внесенных 274-ФЗ, можно отметить, что они касались введения дополнительных ограничений для лиц, осуществляющих полномочия члена Центральной избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Более конкретизированы условия возложения полномочий избирательной комиссии муниципального образования на территориальные избирательные комиссии Федеральным законом №281-ФЗ. Между тем правоприменители ожидали от федерального законодателя более подробного порядка и условий регулирования подобных отношений.

Что касается изменений, вносимых Федеральным законом №207-ФЗ, то указанный закон регулирует правоотношения по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике. Закон принят на переходный период, который устанавливается до 1 января 2010 года и устанавливает порядок формирования органов местного самоуправления в указанных субъектах РФ, а также устанавливает условия определения даты выборов, порядок их назначения, в том числе и во вновь образованные муниципальные образования, и все, что связано с проведением выборов непосредственно: формирование избирательных комиссий, возможность возложения полномочий на избирательные комиссии, утверждение схемы избирательных округов, порядок финансирования мероприятий по подготовке и проведению выборов.

Анализируя вышеизложенные изменения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», можно сделать вывод о том, что в основном эти изменения касались приведения в соответствие положений указанного закона со смежными законами: ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», ФЗ «О государственной службе в РФ», а также в связи с совершенствованием структуры Правительства РФ.

Нельзя не отметить и изменений, внесенных в ФЗ «О политических партиях» Федеральным законом №200-ФЗ от 28 ноября 2008 года. Действующая прежде редакция закона предусматривала прекращение государственной поддержки политической партии в случае внесения записи о ее реорганизации в государственный реестр юридических лиц. Такое положение нарушало законные права политической партии, продолжающей свою деятельность в результате присоединения к ней другой партии. В целях обеспечения равных условий функционирования политических партий законодатель изменил действующую редакцию пункта 4 статьи 32 ФЗ «О политических партиях».

Кроме того, нововведения (№144-ФЗ от 22 июля 2008 года) затронули и положения о порядке финансирования политических партий (в частях статей 30 и 33) — как со стороны жертвователей, так и господдержки политических партий. Ранее действующие нормы устанавливали размеры пожертвований граждан и юридических лиц, а также размеры перечислений структурным подразделениям политических партий кратно от минимального размера оплаты труда с привязкой к 1 марта отчетного года. Теперь законодатель четко определил указанные суммы, которые значительно увеличились по сравнению с недействующей редакцией. Повысились и размеры государственных ассигнований политическим партиям, принимавшим участие в выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания РФ и Президента РФ.

Так, если ранее общая сумма такой поддержки рассчитывалась исходя из суммы пяти рублей умноженной на количество голосов избирателей, полученных, соответственно, федеральным списком кандидатов или выдвинутой политической партией зарегистрированным кандидатом на должность Президента РФ, то в ныне действующей редакции исходный множитель увеличен до 20 рублей.

А Федеральный закон №160-ФЗ от 23 июля 2008 года приводит в соответствие нормы абзаца 2 пункта 3 статьи 44 в связи с совершенствованием исполнения Правительством РФ своих полномочий, уточняя, что перечень документов для регистрации политической партии или ее структурного подразделения путем реорганизации, а также порядок их представления определяются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Учитывая характер изменения законодательства о политических партиях, можно утверждать, что законодатель придает большое значение развитию многопартийной системы в РФ, что вполне соответствует тенденции плавного перехода к пропорциональной системе формирования органов власти буквально на всех уровнях.

Учитывая федеральную тенденцию, региональный законодатель вносит соответствующие изменения в свои нормативные акты, касающиеся принципов формирования представительных органов власти. Но необходимо отметить, что в основном на уровне субъекта законодатель полностью не отказывается от мажоритарной системы, применяя смешанную систему формирования органов представительной власти.

Нормотворческая деятельность субъектов в области регулирования правоотношений, связанных с формированием органов власти, состояла в основном в приведении в соответствие норм регионального законодательства федеральному на основании выявленных в процессе правоприменения несоответствий. И, как отмечалось выше, региональный законодатель начал процесс перехода, пока частично, на пропорциональную систему формирования представительных органов внесением соответствующих изменений в уставы и законы, регулирующие избирательный процесс.

На первый взгляд может показаться, что региональный законодатель пассивен в вопросах регулирования правоотношений, связанных с организацией и проведением выборов. Между тем это соответствует и положениям действующей Конституции РФ, и положениям ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ».

Правомерность этого утверждения подтверждается п. 3 статьи 1 указанного федерального закона, которым установлено, что законами субъектов могут устанавливаться гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, дополняющие гарантии, установленные настоящим федеральным законом. Очевидно, что региональный законодатель, идя по пути наименьшего сопротивления, в том или ином варианте продублировал нормы федерального закона, иногда и допуская их вольную интерпретацию.

Региональное законодательство о выборах

В целях наиболее полного понимания отличительных черт регионального законодательства необходимо обратиться к Конституции РФ. Как известно, избирательные права граждан — право избирать и быть избранным, — гарантируемые статьей 32 Конституции РФ, относятся к числу основополагающих прав гражданина. Анализируя нормы положений статьи 71 и статьи 72 Конституции РФ, можно сделать однозначный вывод о том, что регламентация избирательных прав граждан находится в исключительной компетенции Российской Федерации, тогда как их защита, а также вопросы обеспечения законности при проведении выборов — компетенция регионального законодателя.

Учитывая указанные требования Конституции РФ, можно утверждать, что законодатель на федеральном уровне должен определить основные принципы проведения любого уровня выборов, в том числе и в органы местного самоуправления. Что касается регионального законодателя, то его законотворчество в области регулирования правоотношений, связанных с проведением выборов, ограничено принятием норм, обеспечивающих дополнительную защиту избирательных прав и законность избирательного процесса. Об этом же указывается в

п. 3 статьи 1 ФЗ-67, о чем говорилось выше. В связи с указанными обстоятельствами нельзя согласиться с критикой некоторых практиков о том, что законодатель субъекта, не проявляя никакой самостоятельной законотворческой инициативы, полностью дублирует федеральные нормы. Очевидно, что данная инициатива должна проявляться в тех нормах, где федеральный законодатель делает на это соответствующую ссылку. Это как раз и является дополнительными гарантиями реализации гражданами избирательных прав.

В настоящее время выборы на региональном уровне проводятся фактически по двум законам: ФЗ-67 и соответствующему закону либо избирательному кодексу субъекта.

Анализируя содержание любого закона субъекта, можно увидеть, что и по структуре, и по основной части содержания он текстуально практически повторяет федеральный закон. Отличие от федерального состоит в том, что региональный законодатель регулирует применительно к уровню выборов (региональные или муниципальные) вопросы установления сроков совершения отдельных избирательных действий, конкретизации отдельных процедурных моментов, установления количественных показателей, которые привязаны к количеству избирателей на территории, где проводятся выборы, время проведения голосования, применительно к специфике данного региона.

Между тем требование п. 6 статьи 1 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» о том, что законы субъектов и иные нормативные акты о выборах не должны противоречить указанному федеральному закону, не всегда соблюдается региональным законодателем. Например, норма о том, что запрещается унавливать достоверность подписи методом опроса, содержащаяся в федеральном законодательстве, которая утратила силу еще в 2005 году, или также утратившее силу положение об уведомлении избирательной комиссии о выдвижении все еще встречаются в ряде региональных законов, регулирующих избирательные правоотношения. Эти противоречия регионального законодательства, разумеется, должны быть устранены, нормы должны быть приведены в соответствие с требованиями федерального. Однако на практике они не препятствуют осуществлению соответствующих процедур, поскольку и избирательные комиссии, и судебная система в данном случае четко применяют положения вышеуказанного п. 6 статьи 1 ФЗ-67, которым четко определено, что в случае противоречия закона субъекта положениям федерального закона применяются нормы федерального закона.

Как показывает практика, неуместная и не соответствующая федеральному законодательству инициатива законодателя субъекта создает серьезные трудности для правоприменителей, реально может повлечь нарушения избирательных прав граждан, поставить под сомнение результаты выборов. К примеру, некоторые субъектовые законы содержат нормы оснований к отказу в регистрации кандидата (избирательного объединения). Между тем п. 27 статьи 38 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» императивно устанавливает, что перечни оснований для отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов), установленные пунктами 24–26 федерального закона, являются исчерпывающими. На практике получается так, что избирательная комиссия, принимая решение об отказе в регистрации, всегда ссылается на нормы регионального закона. Даже если эти нормы и являются аналогичными соответствующим нормам федерального закона, учитывая положения вышеуказанного пункта 27, решение избирательной комиссии в данном случае не может являться законным.

Значительно упростило правоприменение дублирование региональным законом положений статьи 2 ФЗ-67, тем самым были устранены терминологические и понятийные неточности, затрудняющие применение закона субъекта.

Основной особенностью регионального законодательства является отсутствие системного подхода к регулированию правоотношений, связанных с организацией и проведением

выборов. На сегодняшний день в большинстве субъектов РФ указанные правоотношения регулируются несколькими видами специальных законов: закон для выборов представительной власти субъекта, закон для выборов представительного органа местного самоуправления, закон для выборов главы муниципального образования.

Как известно, значительно упрощает и исключает субъективный подход нормативное регулирование организационных и процедурных моментов на уровне избирательной комиссии субъекта РФ. Казалось бы, в целях исполнения федерального законодательства в части оказания правовой, консультационной, методической и иной помощи нижестоящим комиссиям субъектов избирательная комиссия должна вести активную нормотворческую деятельность по регламентации организации деятельности избирательных комиссий. Известно, что только с помощью четкой регламентации процедурных вопросов можно добиться единообразия в правоприменении.

Но по каким-то необъяснимым причинам про инструкции, методические рекомендации вспоминают только после назначения даты выборов, когда организующие выборы избирательные комиссии уже приступили к работе... и не могут ее правильно организовать из-за недостатка нормативного материала. В результате в судебных заседаниях представители избиркомов зачастую появляются с какими-то тетрадками под громким названием «Журнал входящей и исходящей корреспонденции».

Необходимо указать и на такую проблему, как официальное опубликование принятых избирательной комиссией субъекта нормативных актов. Зачастую необходимые в период избирательной кампании инструкции, которыми пользуются все участники избирательного процесса, как выясняется впоследствии в суде, не могут быть применены по основаниям, предусмотренным статьей 15 Конституции РФ. Эту инструкцию областная избирательная комиссия забыла опубликовать!

Между тем эта проблема решается. Почти все избирательные комиссии региона России имеют свой официальный сайт в сети интернет. Хорошая возможность для работы: возможность оперативного информирования участников избирательного процесса о ходе выборов, эффективный способ связи с избирателями и кандидатами — все для обеспечения открытости и гласности избирательного процесса. Но реальность такова, что сайты «скорее мертвы, чем живы». В ряде субъектов эти возможности избирательными комиссиями не используются: на сайтах размещены региональные законы о выборах в древней редакции и новостная лента хорошо, если месячной давности. Видятся две причины такого положения дел: либо плохая организация работы избирательной комиссии в этом направлении, либо отсутствие заинтересованности в своевременном информировании субъектов избирательного процесса о действующем законодательстве.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что особенности регионального законодательства состоят в подходе как самого законодателя, так и правоприменителя в лице избирательных комиссий регионального уровня к проблеме регулирования правоотношений, связанных с организацией и поведением выборов. В регионах, где этому вопросу уделяется должное внимание, у кандидатов, избирателей, СМИ, правоохранительных органов, как правило, меньше всего и организационных проблем, и проблем с толкованием регионального законодательства.

Практика Конституционного суда

В 2008 году Конституционный суд пополнил свою практику Постановлением от 11 марта 2008 года №4-П по жалобе политической партии «Союз правых сил» о проверке соответствия положениям Конституции подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона от 12

июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного собрания Вологодской области».

Указанная норма рамочного закона позволяет считать основанием для отказа в регистрации списка кандидатов выбытие кандидатов, в результате чего число региональных групп кандидатов в списке кандидатов оказалось меньше установленного законом. Аналогичная по сути норма содержится в региональном законе.

Конституционный суд принял справедливое с точки зрения конституционности решение, а именно: признано не противоречащим существование указанной нормы в рамочном законе, поскольку по смыслу закона данная норма рассчитана для случаев, когда список кандидатов разделен на значительное число региональных групп. При этом существование аналогичной нормы в региональном вологодском законе признано Конституционным судом не соответствующим Конституции РФ как раз по причине незначительного количества региональных групп, существующих в данном конкретном региональном законе.

Существование самой по себе нормы о возможности отказа в регистрации по причине выбытия кандидатов из списка является очень дискуссионным, поскольку не учитывает реальной ситуации, связанной с возможностью давления на отдельных кандидатов в период избирательной кампании со стороны «административного ресурса». Примером недобросовестного использования схожей нормы об аннулировании регистрации списка кандидатов вследствие выбытия более 50% от общего количества кандидатов в списке служит аннулирование регистрации списка кандидатов избирательного объединения «Региональное отделение Политической партии «Справедливая Россия» в Камчатском крае» в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Законодательного собрания Камчатского края на выборах в декабре 2007 года.

С точки зрения развития действующего законодательства анализируемое постановление Конституционного суда показывает тенденцию к сохранению целостности федерального законодательства о выборах в той форме, в которой оно существует на настоящий момент.

Выводы по разделу

Анализируя региональное законодательство, можно сделать вывод, что нормативно-правовая база регионов в целом соответствовала федеральному избирательному законодательству. Основные параметры законов о выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в которых 2 марта и 12 октября 2008 года состоялись выборы, указаны в Приложении.

Представляется целесообразным, что регулирование вопросов проведения выборов должно быть отражено в едином кодифицированном нормативном акте субъекта, нормы которого должны быть универсальны и распространены на различные уровни выборов в конкретном субъекте РФ. С таким нормативным актом гораздо удобнее будет работать как избирательной комиссии, так и остальным участникам избирательного процесса. В дальнейшем возможен переход на единый избирательный кодекс.

Несовершенство избирательного права, имеющиеся отдельные противоречия, отсутствие документов, четко описывающих процедуры, влечет за собой нарушения конституционных прав граждан, а соответственно, рашатывает устойчивость политической системы.

Раздел II

Особенности избирательных кампаний в 2008 году

Порядок организации выборов

Наряду с выборами Президента Российской Федерации в 2008 году состоялись выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти 16 субъектов Российской Федерации. Также в большинстве регионов страны проводились выборы иных уровней, включая повторные и дополнительные выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации по одномандатным избирательным округам, выборы депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований, местные референдумы.

Главная особенность избирательных кампаний 2008 года состоит в том, что они проводились в два единых дня голосования — 2 марта и 12 октября. Причем мартовские выборы были сопряжены с выборами Президента РФ, что наложило отпечаток на итоги голосования на выборах регионального и местного уровней.

Основные выборы, назначенные на первую половину 2008 года, были совмещены с выборами Президента Российской Федерации. Одновременно с федеральными выборами 2 марта 2008 года в 81 субъекте Российской Федерации прошли выборы регионального и муниципального уровней. В 11 субъектах Российской Федерации — Республике Башкортостан, Республике Ингушетия, Республике Калмыкия, Республике Саха (Якутия), Алтайском крае, Амурской, Ивановской, Ростовской, Свердловской, Ульяновской и Ярославской областях — были проведены выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, причем в Республике Калмыкия, Амурской и Ивановской областях выборы этого уровня прошли досрочно в связи с принятием депутатами региональных парламентов решения о самороспуске. Всего в единый день голосования в России прошло свыше 4 тыс. выборов разного уровня, в том числе в 11 административных центрах регионов граждане голосовали за депутатов представительных органов местного самоуправления и градоначальников, отвечали на вопросы референдумов.

12 октября 2008 года в 74 субъектах Российской Федерации были проведены 6304 избирательные кампании, охватившие массив в 26,8 млн избирателей. Наиболее значимыми были выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти в пяти субъектах Российской Федерации: Чеченской Республике, Забайкальском крае, Иркутской, Кемеровской и Сахалинской областях. Выборы депутатов парламента Чеченской Республики проводились досрочно, а Законодательных собраний новых укрупненных субъектов Российской Федерации — Забайкальского края и Иркутской области — впервые. Кроме того, в 17 регионах были проведены дополнительные выборы депутатов парламентов. В 73 регионах избирались главы местного самоуправления и депутаты представительных органов местного самоуправления, в общей сложности избиралось 2038 глав местного самоуправления и 33 334 депутата представительных органов. В четырех административных центрах проводились выборы глав городов Ставрополя, Хабаровска, Вологды и Магадана. Также в четырех административных центрах субъектов Российской Федерации — Барнауле, Ставрополе, Твери и Ярославле — проводились выборы депутатов представительных органов местного самоуправления. Также проводились местные референдумы в 12 субъектах Российской Федерации, всего 426 местных референдумов. В Новомосковске Тульской области 12 октября провели интернет-голосование: оно было экспериментальным, не имеющим реальной силы, поэтому называлось не голосованием, а электронным опросом граждан.

Кроме того, мартовские выборы 2009 года были объявлены в декабре 2008 года и частично могут быть рассмотрены в настоящем докладе. Тем более что они проходят на фоне законодательных новелл, предложенных Президентом РФ Д. Медведевым в его Послании Федеральному собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 года.

Особенности применения нормативно-правовой базы проведения выборов в регионах

Формально-правовая особенность нормативной базы выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации заключалась в том, что в некоторых регионах подготовка и проведение выборов осуществлялись на основании кодифицированных правовых актов. Подготовка и проведение выборов депутатов Государственного собрания — Курултая Республики Башкортостан осуществлялись в соответствии с Кодексом республики «О выборах»; депутатов Алтайского краевого Совета народных депутатов — на основании Кодекса «О выборах, референдуме, отзыве депутатов»; депутатов Законодательных собраний Амурской и Свердловской областей — в соответствии с областными избирательными кодексами. В остальных регионах, где в 2008 году проводились выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, для регулирования вопросов назначения, подготовки и проведения выборов депутатов приняты отдельные законы. В новых субъектах Российской Федерации — Забайкальском крае и Иркутской области — первые выборы депутатов Законодательных собраний проведены в соответствии с положениями о выборах, утвержденными указами Президента Российской Федерации.

Основные аспекты применения избирательного законодательства

Прежде чем давать оценку деятельности регионов в отношении соблюдения нормативных актов при организации и проведении выборов, необходимо определить, какие аспекты включает в себя эта деятельность.

Систематическое толкование норм закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме» позволяет сделать вывод о том, что эта деятельность заключается в четком соблюдении правил ведения избирательного процесса непосредственными участниками выборов: избирательными комиссиями, кандидатами и избирателями, а также иными органами и структурами, на которые возложены полномочия по защите от имеющих место нарушений указанных правил. Под правилами здесь понимается строгое соблюдение участниками и иными лицами установленных законом обязанностей, а также отсутствие злоупотребления предоставленными законом правами.

Основным субъектом избирательного процесса, безусловно, является избирательная комиссия, организующая выборы.

Объем прав и обязанностей избирательной комиссии можно условно подразделить на два вида:

- по организации избирательного процесса;
- по обеспечению контроля за ходом избирательного процесса совместно с судами и правоохранительными органами.

Казалось бы, от чего, кроме как от профессионализма и опыта работы избирательной комиссии, организующей выборы, может зависеть исполнение законов, регулирующих правоотношения, связанные с организацией и проведением выборов в субъекте РФ? Но на практике все не так просто.

Исполнение законодательства о выборах в регионах

Исполнение законодательства о выборах на региональном уровне зависит от совокупности факторов. Причем необходимо подчеркнуть, что влияние таких факторов, как уровень правовой культуры непосредственных участников избирательного процесса — кандидатов и избирателей, а также профессионализм и опыт работы членов избирательных комиссий, начиная от комиссии, организующей выборы, до рядовой участковой комиссии, не является определяющим.

В большей степени на исполнение избирательного законодательства в субъектах РФ оказывает влияние незаконное вмешательство в избирательный процесс заинтересованных в определенном результате выборов лиц и, как следствие этого фактора, заинтересованность в определенных результатах выборов государственных и муниципальных органов власти, судов и правоохранительных органов.

Причем этот факт не является следствием правового пробела. Напротив, одним из принципов проведения выборов в РФ, закрепленным п. 7 статьи 3 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», является недопустимость вмешательства в деятельность комиссий законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц и иных граждан. Однако в жизни этот принцип достаточно часто не соблюдается.

«Технологический процесс» вмешательства в деятельность избирательной комиссии, а как следствие, и в избирательный процесс со стороны органов государственной власти или органов местного самоуправления зачастую начинается задолго до объявления даты выборов.

Суть этого процесса состоит в том, чтобы создать структуру, способную совершать необходимые действия и принимать необходимые решения в период выборов. Этими структурами являются, разумеется, избирательная комиссия, организующая выборы, и участковые избирательные комиссии, от которых зависит организация правильного подсчета голосов.

Сформированная из так или иначе аффилированных с властями граждан, избирательная комиссия выполняет все «руководящие указания». Попытки отдельных членов комиссии противостоять незаконным действиям и решениям коллег: голосовать против принятия незаконного решения, выразить особое мнение и приобщить его к протоколу заседания избирательной комиссии — воспринимаются как вотум недоверия действующей власти. В отношении «оппозиционера из комиссии» начинаются репрессивные меры: давление по линии руководства с места работы, давление на членов семьи и т. п.

Следует отметить, что избирательная комиссия, организующая выборы, всегда расположена в помещении местной администрации, но этому моменту есть легальное оправдание: ГАС «Выборы» расположена именно в данных помещениях и нигде более, потому что так удобнее работать избирательной комиссии в день голосования при вводе данных с протоколов об итогах голосования с избирательных участков. Хотя, на самом деле, пользуясь различными кабинетами в этом помещении, очень удобно «корректировать» результат, полученный на конкретном участке, до момента внесения данных протокола в систему ГАС «Выборы».

Формирование участковых избирательных комиссий реально происходит совсем не по тем демократическим процедурам, которые описаны в статье 27 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ». Это звено «технологического процесса» с момента принятия вышеуказанного федерального закона, с июня 2002 года, отработано властями и работает во всех регионах России как часы. И оправдание какое благовидное — сохранить опытные кадры в участковой комиссии во избежание ошибок и срыва процесса подсчета голосов. Однако цель сохранения «опытных кадров» сов-

сем иная: необходимо создать подконтрольную участковую комиссию, чтобы «скорректировать» процесс голосования и его итоги на участке в любой момент и в нужном направлении.

Демократические принципы формирования участковых избирательных комиссий формально, по документам, соблюдаются. Это означает, что соблюдены обязательные квоты: 50% избирательной комиссии составляют кандидатуры от партий, имеющих фракции в Государственной думе Федерального собрания РФ и представительном органе муниципального образования.

Весьма часто эта процедура происходит следующим образом. Формирование участковых избирательных комиссий обычно поручается руководителю организационного отдела местной администрации, который примерно в течение месяца до момента принятия избирательной комиссией, организующей выборы, решения о формировании участковых избирательных комиссий ведет кропотливую работу со списком членов участковых комиссий, работавших на предыдущих выборах, на предмет выяснения их готовности работать в том же качестве на предстоящих выборах. Как правило, это граждане, принимающие участие в работе участковых избирательных комиссий длительное время. Разумеется, путем естественного отбора (болезни, командировки, семейные обстоятельства и т. п.) некоторые из предыдущего состава отсеиваются, но основной костяк — председатель, заместитель, секретарь — остается. Со всех членов участковых избирательных комиссий предыдущего состава собираются заявления о согласии осуществлять указанные полномочия без заполнения графы «дата». А далее все они оформляются как кандидатуры, поданные какой-либо из партий в соответствии с законом, проставляется нужная дата на заявлении о согласии, и составы участковых избирательных комиссий утверждаются решением вышестоящей избирательной комиссии. И властям хорошо — сохранены необходимые люди, и партии — активное участие в избирательном процессе.

Самое ужасное во всем этом то, что все: и избиратели, и кандидаты — об этом знают. Что является одним из факторов, формирующих негативное отношение рядового избирателя к выборам: «Зачем на выборы ходить, когда за нас и так “проголосуют”». А среди кандидатов весьма популярна поговорка: «Важно не как ты проведешь свою избирательную кампанию, а как подсчитают результат».

Как показывает практика, избирательные комиссии в регионах четко исполняют законодательство в части соблюдения сроков совершения избирательных действий.

Что касается остальных вопросов организации избирательного процесса (информирование граждан о совершении тех или иных избирательных действий, например опубликование в СМИ объявления для полиграфических организаций о возможности их участия в выборах или информации о доходах и имуществе кандидата (списка кандидатов); формирование участковых избирательных комиссий; утверждение текста избирательного бюллетеня; проведение жеребьевки в целях предоставления возможности кандидатам или избирательным объединениям агитации в СМИ на равных условиях и т. п.), то все эти мероприятия осуществляются по схеме, приемлемой так называемому **системному кандидату** — кандидату (избирательному объединению) от ведущего на соответствующей территории политоператора (властные структуры, партии, ФПГ и т. д.).

Таким образом, деятельность основного субъекта избирательного процесса — избирательной комиссии — сводится к лоббированию интересов это самого «системного» кандидата.

В свою очередь, «системный» кандидат (избирательное объединение) при проведении своей избирательной кампании допускает злоупотребление предоставленными законом правами в части использования методов агитации, финансирования предвыборной кампании, порою доводя их до незаконности.

Разумеется, при таких условиях говорить о равенстве прав кандидатов (избирательных объединений) в период избирательной кампании не приходится. Между тем **принцип равенства** — это основной принцип демократических и свободных выборов, поскольку только при строгом его соблюдении обеспечиваются **равные возможности реализации гражданами своих избирательных прав: избирателю — свободно определиться с выбором кандидата, а кандидату — быть избранным в органы государственной власти субъекта РФ или органы местного самоуправления.**

Можно возразить: ведь свои нарушенные права субъект избирательного процесса может защитить в суде либо в правоохранительных органах. Разумеется, у субъекта избирательного процесса есть право восстановить нарушенное избирательное право. Но объективная реальность исполнения выборного законодательства в части обжалования незаконных действий и решений в субъектах на сегодняшний день такова, что эффективно реализовать это право может только «системный» кандидат. В противном случае кандидат получает отписку о том, что «доводы, изложенные в жалобе, не нашли своего подтверждения» (или, как вариант, в лучшем случае — «факты подтвердились, но виновные лица не установлены»). Суды если и принимают решения, то отказные. Причем толкование избирательного законодательства судами, прокуратурой и органами внутренних дел настолько субъективно и специфично, что может идти вразрез с установившейся практикой правоприменения по данному аспекту выборных правоотношений. Обращение в вышестоящие структуры теряет свой практический смысл, поскольку кандидат жестко связан рамками кратковременного избирательного процесса, и, пока кандидат пытается восстановить свои нарушенные права, отрывая на это свои временные, людские и финансовые ресурсы, его конкурент ведет активную избирательную кампанию.

Учитывая изложенные обстоятельства, можно утверждать, что на уровне **регионов в избирательных комиссиях не ведется никакой системной и планомерной работы по контролю за соблюдением участниками избирательного процесса законодательства.** Не во всех избирательных комиссиях существуют соответствующие рабочие группы, а тем более отсутствует эффективное взаимодействие с судами и правоохранительными органами. Не ведется работа по предупреждению правонарушений избирательного законодательства. Функция по обеспечению контроля за ходом избирательного процесса сводится к рассмотрению поступивших жалоб. И то не везде председатели избирательной комиссии помнят, что комиссия — это коллегиальный орган, отвечая на жалобу лично, без вынесения ее на заседание.

Следует отметить, что зачастую контрольные функции избирательной комиссии становятся средством борьбы с «несистемными» и неудобными кандидатами: необоснованные решения о составлении протоколов об административных правонарушениях, не основанные на законе запреты на распространение агитационных печатных материалов, незаконные решения об изъятии таких материалов и т. д.

Одним из основных недостатков исполнения избирательного законодательства на уровне регионов и органов местного самоуправления является **отсутствие системного подхода к организации работы избирательной комиссии.** Так, в одном и том же муниципальном образовании, но в различных окружных комиссиях могут быть совершенно по-разному построены и делопроизводство, и работа с кандидатами и их представителями. Без сомнения, такой свободный подход порождает злоупотребления со стороны должностных лиц избирательной комиссии и, как следствие, приводит к нарушениям прав кандидатов и даже может впоследствии повлиять на действительность результатов выборов.

Нормативно-правовая база проведения выборов в 2008 году

Выборы в региональные парламенты проводились по **смешанной (пропорционально-мажоритарной) избирательной системе**: одна половина депутатов регионального парламента избиралась по партийным спискам, а другая — по одномандатным либо многомандатным избирательным округам. Многомандатные избирательные округа создавались на территориях административно-территориальной единицы с особым статусом в новых субъектах Российской Федерации — в Забайкальском крае (5 мандатов) и Иркутской области (4 мандата). В Свердловской области депутаты областной думы Законодательного собрания избирались по **пропорциональной системе** и ранее, а депутаты верхней палаты, палаты представителей Законодательного собрания, — по одномандатным избирательным округам. Примечательно, что в четырех субъектах Российской Федерации — Республике Ингушетия, Республике Калмыкия, Чеченской Республике и Амурской области — выборы законодательных органов власти проводились только по пропорциональной системе. Такая система выборов на региональном уровне впервые была применена в 2007 году в трех субъектах Российской Федерации: Республике Дагестан, Московской области и Санкт-Петербурге. Выборы депутатов представительных органов местного самоуправления 12 октября 2008 года в Ставрополе и Твери также проводились по пропорциональной системе, то есть только по партийным спискам. При использовании пропорциональной и мажоритарно-пропорциональной избирательной системы во всех субъектах Российской Федерации применялись **закрытые списки кандидатов** (начиная с декабря 2003 года из 76 региональных выборов открытые списки кандидатов применялись только на выборах депутатов Законодательного собрания Тверской области четвертого созыва в декабре 2005 года). В 2008 году в двух субъектах Российской Федерации списки кандидатов разделялись на **региональные группы**: на мартовских выборах депутатов Государственного собрания — Курултая Республики Башкортостан списки кандидатов разделялись на 60 региональных групп, на октябрьских выборах депутатов Законодательного собрания Забайкальского края списки кандидатов разделялись не менее чем на 7 и не более чем на 11 региональных групп.

Количество подписей избирателей, необходимое для регистрации на прошедших выборах, в половине субъектов Российской Федерации составило 2% от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа (региона). Только в Забайкальском крае, Амурской, Ивановской, Сахалинской и Ульяновской областях количество подписей избирателей определено в 1%. В Алтайском крае и Ярославской области количество подписей избирателей в 1% определено для кандидатов по одномандатным избирательным округам, а для избирательного объединения по единому избирательному округу — 10 тыс. подписей избирателей (Алтайский край) и 2% (Ярославская область). В Свердловской области при выборах депутатов палаты представителей Законодательного собрания (по одномандатным избирательным округам), а также при выборах депутатов областной думы Законодательного собрания (по общеобластному избирательному округу) установлен сбор подписей избирателей в количестве 0,75% подписей от числа зарегистрированных избирателей соответствующего избирательного округа. В Кузбассе в поддержку кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу, должно быть собрано 500 подписей избирателей данного избирательного округа независимо от того, кто является инициатором выдвижения, а в поддержку списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, должно быть собрано 4 тыс. подписей избирателей на всей территории Кемеровской области.

Предельные **размеры избирательных фондов** кандидатов и избирательных объединений в субъектах Российской Федерации по-прежнему значительно разнятся: от 300 тыс.

Сведения об избирательных системах, применявшихся на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации в 2008 году					
	Дата выборов	Субъект Российской Федерации	Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти	Всего мандатов	
1	02.03.2008	Республика Башкортостан	Государственное собрание — Курултай Республики Башкортостан	120	
2	02.03.2008	Республика Ингушетия	Народное собрание Республики Ингушетия	27	
3	02.03.2008	Республика Саха (Якутия)	Государственное собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)	70	
4	02.03.2008	Республика Калмыкия	Народный хурал (парламент) Республики Калмыкия	27	
5	02.03.2008	Алтайский край	Алтайский краевой Совет народных депутатов	68	
6	02.03.2008	Амурская область	Амурский областной Совет народных депутатов	36	
7	02.03.2008	Ивановская область	Ивановская областная дума	48	
8	02.03.2008	Ростовская область	Законодательное собрание Ростовской области	50	
9	02.03.2008	Свердловская область	Палата представителей Законодательного собрания Свердловской области	21	
10			Областная дума Законодательного собрания Свердловской области (ротация $\frac{1}{2}$ областной думы — 14 из 28 депутатских мандатов; 08.10.2006 г. избирались 14 депутатов)	28	
11	02.03.2008	Ульяновская область	Законодательное собрание Ульяновской области	30	
12	02.03.2008	Ярославская область	Государственная дума Ярославской области	50	
13	12.10.2008	Чеченская Республика	Парламент Чеченской Республики второго созыва	61	
14	12.10.2008	Забайкальский край	Законодательное собрание Забайкальского края первого созыва	50	
15	12.10.2008	Иркутская область	Законодательное собрание Иркутской области первого созыва	50	
16	12.10.2008	Кемеровская область	Совет народных депутатов Кемеровской области третьего созыва	36	
17	12.10.2008	Сахалинская область	Сахалинская областная дума пятого созыва	28	

	Кол-во мандатов по пропорциональной системе	Кол-во мандатов по мажоритарной системе	Вид избирательной системы	Вид списков кандидатов	Барьер (%)
	60	60	Мажоритарно-пропорциональная	Закрытые списки с разделением на 60 рег. групп	7
	27		Пропорциональная	Закрытые списки кандидатов	7
	35	35	Мажоритарно-пропорциональная	Закрытые списки кандидатов	7
	27		Пропорциональная	Закрытые списки кандидатов	7
	34	34	Мажоритарно-пропорциональная	Закрытые списки кандидатов	7
	36		Пропорциональная	Закрытые списки кандидатов	7
	24	24	Мажоритарно-пропорциональная	Закрытые списки кандидатов	4
	25	25	Мажоритарно-пропорциональная	Закрытые списки кандидатов	7
	21		Мажоритарная мажоритарной	Формируется по избирательной системе	
	28		Пропорциональная	Закрытые списки кандидатов	7
	15	15	Мажоритарно-пропорциональная	Закрытые списки кандидатов	7
	25	25	Мажоритарно-пропорциональная	Закрытые списки кандидатов	5
	41		Пропорциональная	Закрытые списки кандидатов	7
	25	25	Мажоритарно-пропорциональная	Закрытые списки с разделением не менее чем на 7 и не более чем на 11 региональных групп	5
	25	25	Мажоритарно-пропорциональная	Закрытые списки кандидатов	7
	18	18	Мажоритарно-пропорциональная	Закрытые списки кандидатов	7
	14	14	Мажоритарно-пропорциональная	Закрытые списки кандидатов	6

рублей для кандидатов и 2 млн рублей для избирательных объединений в Ярославской области до 2,5 млн и 60 млн рублей соответственно в Иркутской области и даже 3,5 млн для кандидатов и 100 млн рублей для избирательных объединений в Республике Башкортостан. Соответственно, различия в величине **избирательного залога**, являющегося значительным барьером для непарламентских партий, обязанных представить необходимое число достоверных подписей или внести избирательный залог для регистрации на выборах. Величина избирательного залога для избирательных объединений, составляющего 10–15% от предельного размера избирательного фонда, достигла, например, в Чеченской Республике — 4,5 млн рублей, в Иркутской области — 6 млн рублей, а в Республике Башкортостан — 15 млн рублей. Только в Республике Калмыкия установлены минимальные размеры — 2 млн рублей составляет предельная величина избирательного фонда избирательного объединения и 300 тыс. — размер избирательного залога.

На выборах 2008 года, в отличие от предшествующего года, уже во всех регионах были учтены изменения избирательного законодательства в соответствии с новеллами Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на референдум граждан Российской Федерации», отменивших порог явки. Кроме того, в этих регионах применялись новые требования закона, не допускающие распространение в телеэфире в рекламных роликах политических партий, кандидатов и их выступлениях информации, способствующей созданию отрицательного отношения избирателей к кандидату, а также ужесточающие меры ответственности за проявления экстремистской деятельности.

В абсолютном большинстве регионов был установлен 7-процентный **проходной барьер** с возможностью его понижения (так называемый плавающий барьер). Только в двух регионах — Забайкальском крае и Ярославской области — действовал 5-процентный барьер для прохождения кандидатов от избирательных объединений, в Сахалинской области — 6-процентный барьер для кандидатов по единому избирательному округу, а в Ивановской области — 4-процентный барьер (самый низкий в стране наряду с Костромской областью на выборах в 2005 году).

В абсолютном большинстве субъектов Российской Федерации, в которых проходили выборы в 2008 году, распределение депутатских мандатов осуществлялось методом делителей (квота Хэра). Только на выборах депутатов Сахалинской областной думы и депутатов областной думы Законодательного собрания Свердловской области при распределении депутатских мандатов применялся метод Империи. К распределению депутатских мандатов допускалось не менее двух (в Иркутской области не менее трех) списков кандидатов.

Количественный состав депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, избранных в 2008 году, определен региональным законодательством. В 25% регионов избиралось по 50 депутатов: Забайкальский край, Иркутская, Ростовская и Ярославская области. Количество региональных парламентариев числом более 40 депутатов установлено в Чеченской Республике — 41, Ивановской области — 48 и Свердловской области — 49. Наименьшее количество депутатов избиралось в Республике Ингушетия — 27, Республике Калмыкия — 27, Сахалинской области — 28, Ульяновской области — 30, Амурской области — 36 и Кемеровской области — 36. Наибольшее количество депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти регионов установлено в Республике Башкортостан — 120, Республике Саха (Якутия) — 70, Алтайском крае — 68.

В прошедшем году наблюдалась тенденция к сокращению количественного состава региональных парламентов. Так, в декабре 2008 года Новосибирский областной совет утвердил поправку в Устав региона, предусматривающую сокращение числа депутатов с 98

до 76 человек. Инициировали изменения члены фракции «Единая Россия», мотивировав это стремлением оптимизировать расходы на содержание Законодательного собрания. 38 депутатов должны избираться в одномандатных округах, 38 — по партспискам.

После введения в 2002 году в Закон «Об общих принципах организации законодательных и представительных органов власти субъектов РФ» пункта о том, чтобы «не менее 50% депутатов избирались по единым спискам кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями», парламенты повели борьбу за сохранение избирательных округов, что можно было сделать, только увеличив количество депутатов. Губернаторы, которым выгоднее работать с малочисленными парламентами, сопротивлялись, но в тех регионах, где были сильные парламенты, число депутатов увеличивалось. Так было и в Новосибирской области: в 2005 году по настоянию фракции КПРФ количество депутатов увеличилось вдвое, с 49 до 98, что должно было, по мнению коммунистов, сделать представительную власть доступнее для избирателей. Сейчас же можно говорить об обратной тенденции.

Сокращение депутатского корпуса происходит по всей стране. Исполнительная власть повсеместно добивается сокращения депутатского корпуса. Однопалатным стал чеченский парламент, число депутатов сократилось с 61 до 41. В Законодательном собрании Ненецкого АО работают 16 депутатов вместо 20, в Республике Марий Эл — 52 вместо 67. Дагестанское заксобрание насчитывает 72 депутата вместо 120. Уменьшился с 78 до 62 человек и парламент Архангельской области.

Количество мандатов, вид избирательной системы и проходной барьер на выборах, прошедших в регионах в 2008 году, можно увидеть в прилагаемой таблице.

Раздел III

Выборы и политическая конкуренция

Участие политических партий в выборах 2008 года

Одной из основных целей политических партий, закрепленных в Федеральном законе «О политических партиях», является их участие в выборах. По данным Министерства юстиции Российской Федерации, правом участия в выборах в 2008 году обладали 15 политических партий. Во время осенней избирательной кампании 4 сентября 2008 года из Единого государственного реестра юридических лиц была исключена Политическая партия «Партия возрождения России» в связи с ликвидацией на основании решения Верховного суда Российской Федерации от 15 июля 2008 года (данная политическая партия в 2008 году участия в выборах не принимала).

В 16 избирательных кампаниях по выборам депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в 2008 году приняли участие 11 политических партий, в то время как в 2007 году их было 18, а в 2005 и 2006 годах — 29. Эти изменения во многом обусловлены сокращением числа зарегистрированных политических партий.

В избирательные бюллетени в различных регионах страны были включены избирательные объединения парламентских политических партий — «Единая Россия», КПРФ, «Справедливая Россия», ЛДПР, — а также Аграрная партия, «Патриоты России», СПС, Российская экологическая партия «Зеленые», Партия мира и единства, «Народный союз», «Гражданская сила». Демократической партии России было отказано в регистрации на выборах депутатов Законодательного собрания Забайкальского края первого созыва, партии «Яблоко» не удалось зарегистрировать кандидатов по одномандатным избирательным округам на выборах в Алтайском крае.

Списки кандидатов в депутаты по единым избирательным округам, выдвинутые региональными отделениями Всероссийской политической партии «Единая Россия», были допущены к распределению депутатских мандатов во всех субъектах Российской Федерации. По мажоритарной избирательной системе кандидаты, выдвинутые политической партией, также получили депутатские мандаты во всех регионах страны, где наряду с пропорциональной избирательной системой применялась и мажоритарная система.

На выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации пятого созыва в декабре 2007 года партия «Единая Россия» получила 70% от общего количества распределяемых депутатских мандатов — 315 из 450. На региональных выборах «Единая Россия» обеспечила себе безусловное лидерство в парламентах всех субъектов Российской Федерации. Максимальную поддержку партия получила в Чеченской Республике, Башкортостане и Кемеровской области (свыше 80% голосов), Республике Ингушетия и Ростовской области (более 70%). Наивысшие показатели достигнуты в Кемеровской области — 35 из 36 депутатских мандатов (97,2%) и в Чеченской Республике — 37 из 41 депутатского мандата (90,2%). Минимальные показатели «Единой России» — в Ярославской области, Республике Саха (Якутия), Алтайском крае, где партия набрала немногим более 50% голосов. Не слишком высокий уровень поддержки «Единой России» показали избиратели в Калмыкии и Забайкалье.

Сравнив количество голосов избирателей, поданных за данную политическую партию на региональных выборах 2008 года, и количество голосов избирателей, поданных за нее на состоявшихся ранее региональных выборах с использованием пропорциональной системы в Чеченской Республике и Сахалинской области, и в том и в другом регионе можно отметить

значительное увеличение голосов избирателей, проголосовавших за «Единую Россию» в этих регионах. Так, в Чеченской Республике количество голосов избирателей увеличилось почти в два раза (2005 год — 251 737, 2008 год — 497 338), в Сахалинской области — более чем в три раза (2004 год — 22 635, 2008 год — 66 948). В Кемеровской области все 18 депутатских мандатов, распределяемых по мажоритарной избирательной системе, получили кандидаты, выдвинутые региональным отделением партии «Единая Россия». Ранее такой результат по мажоритарной системе был достигнут в Краснодарском крае, Омской, Пензенской, Ростовской, Свердловской (палата представителей Законодательного собрания) и Тюменской областях, городе Москве.

Показатели других участников предвыборной гонки не столь впечатляющи. **КПРФ** наибольших успехов добилась в Сахалинской и Амурской областях, Калмыкии и Алтайском крае, набрав около 20% голосов избирателей. В Чеченской Республике и Кемеровской области «заградительный барьер» партии преодолеть не удалось.

На выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации пятого созыва 2 декабря 2007 года Коммунистическая партия Российской Федерации получила 57 депутатских мандатов, что составило 12,67% от общего количества распределяемых депутатских мандатов. На региональных выборах 12 октября 2008 года она улучшила показатель в Сахалинской области, где электоральная поддержка КПРФ увеличилась более чем на 7,5 тыс. голосов избирателей (2004 год — 20 305, 2008 год — 27 994) и составила 14,3% — партия получила 4 из 28 депутатских мандатов. Что касается Забайкалья и Иркутской области, здесь КПРФ также показала результат несколько выше, нежели в декабре 2007 года. В Забайкалье рост составил 5%, в Иркутской области — около 3%. К примеру, на региональных выборах в Чеченской Республике партия потеряла 48 764 голоса избирателей (2005 год — 50 644, 2008 год — 1880).

Региональные отделения **Либерально-демократической партии России** выдвинули списки кандидатов по единым избирательным округам и кандидатов по мажоритарной избирательной системе во всех субъектах Российской Федерации. По мажоритарной избирательной системе кандидаты, выдвинутые ЛДПР, как и на предыдущих выборах, депутатских мандатов не получили: за весь период, начиная с 7 декабря 2003 года, в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации кандидаты этой партии получили лишь два депутатских мандата: один — в Курганской области в 2004 году, второй — в Псковской области в 2007 году.

На федеральных выборах 2 декабря 2007 года ЛДПР получила 8,89% от общего количества депутатских мандатов — 40. На региональных выборах в 2008 году Либерально-демократическая партия России максимальной поддержкой пользовалась в Алтайском крае и Амурской области и, что самое неожиданное, в Ингушетии, где партия Жириновского набрала около 11% голосов. ЛДПР опередила КПРФ и «эсеров» в Свердловской и Иркутской областях. Динамика электоральной поддержки политической партии на выборах 12 октября 2008 года в Сахалинской области увеличилась более чем на 2 тыс. голосов избирателей, в Чеченской Республике уменьшилась более чем на 5 тыс. голосов избирателей по сравнению с предыдущими выборами.

Во всех рассматриваемых субъектах Российской Федерации кандидатов по единым избирательным округам и кандидатов по мажоритарной избирательной системе выдвигали региональные отделения политической партии **«Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь»**. Партия участвовала на выборах в 15 регионах (кроме Ярославской области), наилучших показателей добилась в Республике Саха (Якутия), где набрала 14,5%, а в Чеченской Республике превысила показатель по федеральным выборам в Государственную думу

— 9,75% (4 из 41 депутатского мандата). Сравнивая количество голосов избирателей, поданное за партию «Справедливая Россия» на выборах депутатов парламента Чеченской Республики первого и второго созывов, необходимо отметить, что поддержка ее избирателями 12 октября 2008 года по сравнению с 27 ноября 2005 года (выборы Народного собрания парламента Чеченской Республики первого созыва, участвовала партия «Родина», которая в 2006 году изменила наименование на «Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь») увеличилась более чем в пять раз (с 9904 до 51 759 голосов избирателей). В остальных субъектах Российской Федерации данный показатель значительно ниже — в Башкортостане, Калмыкии, Амурской, Кемеровской, Ростовской и Свердловской областях партия не смогла преодолеть избирательный барьер.

Помимо политических партий, представленных в Государственной думе Федерально-го собрания Российской Федерации, в группу избирательных объединений, допущенных к распределению депутатских мандатов в региональных парламентах, вошла и **Аграрная партия России**, которая сумела преодолеть установленный барьер в Калмыкии и Забайкалье, а в Якутии стала четвертой и вытеснила ЛДПР. Совсем немного голосов не хватило АПР, чтобы преодолеть пятипроцентный барьер в Ярославской области (4,83%) и семипроцентный барьер в Иркутской области (6,23%). На выборах 12 октября 2008 года по мажоритарной избирательной системе в Забайкальском крае и Иркутской области от этой политической партии избраны по одному кандидату. Накануне дня голосования — 10 октября 2008 года съезд Аграрной партии России принял решение о реорганизации политической партии в форме присоединения к Всероссийской политической партии «Единая Россия».

Другие, менее крупные партии вклинивались в спор общероссийских парламентских партий с менее значимым успехом. Сведения о списках кандидатов, выдвинутых ими, были внесены в избирательные бюллетени (хотя бы в одном субъекте Российской Федерации), но списки кандидатов к распределению депутатских мандатов допущены не были. Это политические партии «Патриоты России», Российская экологическая партия «Зеленые», «Народный союз» и Российская партия мира и единства, «Союз правых сил», «Гражданская сила».

Среди этих партий наиболее высокий результат получили «**Зеленые**»: на выборах в Иркутской области — более 5%, в Калмыкии — 4%, в Ярославской области — около 3% голосов избирателей. В Чеченской Республике в регистрации списка кандидатов, выдвинутых по пропорциональной системе, было отказано на основании превышения установленного количества недостоверных и недействительных подписей избирателей, в Забайкальском крае региональное отделение партии не представило документы на регистрацию. По мажоритарной избирательной системе кандидаты, выдвинутые партией в Забайкальском крае и Иркутской области, мандатов не получили. 21 ноября 2008 года на съезде Российской экологической партии «Зеленые» было принято решение о преобразовании политической партии в общероссийское общественное объединение.

«**Патриоты России**» с трудом сумели преодолеть установленный барьер в Ярославской области, набрав около 6% голосов, а на выборах в Чеченской Республике лишь 1,33% голосов избирателей. В Иркутской и Сахалинской областях региональным отделениям политической партии было отказано в регистрации списков кандидатов, выдвинутых по пропорциональной системе, на основании превышения установленного количества недостоверных и недействительных подписей избирателей. Кандидаты, выдвинутые по мажоритарной системе, мандатов не получили. 23 ноября 2008 года состоялся съезд партии, на котором принято решение о реорганизации в форме присоединения к «Патриотам России» Российской политической партии мира и единства.

У **Российской политической партии мира и единства** самый высокий показатель в Амурской области — 1,15%, а в Чеченской Республике — 0,29% голосов. В Кемеровской области в регистрации списка кандидатов, выдвинутых по пропорциональной системе, было отказано на основании превышения установленного количества недостоверных и недействительных подписей избирателей. 22 ноября 2008 года на съезде Партии мира и единства принято решение о реорганизации политической партии в форме присоединения к партии «Патриоты России».

Партия **«Народный союз»** в Ярославской области набрала 0,34% и в Чеченской Республике получила 0,23% голосов избирателей. В Сахалинской области в регистрации списка кандидатов, выдвинутых по пропорциональной избирательной системе, было отказано на основании превышения установленного количества недостоверных и недействительных подписей избирателей. Кандидатов по мажоритарным избирательным округам региональные отделения партии не выдвигали. 13 декабря 2008 года партия «Народный союз» на внеочередном съезде приняла решение о преобразовании в общественное объединение и присоединении к общественному движению «Российский общенародный союз» (РОС).

Партия **«Союз правых сил»** на выборах в Ивановской области получила лишь 3,03% голосов. В Кемеровской области региональному отделению СПС было отказано в регистрации списка кандидатов по единому избирательному округу на основании превышения установленного количества недостоверных и недействительных подписей избирателей. По мажоритарной избирательной системе кандидаты от партии не выдвигались. 15 ноября 2008 года на съезде СПС принято решение о ликвидации партии.

Партия **«Гражданская сила»** на региональных выборах 2008 года получила 4% в Свердловской области и 1% в Ярославской области. 15 ноября 2008 года на съезде партии принято решение о ее ликвидации.

Российская объединенная демократическая партия «Яблоко» не участвовала в выборах, так как не смогла зарегистрировать списки кандидатов. Так, в Сахалинской области региональному отделению партии областная избирательная комиссия отказала в регистрации списка кандидатов на основании превышения установленного количества недостоверных и недействительных подписей избирателей. По мажоритарному избирательному округу в области был выдвинут один кандидат, но зарегистрирован он не был.

Не смогла принять участие в выборах и **Демократическая партия России**. Региональное отделение ДПР выдвинуло список кандидатов по единому избирательному округу в Забайкальском крае, однако на основании превышения установленного количества недостоверных и недействительных подписей избирателей в регистрации было отказано. По мажоритарной избирательной системе региональные отделения ДПР кандидатов не выдвигали. На съезде партии 15 ноября 2008 года Демократическая партия Россия приняла решение о преобразовании в общероссийское общественное объединение.

Ни в одном из субъектов Российской Федерации не реализовали свое право выдвижения кандидатов (списка кандидатов) политические партии «Партия социальной справедливости» и «Партия возрождения России». 25 сентября 2008 года на IX внеочередном съезде партии **«Партия социальной справедливости»** было принято решение о ликвидации партии. Министерство юстиции Российской Федерации на основании представленных документов внесло своим распоряжением от 14 октября 2008 года в Единый государственный реестр юридических лиц сведения о нахождении политической партии в процессе ликвидации. Как указано выше, 4 сентября 2008 года из Единого государственного реестра юридических лиц была исключена политическая партия **«Партия возрождения России»** в связи с ликвидацией на основании решения Верховного суда Российской Федерации от 15 июля 2008 года (данная политическая партия в 2008 году участия в выборах не принимала).

На октябрьских выборах 2008 года в четырех административных центрах субъектов Российской Федерации — Барнауле, Ставрополе, Твери и Ярославле — проводились выборы в представительные органы местного самоуправления, замещены все 138 мандатов. Из них «Единая Россия» получила 94 мандата, КПРФ — 14 мандатов, ЛДПР — 5 мандатов, «Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь» — 6 мандатов, депутаты, избранные в порядке самовыдвижения, — 19 мандатов. Также избраны главы административных центров во всех четырех субъектах Российской Федерации — Ставрополя, Хабаровска, Вологды и Магадана. Все четыре кандидата были выдвинуты избирательным объединением «Единая Россия» и одержали победу.

Таким образом, из 15 политических партий, зарегистрированных в Министерстве юстиции Российской Федерации на начало 2008 года и имевших право участвовать в выборах, в избирательных кампаниях весной и осенью 2008 года приняли участие 11 партий.

Безусловным фаворитом выборов является партия «Единая Россия», в то же время нужно отметить, что оппозиция и формально, и реально принимала слабое участие в прошедших региональных выборах.

Уровень политической конкуренции на выборах

Отдельные аналитики и некоторые неправительственные организации, в частности ассоциация «Голос», заявляют о снижении уровня политической конкуренции. На первый взгляд количественные показатели числа участников выборов могут свидетельствовать в пользу подобных заявлений: если на региональных выборах 2006 года в девяти регионах участвовали в среднем 8 партий, в марте 2007 года — 6,5 партии, то к осенним выборам 2008 года до финиша дошли в среднем только 5,2 партийного списка на каждый субъект Российской Федерации. В соответствии с законодательством партии, имеющие парламентские фракции, пользовались преференциями при регистрации списков кандидатов, остальные избирательные объединения вынуждены были либо вносить избирательный залог, либо представить необходимое число достоверных подписей, что для некоторых стало непосильным. В то же время, например, в Чеченской Республике были зарегистрированы списки кандидатов семи партий, отказ из-за большого числа недостоверных подписей получила только Российская экологическая партия «Зеленые» (впрочем, результат выборов в этом регионе был для всех очевиден). Сетования по поводу того, что за бортом избирательной кампании оказались демократы, также спорно: на осенних выборах «Союз правых сил» и «Яблоко» безуспешно пытались принять участие только в двух из пяти регионов, где проходили выборы органов законодательной власти субъектов Российской Федерации. Основной причиной такой ситуации стал, скорее всего, внутренний кризис в этих политических структурах.

Следует учесть и тот факт, что во второй половине 2008 года активно проходил процесс укрупнения политических партий путем самороспуска более мелких и объединения их с парламентскими.

Можно считать пикантными нюансы выборов, когда накануне объединения партий кандидатам от Аграрной партии пришлось конкурировать с «Единой Россией» в Иркутской области и Забайкалье, спорить за мандаты в Иркутской области пришлось «эсерам» и «зеленым».

Несмотря на бесспорное преимущество «Единой России», уровень конкуренции на выборах был относительно высоким, противостояние жестким, зачастую интрига сохранялась до последнего.

Так, на выборах в Законодательное собрание Свердловской области, состоящее из двух палат (палата представителей и областная дума) 2 марта 2008 года были избраны по партий-

ным спискам в порядке ротации 14 из 28 депутатов облдумы, а также 21 депутат-одномандатник в палату представителей (ППЗС, верхняя палата). Все мандаты депутатов ППЗС достались официальным выдвиженцам «Единой России». Единственная интрига до последнего сохранялась в Кировском избирательном округе №6. Все три оппонента выдвинутого здесь «Единой Россией» Игоря Ковпака пытались снять с выборов свои кандидатуры. К вечеру 29 февраля, когда истекал отведенный законом срок для снятия с выборов, успели аннулировать свою регистрацию самовыдвиженец Андрей Дружинин и выдвинутый ЛДПР Борис Дунаев. Присоединиться к конкурентам готов был и последний соперник кандидата Ковпака — Яков Невелев, но так этого и не сделал (в случае, если нет состязательности процесса, в округе назначаются перевыборы). По итогам голосования экс-лидер «Справедливой России» Яков Невелев уступил Игорю Ковпаку около 19% голосов. В областную думу, куда баллотировались пять партий — «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия» и «Гражданская сила», — интрига оставалась вплоть до самого последнего момента. Еще поздно вечером 2 марта, когда из облизбиркома стали поступать первые итоги, на грани прохождения балансировали «Справедливая Россия» с 7% и «Гражданская сила» с 6%. От того, удастся ли хоть одной из них преодолеть семипроцентный барьер, зависело количество мандатов, которые достанутся ЛДПР и КПРФ (на тот момент у каждой из них было порядка 10–11%). Для партии коммунистов было крайне важно получить минимум два мандата. Это позволяло им впервые сформировать в думе нового созыва свою фракцию. Для этого в думе должно быть не менее трех депутатов от коммунистов (под процедуру ротации не попал лидер местного отделения Владимир Краснолобов). Однако, как признают в свердловском отделении КПРФ, особых надежд на это у них не было — «Единую Россию» не устроил партсписок коммунистов, состоящий из жестко оппонировавших областной исполнительной власти кандидатов (три первых места в нем занимали Андрей Альшевских, Георгий Перский и Евгений Артюх). Союзниками единороссов в борьбе с коммунистами выступили и справороссы. Но в итоге коммунисты набрали 12,2% голосов. ЛДПР, список которой возглавлял лидер партии В. Жириновский, опередила их почти на 4% (16,07%). «Единая Россия» получила 58,43% голосов избирателей, что является для партии наивысшим показателем за все время участия в областных выборах. «Справедливой России» не хватило для преодоления семипроцентного барьера совсем немного — 0,74%. Результат «Гражданской силы» — 4,04%. В итоге 14 мандатов были распределены следующим образом: по два получили КПРФ и ЛДПР, 10 — «Единая Россия».

Конкуренция партий проявлялась также и в судебных разбирательствах в ходе выборов. В Якутии партии в предвыборный период отдали дань традиции — взаимным судебным искам. Сначала «эсеры» предприняли попытки отменить регистрацию списков ЛДПР и «Единой России», однако суд отклонил оба иска. Затем ЛДПР ответила оппонентам той же монетой и подала против «Справедливой России» сразу два иска. Один из них Верховный суд Якутии удовлетворил, и решение об отмене 29 февраля принял лишь Верховный суд Российской Федерации. Точно так же действовали и кандидаты в городскую думу и мэры Якутска. Не обошлось и без грязных политтехнологий (более подробно в специальной главе). В итоге члены избирательных комиссий перед самым днем голосования вычеркивали из бюллетеней одни строчки или вписывали другие по решению суда. В списки кандидатов в Государственный совет (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) буквально накануне 2 марта вернули «Справедливую Россию», а в Ярославской области ее, наоборот, вычеркнули. После таких потрясений сами выборы в Якутии прошли достаточно спокойно и при высокой явке — почти 70%.

В Волгограде до последнего дня не было известно точное количество соискателей 48 мандатов депутатов городской думы. Суды по отмене регистрации кандидатов шли в течение всей кампании, а 29 февраля горизбирком отменил регистрацию еще восьми

Доля полученных депутатских мандатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти 83 субъектов Российской Федерации характеризуется следующими показателями:		
№ п/п	Наименование политической партии, региональные отделения которой получили депутатские мандаты	Процентное соотношение от общего числа депутатских мандатов, распределяемых в субъектах Российской Федерации
1	Всероссийская политическая партия «Единая Россия»	60,07%
2	Политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации»	9,95%
3	Политическая партия «Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь» (с учетом мандатов, полученных Российской партией жизни и Партией пенсионеров)	7,23%
4	Политическая партия «Либерально-демократическая партия России»	4,00%
5	Политическая партия «Аграрная партия России»	1,75%
6	Политическая партия «Союз правых сил»	0,68%
7	Политическая партия «Патриоты России»	0,41%
8	Политическая партия «Российская объединенная демократическая партия "Яблоко"»	0,15%
9	Политическая партия «Партия социальной справедливости»	0,1%
10	Всероссийская политическая партия «Гражданская сила»	0,05%
11	Политическая партия «Народный союз»	0,05%
12	Политическая партия «Демократическая партия России»	0,02%
13	Политическая партия «Российская экологическая партия "Зеленые"»	0,02%
14	Российская политическая партия мира и единства	0,00%

кандидатов (по закону это можно сделать не менее чем за пять дней до голосования). В ситуацию оперативно вмешался обллизбирком, точку в споре поставил суд. Больше всех досталось членам участковых избирательных комиссий: в ночь с пятницы на субботу они вручную вычеркивали фамилии снятых с дистанции из списков, а на следующую ночь бюллетени пришлось перепечатывать заново.

На выборах в Законодательное собрание Ульяновской области в непростой ситуации оказалось региональное отделение «Единой России», которое вело агитацию достаточно корректно, однако в ответ получало от оппонентов комья грязи. Например, большими тиражами распространялись фальшивые заявления и обращения от имени представителей ЕР, в том числе о подарках и продуктовых наборах для пенсионеров, инвалидов и ветеранов, за которыми они отправлялись на другой конец города, но возвращались ни с чем. Самый громкий скандал разгорелся накануне дня голосования в так называемый день тишины. Губернатор, лидер списка «Единой России», Сергей Морозов обратился с заявлением в правоохранительные органы с просьбой возбудить уголовное дело по факту того, что 1 марта в регионе от его имени были распространены фальшивые обращения, в которых губернатор якобы раскаивался в поддержке некоторых кандидатов от своей партии и призывал избирателей отдать голоса за их оппонентов.

Участие политических партий в региональных выборах выглядит следующим образом:			
№ п/п	Наименование политической партии	Количество избирательных кампаний в субъектах РФ, в которых списки были включены в бюллетени. Пропорциональная избирательная система	Количество избирательных кампаний в субъектах РФ, в которых кандидаты были включены в бюллетени. Мажоритарная избирательная система
1	Всероссийская политическая партия «Единая Россия»	83 (100%)	75 (100%)
2	Политическая партия «Либерально-демократическая партия России»	81(97,6%)	73 (97,3%)
3	Политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации»	80(96,4%)	73 (97,3%)
4	Политическая партия «Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь»	62 (74,7%)	5 (68%)
5	Политическая партия «Союз правых сил»	30 (36,14%)	17 (22,7%)
6	Политическая партия «Патриоты России»	27 (32,5%)	26 (34,7%)
7	Политическая партия «Аграрная партия России»	26 (31,3%)	30 (40%)
8	Политическая партия «Народный союз»	16 (19,3%)	16 (21,33%)
9	Политическая партия «Российская объединенная демократическая партия “Яблоко”»	15 (18,07%)	1 (1,33%)
10	Политическая партия «Демократическая партия России»	9 (10,84%)	5 (6,7%)
11	Политическая партия «Российская экологическая партия “Зеленые”»	7 (8,43%)	4 (5,33%)
12	Всероссийская политическая партия «Гражданская сила»	6 (7,23%)	2 (2,67%)
13	Политическая партия «Партия социальной справедливости»	4 (4,82%)	2 (2,67%)
14	Российская политическая партия мира и единства	2 (2,41%)	1 (1,33%)

В Калмыкии громких скандалов в ходе избирательной кампании не отмечалось. Однако глава республики Кирсан Илюмжинов атмосферу несколько подогрел: накануне выборов он отправил в отставку правительство республики, стал одним из вдохновителей досрочного самороспуска Народного хурала, порекомендовал сложить полномочия мэру Элисты Радио Бурулову. Оппозиция Илюмжинову, в которой раньше традиционно находились только коммунисты, пополнилась частью недовольных экс-министров и депутатов — что сделало итоги выборов в парламент сложными для прогнозов, снизило показатели «Единой России».

На Алтае выборы прошли достаточно спокойно — разве что по сравнению с думской кампанией выросло число жалоб граждан: например на то, что «их» кандидата вычеркнули из списков.

По результатам выборов в Кемеровской области КПРФ выступала с многочисленными жалобами. Однако неуспех КПРФ в Кемеровской области нельзя объяснить только незаконием и противодействием властей. Партийная организация в области переживает многолетний кризис. Свидетельством этому является и тот факт, что один из бывших ее секретарей, какое-то время руководивший организацией, участвовал в этих выборах как кандидат от ЛДПР — второй в списке после Жириновского. Очевидно, что с организацией, раздираемой внутренними проблемами и склоками, справиться куда легче, нежели с сильной и дееспособной.

В Сахалинской области противодействие коммунистам также оказывалось значительное (да и в партийной организации проблемы были). Так, в субботу, когда любая агитация уже запрещена, по городу были распространены подложные листовки, где лидер сахалинских коммунистов Светлана Иванова изображена вместе с главным «эсером» области Сергеем Пономаревым. Подобного рода грязные технологии использовались против Ивановой и в ходе прошлогодней думской кампании. Но слаженная и активная работа коммунистов принесла результаты: 23% вместо думских 15%. Светлана Иванова одержала победу по своему одномандатному округу. «Единая Россия» получила на 11% меньше, чем на выборах в Госдуму.

Между тем КПРФ действенной тактики до сих пор не выработала, хотя речь о ее необходимости ведется уже давно. А действовать в новых, и отнюдь не благоприятных, условиях по-старому — это неизбежно терпеть поражения, упускать имеющиеся возможности. В том, что такие возможности и резерв поддержки у КПРФ в принципе имеются, убеждают и последние выборы, в которых проявилась ограниченность электорального ресурса партии власти, и значительные протестные настроения в обществе, которые в условиях кризиса будут усиливаться.

Активное стремление ряда политологов и заявления отдельных политиков о партии «Справедливая Россия» как о второй партии власти явно преувеличены. Ни на Сахалине, ни в Забайкалье, ни в Иркутской области «Справедливая Россия» не стала даже третьей, уступив и КПРФ, и ЛДПР. Еще показательнее выборы в местные органы власти. На выборах в Тверскую городскую думу «Единая Россия» набрала 49%, КПРФ — 30%, «Справедливая Россия» — 7,4%. На выборах в городское собрание Ставрополя у «Единой России» — 66,3%, у КПРФ — 16,3%, а у «Справедливой России», совсем недавно претендовавшей здесь на первенство, только 7%, меньше, чем у ЛДПР.

Партийная динамика по результатам выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации

На сегодняшний день законодательные (представительные) органы государственной власти всех субъектов Российской Федерации сформированы либо полностью по пропорциональ-

ной избирательной системе (республики Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Чеченская Республика, Амурская и Московская области, город Санкт-Петербург, Свердловская область, где одна из палат Законодательного собрания — областная дума — формируется по пропорциональной избирательной системе с 1996 года), либо по смешанной избирательной системе в соответствии с требованиями п. 16 статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Впервые на практике эта норма стала применяться с 7 декабря 2003 года. За это время в некоторых субъектах Российской Федерации выборы с учетом применения данной нормы проходили дважды, а именно — в республиках Ингушетия, Мордовия, Калмыкия, Алтайском крае, Амурской, Вологодской, Ивановской, Ульяновской и Ярославской областях. Ротация одной второй областной думы Свердловской области за указанный период осуществлялась трижды. После 12 октября 2008 года к этому списку добавились Чеченская Республика и Сахалинская область.

Кроме того, количество депутатских мандатов, полученное кандидатами, выдвинутыми в порядке самовыдвижения, составляет 13,22%; кандидатами, выдвинутыми избирательными блоками, — 1,38%; политическими партиями, которые прекратили свое существование, — 0,3%.

В региональных парламентах имеют представительство 13 политических партий (кроме Российской политической партии мира и единства).

Практически все политические партии активнее участвуют в выборах по пропорциональной избирательной системе, чем по мажоритарной системе, кроме Аграрной партии России, у которой данный показатель несколько выше по мажоритарной избирательной системе.

Из всех зарегистрированных политических партий только одна партия — Всероссийская политическая партия «Единая Россия» — представлена в законодательных (представительных) органах государственной власти всех субъектов Российской Федерации.

Политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации» имеет свое представительство в 79 из 83 региональных парламентах, что составляет 95,18%. Максимально партия представлена в трех федеральных округах: Северо-Западном, Приволжском и Уральском. В Центральном федеральном округе нет представительства КПРФ в Брянской области (партия принимала участие в выборах в составе избирательного блока «КПРФ, Аграрная партия России — За Победу!»). В Южном федеральном округе депутатов от КПРФ нет в парламенте Чеченской Республики. В Сибирском федеральном округе нет представительства КПРФ в Кемеровской области, в Дальневосточном федеральном округе — в Чукотском автономном округе.

Либерально-демократическая партия России максимально представлена в Северо-Западном федеральном округе — 100%. Наименьшее представительство ЛДПР в Южном федеральном округе — 30,77%. Средний показатель представительства партии равен 68,67% — 57 из 83 субъектов Российской Федерации.

Партия «Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь» (с учетом представительства ранее существовавших партий «Российская партия жизни» и «Партия пенсионеров») имеет максимальное представительство в Северо-Западном и Уральском федеральных округах. Минимальный показатель ее представительства в Южном федеральном округе — 61,54%. Представительство партии есть в 67 субъектах Российской Федерации — 80,72%.

Партии, не представленные в Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации пятого созыва, представлены в федеральных округах эпизодически. Наибольшее представительство имеет Аграрная партия России. Максимальное представительство этой партии в Сибирском федеральном округе — в 5 из 12 субъектов Российской Федерации.

Федерации. Минимальное представительство в Северо-Западном федеральном округе, где партия представлена в 1 из 11 региональных парламентов — Законодательном собрании Вологодской области. АПР представлена в 21 из 83 субъектов Российской Федерации — 25,30%.

«Союз правых сил» представлен в шести из семи федеральных округов. Максимальный показатель представительства партии достигнут в Центральном федеральном округе и равен 27,78% (5 из 18 субъектов Российской Федерации), минимальное представительство — в Южном федеральном округе (в государственной думе Ставропольского края). Партия не имеет представительств в Дальневосточном федеральном округе.

Политическая партия «Патриоты России» представлена в пяти федеральных округах, не имеет представительств в Уральском и Сибирском округах. Максимальный показатель представительства у партии в Северо-Западном федеральном округе — 18,18% (в Калининградской областной думе и Новгородской областной думе), а минимальный показатель в Дальневосточном федеральном округе — в Законодательном собрании Камчатского края. Средний показатель представительства партии равен 8,43% — 7 из 83 субъектов Российской Федерации.

Российская объединенная демократическая партия «Яблоко» имеет свое представительство в Центральном федеральном округе — депутатские мандаты были получены в Законодательном собрании Калужской области и Московской городской думе. Средний показатель представительства партии составляет 2,41% — 2 из 83 субъектов Российской Федерации.

Остальные политические партии имеют незначительное представительство в федеральных округах. Партия «Народный союз» представлена только в Законодательном собрании Тверской области (Центральный федеральный округ), Демократическая партия России — в Курской областной думе (Центральный федеральный округ), Российская экологическая партия «Зеленые» — в Самарской губернской думе (Приволжский федеральный округ), партия «Гражданская сила» — в Новгородской областной думе (Северо-Западный федеральный округ). Эти партии имеют равный средний показатель представительства, который составляет 1,2% — 1 из 83 субъектов Российской Федерации. Одна из партий — Партия мира и единства — не имеет представительств ни в одном из федеральных округов.

Главы регионов и выборы

В декабре 2004 года в Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были внесены изменения, в соответствии с которыми прямые выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации отменены. Законом определен порядок, по которому законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимает решение о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по представлению Президента Российской Федерации.

Формально после отмены выборов этот институт политической системы не подходит под настоящее исследование. Однако представляется целесообразным его рассмотрение по следующим причинам:

- в обществе нет согласия относительно замены прямых выборов на существующий порядок назначения глав регионов;
- достаточно часто главы регионов возглавляют партийные списки на выборах законодательных органов власти субъектов федерации.

2008 год стал рекордным по относительному числу новых глав регионов: свои посты сохранили лишь 2 из 12 назначенных (83% новичков при максимальных до сих пор 44% в 2007 году). Причем оба старожила (глава Забайкальского края Равиль Гениатулин и магаданский губернатор Николай Дудов) были переназначены еще Владимиром Путиным. В свою очередь, Президент Медведев не внес на рассмотрение законодательных органов регионов ни одной кандидатуры из числа прежних губернаторов. За исключением главы Иркутской области Игоря Есиповского, который был назначен временно исполняющим обязанности указом Путина в апреле 2008 года, но, по сути, это новая фигура.

Характерной приметой 2008 года стала досрочная смена губернаторов, впервые утвержденные уже по новой схеме — региональными парламентами по представлению Президента. Иркутский лидер Александр Тишанин проработал на своем посту чуть более трех лет, а амурский губернатор Николай Колесов — менее полутора. Кроме того, лишился должности и один из региональных лидеров, считавшихся прежде неприкосновенными, — президент Ингушетии и генерал ФСБ Мурат Зязиков.

Уже в мае 2008 года, после годичных скандалов, «добровольно-принудительно» ушел в отставку Александр Черногоров, вместо него ставропольским губернатором был назначен Валерий Гаевский. В июле была принята отставка чукотского губернатора Романа Абрамовича, который ушел по собственному желанию, оставив вместо себя своего 34-летнего ставленника Романа Копина. Третьим Медведев назначил главой Карачаево-Черкесской Республики судью Конституционного суда Бориса Эбзеева. Его предшественник Мустафа Батдыев, будучи, как и все главы КЧР, карачаевцем, умудрился прослыть в республике «ставленником черкесов», а также был замешан в крупном скандале вокруг убийств на даче своего бывшего зятя.

Отставка же губернатора Амурской области Николая Колесова оказалась уникальной не столько на фоне последних замен губернаторов, сколько вообще за всю историю отставок глав регионов. Колесов поставил своеобразный рекорд политического недолголетия: вступив в должность 1 июня 2007 года, он был отправлен в отставку 16 октября 2008 года.

В соответствии с действующим в настоящее время Положением о порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 27 декабря 2004 года N1603), кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации представляются Президенту Российской Федерации руководителем Администрации Президента Российской Федерации. В свою очередь, руководителю Администрации Президента предложения по кандидатурам на должность высшего должностного лица субъекта РФ вносятся полномочными представителями Президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе.

В пункте 2 выше указанного Положения определено, что «при внесении предложений по кандидатурам учитываются их авторитет и деловая репутация, опыт публичной (государственной и общественной) деятельности, а также результаты предварительных консультаций с общественными объединениями соответствующего субъекта Российской Федерации». По мнению большинства экспертов, этот пункт Положения, как правило, нарушается. Фамилии большинства будущих руководителей регионов для местных партийцев становятся известны лишь при внесении их кандидатур Президентом на утверждение законодательным органом субъекта федерации. Так, кандидатура Никиты Белых на должность губернатора Кировской области стала полной неожиданностью даже для лидеров регионального отделения партии «Единая Россия», не говоря уже о каких-либо иных общественных объединениях. Если консультации и проводились, то явно не в Кировской области.

Таким образом, вполне рациональная процедура, заложенная в порядок подбора кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта федерации, не исполнялась. Безусловно, зачастую для того, чтобы разорвать сложившиеся коммерческо-политические отношения в регионе, необходим совершенно новый человек. Но, нарушая процедуру, описанную в Положении, полпреды исключили из процесса подбора кандидатуры институты гражданского общества.

В настоящее время Президентом Медведевым предложен новый порядок внесения кандидатур будущих руководителей исполнительной власти субъектов федерации. Эти кандидатуры будут предлагать Президенту не полпреды, а партии, имеющие большинство в региональных парламентах. Однако речь идет о федеральных органах партий, а не об их региональных отделениях. То есть мнение населения, отдавшего предпочтение на выборах регионального парламента той или иной партии, практически не будет учитываться, но теперь уже вполне официально.

Так как партия «Единая Россия» почти во всех регионах имеет большинство в законодательных органах власти и в этой партии действует один из принципов демократического централизма — «обязательность выполнения решений вышестоящих органов нижестоящими», то в ближайшее время не следует ожидать каких-либо трудностей с утверждением вносимых кандидатур. По сути такая ситуация будет мало чем отличаться от порядка назначения первых секретарей обкомов КПСС: Политбюро ЦК рекомендовало — Пленум обкома утвердил. Сложно представить, что партия предложит Президенту представителя другой политической организации, в лучшем случае это может быть беспартийный кандидат. Появление представителя иной партии возможно, если Президент не согласится с предложенной кандидатурой от доминирующей в региональном парламенте партии.

В 2009 году истекают полномочия 16 глав субъектов федерации. В декабре 2008 года вместо Алексея Лебеда (Республика Хакасия) и Николая Шаклеина (Кировская область) уже утверждены и в январе 2009 года приступили к исполнению обязанностей Виктор Зимин и Никита Белых соответственно.

Кроме них полномочия в 2009 году истекают у следующих лиц: Александр Бердников (Республика Алтай), Владимир Торлопов (Коми), Леонид Маркелов (Марий Эл), Александр Волков (Удмуртия), Александр Карлин (Алтайский край), Олег Чиркунов (Пермский край), Николай Виноградов (Владимирская область), Николай Максюта (Волгоградская область), Владимир Кулаков (Воронежская область), Олег Богомолов (Курганская область), Михаил Кузнецов (Псковская область), Эдуард Россель (Свердловская область), Николай Волков (Еврейская автономная область), Юрий Неелов (Ямало-Ненецкий автономный округ).

Из 14 регионов, где предполагается смена руководителя, партия «Единая Россия» не имеет большинства только во Владимирской области и в Ненецком автономном округе. Однако в этих регионах 1 марта 2009 года состоятся выборы в местные парламента, и баланс сил в них может измениться. Поэтому нельзя утверждать, что «Единая Россия» не сможет повлиять на назначение в них губернаторов.

Таким образом, в процедуре назначения (выборов) глав регионов в 2008 году имели место нарушения действующих нормативных актов. При таком подходе не могло быть и речи о какой-либо политической конкуренции. Предложенные Президентом Медведевым правовые новеллы создают предпосылки для такой конкуренции, но только через победу партии на выборах регионального парламента.

Использование некоторых «черных» технологий, реакция на них граждан, общественности и органов власти

Анализируя российские выборные реалии, можно утверждать, что без применения «черных» технологий не обходится ни одна избирательная кампания. Применяемые незаконные предвыборные технологии можно условно классифицировать на следующие группы:

- по субъектам, которые их применяют;
- по характеру воздействия на избирательный процесс.

Незаконные избирательные технологии по субъекту применения можно также условно подразделить на приемы, применяемые кандидатами, и приемы, применяемые властями.

По характеру воздействия на избирательный процесс встречаются «черные» технологии, используемые с целью воздействия на избирателей, а также технологии, применяемые с целью корректировки итогов голосования и, как следствие, результатов выборов.

Следует отметить, что наиболее опасными для развития института свободных выборов в России являются технологии, применяемые властями, так называемый административный ресурс. Если деятельность кандидата в этом направлении еще как-то поддается контролю со стороны других кандидатов — его конкурентов и можно предпринять попытки по ее законному пресечению, то деятельность властных структур в этом отношении — неконтролируемый и практически безнаказанный процесс.

Когда говорится о попытках пресечения деятельности того или иного кандидата по применению «черных» технологий, имеется в виду то, что попытки могут увенчаться определенным успехом, если это **«несистемный» кандидат (читай — несогласованный властями или иным главным на этой территории политоператором)**. С кандидатом, поддерживаемым властями, такие попытки практически бесперспективны, поскольку на уровне правоохранительных органов и судов их деятельность будет «покрываться» указанными органами.

Весьма примечательно, что **власти на своих различных уровнях осуждают применение незаконных предвыборных методов воздействия на избирательный процесс**. Активную работу в этом вопросе проявляет непосредственный орган, контролирующий избирательные процессы на всех уровнях, — ЦИК РФ.

На одном из совещаний председатель ЦИК РФ В. Чуров заявил, что ЦИК будет продолжать борьбу с противоправными технологиями, незаконной агитацией, отмечая при этом, что борьба с незаконной агитацией обойдется дешевле, чем использование «черных» технологий на выборах. Собравшихся заверили, что в настоящее время «черные» технологии постепенно отмирают, «что подтверждает даже самый ленивый эксперт», поскольку их невыгодно использовать, поскольку значительно возросла грамотность населения в области избирательного законодательства.

С таким доводом можно согласиться, но лишь частично. Отмирают примитивные избирательные технологии, применяемые такими субъектами избирательного процесса, как кандидаты. Действительно, грамотный избиратель вполне способен отличить «грязную черную» от действительного агитационного печатного материала. Но и здесь есть свои «но». На выборы ходят пенсионеры, которые не так хорошо информированы о методах незаконного воздействия и которые вполне могут принять грязь, вылитую в последний день на кандидата, за действительность.

В целях борьбы с «черными» технологиями по заказу ЦИК была напечатана специальная брошюра «Рекомендации для избиркомов субъектов РФ по предупреждению и пресечению нарушений в сфере изготовления и распространения агитационных материалов в период избирательных кампаний и нарушений в сфере информационного

обеспечения выборов». В ней речь идет в основном о технологиях незаконного воздействия на избирателей: покупка голосов избирателей, издание газет-двойников — и о прочих агитационных приемах, прошедших обкатку в предыдущих предвыборных баталиях. Были даны и рекомендации о том, как реагировать и пресекать указанные нарушения закона. Но это лишь один из применяемых политтехнологами массивов незаконного воздействия — воздействие на избирателей. А где же борьба с технологиями, позволяющими корректировать результаты выборов, где же борьба с «административным ресурсом», если вдруг в роли такого технолога выступают представители власти, лоббирующие интересы «системного» кандидата?

Учитывая процессы организации и проведения выборов в 2008 году, можно сделать вывод о том, что пока эти вопросы для общества и для формирования института свободных выборов являются риторическими.

Указанные обстоятельства подтверждаются фактами, имеющими место на прошедших в марте 2008 года муниципальных выборах в нескольких субъектах федерации.

Так, на выборах главы одного из муниципальных образований Московской области в качестве исполнителя незаконных технологий выступила муниципальная избирательная комиссия. Была поставлена задача любым способом избавиться от основного для «системного» кандидата конкурента.

Ситуация развивалась следующим образом. Избирательная комиссия принимает решение об отказе в регистрации на основании поступившего документа из управления по лицензированию образовательных учреждений Департамента образования о том, что якобы диплом кандидата является недействительным, поскольку образовательное учреждение, где он получал диплом, не имеет соответствующей лицензии. Для кандидата это было шоком, поскольку он и предположить не мог, что возникнут такие проблемы с документом, который он получил в институте на законных основаниях.

Между тем избирательная комиссия не имела права принимать указанное решение. Достаточно было внимательно прочитать поступивший «документ». В нем были указаны инициалы, не имеющие к кандидату ровно никакого отношения. Появление этого «документа» в избирательной комиссии произошло с грубым нарушением процедуры проверки, предусмотренной п. 18 статьи 38 ФЗ-67.

Разумеется, кандидат обжаловал это незаконное решение в вышестоящую избирательную комиссию, которая приняла решение обязать муниципальную избирательную комиссию незамедлительно зарегистрировать кандидата. Но муниципальная избирательная комиссия саботировала принятие указанного решения отсутствием необходимого для принятия решений о регистрации кворума, установленного федеральным законодательством. Время шло, уже необходимо было участвовать в жеребьевке бесплатного и платного эфирного времени на муниципальных СМИ, а решение не принималось.

Как следует из положений ФЗ-67, в такой жеребьевке имеет право принимать участие только зарегистрированный кандидат. Соответственно, в этой части — в реализации права на предвыборную агитацию в муниципальных СМИ — права кандидата были нарушены. Указанные обстоятельства привели к существенному нарушению принципа равенства кандидатов и фактической невозможности использовать этот метод предвыборной агитации (достаточно эффективный).

Кроме того, действуя через «технического» кандидата, штаб «системного» кандидата впоследствии пытался обжаловать в суде решение о регистрации главного соперника. У кандидата на все эти мероприятия ушла масса времени, которое можно было использовать на эффективную предвыборную агитацию, не говоря уже о моральном давлении всех этих факторов в столь ответственный период.

Кроме того, «системный» кандидат беспрепятственно использовал для проведения своей избирательной кампании помещения, находящиеся в муниципальной собственности (политтехнологи заседали в помещении управления образования, активно проводились встречи с трудовыми коллективами бюджетных организаций), транспорт (на встречи с избирателями приезжал на служебной машине). При этом обращение «несистемного» кандидата с просьбой о предоставлении муниципальных помещений для встреч осталось без ответа.

Жалобы в прокуратуру относительно использования преимуществ должностного положения не дали результата. Прокуратура не выявила фактов нарушений законодательства. Избирательная кампания между тем плавно подходила к своему завершению, обжаловать результаты не оставалось времени.

В день выборов в данном муниципальном образовании наблюдателями было выявлено применение технологий воздействия на итоги голосования. По избирательным участкам курсировали машины с муниципальными служащими, которые голосовали «за того парня» (технология «круиз»). При использовании данной технологии применяются сведения о том, кто из избирателей никогда не ходит голосовать (пассивная часть населения или временно отсутствующие граждане), за которых «круизеры» и ставят подпись. Все происходит по-настоящему. Подходит избиратель с паспортом, его отмечают в списке избирателей, выдают бюллетень, он расписывается в его получении. Фиксацию такого нарушения на практике осуществить сложно, поскольку члены участковой избирательной комиссии запрещают наблюдателям и членам комиссии с правом совещательного голоса передвигаться по помещению участковой избирательной комиссии, тем более стоять у стола, чтобы визуально отслеживать действия по выдаче бюллетеней конкретным избирателям. Применение этой технологии подтверждается незначительной разницей в голосах, установленной по итогам голосования. Внешне и формально вроде все правильно, но «осадок остается».

Выборы в Волгоградскую городскую думу — это яркий пример применения «черных» технологий городскими властями.

На протяжении всей избирательной кампании власти пытались избавиться от неудобных кандидатов во всех избирательных округах. Где-то это получилось: в судебном порядке с использованием «технического» кандидата отменили регистрацию мешающих конкурентов. А где-то не смогли и решили действовать по технологии «беспредела».

Известно, что регистрация кандидата в соответствии с нормами Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» может быть отменена только в судебном порядке.

Однако избирательная комиссия г. Волгограда в нарушение указанного закона за пять дней до дня голосования приняла на своем заседании решение об отмене регистрации восьми кандидатов и исключении из избирательных бюллетеней их фамилий. Нижестоящие избирательные комиссии незамедлительно приступили к процедуре вычеркивания. В ситуацию вмешался облсуд, суд признал такие действия городской избирательной комиссии незаконными. Прокуратурой, по заявлениям незаконно вычеркнутых кандидатов, в адрес избирательной комиссии было вынесено представление, обязывающее изготовить новый тираж бюллетеней взамен испорченных с передачей его в участковые избирательные комиссии. Во исполнение представления прокуратуры муниципальная избирательная комиссия вынесла решение об изготовлении нового тиража бюллетеней и передаче его участковым избирательным комиссиям. Что и было исполнено.

Фактически новый тираж бюллетеней был передан в участковые избиркомы накануне и непосредственно перед голосованием. Между тем законодательством установлены определенные сроки передачи избирательных бюллетеней избирательным комиссиям.

По результатам голосования по одному из округов избранным был признан абсолютно неугодный городским властям кандидат с разницей в голосах между ближайшим кандидатом-соперником в 46%. После опубликования результатов выборов один из проигравших кандидатов подал в суд заявление о признании результатов выборов недействительными по основаниям нарушения сроков передачи избирательных бюллетеней участковым комиссиям. Суд, разумеется, проведя лишь одно четырехчасовое судебное заседание, отказав избранному кандидату во всех ходатайствах о приобщении к материалам дела доказательств, отменил результаты выборов.

Таким образом, заведомо незаконные действия избирательной комиссии в отношении неугодного кандидата послужили прекрасной возможностью избавиться от него уже после определения результатов выборов. В этом случае была использована технология применения «административного ресурса» властями с целью избавления от «несистемного» кандидата.

На выборах мэра одного из городов Самарской области была также применена одна из технологий «административного ресурса» — задействование «привлеченных специалистов».

От «несистемного» кандидата решили избавиться, отменив в судебном порядке его регистрацию. «Технический» кандидат — житель города Екатеринбурга (!) — обратился в суд с заявлением об отмене регистрации в части нарушения кандидатом законодательства об интеллектуальной собственности.

Основанием послужило использование кандидатом в качестве иллюстрации своей агитационной брошюры фотографии части здания местного дома культуры. Претензии сводились к тому, что у кандидата отсутствовало согласие архитектора проекта этого здания на его использование в агитационно-пропагандистских материалах. Несмотря на всю абсурдность предъявленных претензий: кандидат ведь не использовал проект здания в своих агитках, а использовал совершенно самостоятельный объект интеллектуальной собственности — фотографию части здания, — суд удовлетворил требования «технаря». «Несистемный» кандидат — несомненный лидер предвыборной гонки — выбыл из избирательного процесса. Обжалование указанного решения суда в вышестоящих судах: Самарском областном, Верховном суде — не дали положительных результатов, даже несмотря на то что в деле имелись подложные доказательства, а также и доказательства их подложности. Исчерпав все имеющиеся внутригосударственные возможности по защите своего конституционного права быть избранным, кандидат обратился в Европейский суд по правам человека.

Кроме того, следует отметить, что интересы избирательной комиссии, привлеченной согласно требованиям гражданского процессуального законодательства к участию в деле, представлял по доверенности также житель Екатеринбурга (!). Естественно, что этот «представитель» поддержал требования заявителя и также просил отменить регистрацию кандидата.

Анализируя вышеописанный случай, можно сделать вывод о том, что избирательный процесс на уровне работы избирательных комиссий контролируют и направляют граждане, не имеющие к избирательному процессу никакого отношения. По сути, указанные лица действовали в интересах избрания «системного» кандидата.

Аналогичная ситуация была и на выборах мэра Вологды. Там против основного конкурента действовал житель Пермского края. Такое вмешательство недопустимо как с точки зрения ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», так и с учетом положений статьи 141 УК РФ. Недаром таких «технических» кандидатов называют «электоральными киллерами».

Наиболее массово технология «привлеченные специалисты» проявилась на выборах в Барнаульскую городскую думу и выборах депутатов в г. Сызрани.

В Барнауле от «несистемных» кандидатов избавились на стадии регистрации. Избиркомы принимали решения на основании заключений «привлеченных специалистов» об отказе в регистрации неудобным кандидатам. Правда, все «отказники» вовремя обжаловали решения об отказе и были благополучно восстановлены. Необходимо отметить, что жесткую и публичную позицию в отстаивании законных прав кандидатов занял ЦИК РФ и лично В. Чуров.

В Сызрани «привлеченные специалисты» представляли интересы избиркомов в суде, поддерживая доводы заявителей — «технических» кандидатов об отмене регистрации.

Последствиями применения технологии «привлеченные специалисты» явились массовые нарушения конституционных прав граждан в части воспрепятствования осуществления ими права быть избранными в органы местного самоуправления.

Вывод напрашивается неутешительный: **«черными» избирательными технологиями** в описанных примерах в основном **занимались представители власти, заинтересованные в формировании «правильного» состава представительного органа местного самоуправления.**

Незаконное вмешательство в избирательный процесс заинтересованных в определенных результатах выборов лиц, безусловно, приводит к отстранению от непосредственного голосования избирателей. Примеры из практики показывают, что обманутые ожидания избирателей приводят к убеждению последних в том, что процесс голосования — это фарс, формальность, поскольку результаты, несмотря на непосредственное участие граждан-избирателей, будут такие, которые нужны властям. Фактически граждане понимают, что их устраняют от процесса голосования, что им препятствуют избрать тех представителей власти, которым они отдают предпочтение.

Таким образом, можно проследить любопытную вещь: органы власти на всех уровнях говорят о борьбе с «черными» избирательными технологиями, но в то же время весьма эффективно их используют. В этой ситуации надеяться на положительные результаты борьбы с «черными» технологиями не приходится. Кроме того, эти технологии очень гибкие, постоянно видоизменяются, совершенствуются с учетом практики и результатов их применения. Находясь в руках властных структур, их использование может быть весьма эффективным для получения необходимого результата на выборах.

Естественна реакция граждан на применение «черных» технологий — саботаж процесса голосования: избиратели не считают нужным принимать участие в действе, результаты которого заранее predeterminedены и от их участия никак не зависят. В этой связи характерен пример выборов мэра Тольятти: после снятия с выборов основного конкурента для «системного» кандидата упала явка в день голосования, около 10% бюллетеней было испорчено, а на проходящих в тот же день президентских выборах было признано недействительными менее 1% бюллетеней.

Выводы по разделу

По результатам формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации можно сделать выводы, что в региональных парламентах политические партии имеют значительное представительство, в первую очередь за счет использования пропорциональной избирательной системы. По мажоритарной избирательной системе политические партии также активно реализуют свое право выдвижения кандидатов (доля кандидатов, выдвинутых в порядке самовыдвижения, составляет 13,22%).

Наибольшее представительство в региональных парламентах имеет Всероссийская политическая партия «Единая Россия». Также более полно представлены парламентские партии — КПРФ, «Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь», ЛДПР — и Аграрная партия России (в настоящее время уже влившаяся в ряды «Единой России»). Оппозиционные партии принимали слабое участие в региональных выборах, и в первую очередь из-за своих внутривыборных проблем, хотя и имели место случаи предвзятого к ним отношения.

Результаты выборов в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации пятого созыва стали предметом пристального анализа для всех политических партий. Политические партии, списки которых получили менее 3% голосов избирателей, должны были определиться со своим политическим будущим.

В 2008 году девять политических структур ушли из политического пространства: одна партия — Партия возрождения России — ликвидирована, три партии — «Союз правых сил», «Гражданская сила» и Партия социальной справедливости — приняли решения о ликвидации, две партии — Аграрная партия России и Партия мира и единства — приняли решения о реорганизации и присоединении к другим политическим партиям (первая вошла в состав партии «Единая Россия», вторая — в партию «Патриоты России»), три партии — «Зеленые», «Народный союз» и Демократическая партия России — приняли решения о преобразовании в общероссийские политические организации.

В связи с этим на выборах 1 марта 2009 года в законодательные (представительные) органы государственной власти девяти субъектов Российской Федерации за голоса избирателей будут бороться значительно меньше политических партий. Вероятно, это приведет к более четкому структурированию политического пространства, в случае если программы политических партий будут содержать в себе конкретные цели и пути их достижения и избиратели смогут без труда определиться со своими политическими предпочтениями.

Однако, в отличие от федеральных выборов, на региональном уровне большое значение имеет то, кто из местных лидеров возглавляет партийные списки. Выбирая региональные парламента, избиратели часто голосуют не просто за партию, а за тех, кто ее олицетворяет в регионе.

В то же время наличие во главе партийного списка губернатора или спикера регионального парламента дает определенный сигнал и настройку властной вертикали на местном уровне. А боязнь потерять проценты влечет за собой нарушения законодательства и применение так называемого административного ресурса. Что, в конечном итоге, повлечет за собой отложенные последствия для институтов политической системы.

Раздел IV

Нарушение избирательных прав и решение конфликтных ситуаций правовыми способами

В выступлении заместителя председателя ЦИК России Л. Ивлева по итогам октябрьских выборов отмечено, что в избирательные комиссии различного уровня поступили 374 обращения и жалобы. Из них в избирательные комиссии пяти субъектов Российской Федерации, которые организовывали и проводили выборы, поступило 219 обращений, в том числе в день голосования — 36 обращений. Все жалобы были рассмотрены избирательными комиссиями в установленные законодательством сроки. Нашли подтверждение 74 жалобы. Однако эта информация не в полной мере отражает реальную ситуацию с соблюдением избирательных прав граждан.

«Горячая линия» связи с избирателями как эффективная форма общественного контроля за соблюдением избирательных прав граждан

В ходе подготовки и проведения выборов в 2008 году на всей территории страны работала общественная «горячая линия» связи с избирателями, подтвердившая свою высокую эффективность как общественный инструмент конструктивного взаимодействия институтов гражданского общества, организаторов выборов, органов государственной власти и местного самоуправления.

Общественная «горячая линия» связи с избирателями, созданная по решению Координационного совета неправительственных организаций по защите избирательных прав граждан под эгидой Общественной палаты Российской Федерации, функционировала в феврале-марте 2008 года в ходе федеральной избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации и в октябре 2008 года на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Основной акцент, как и на предыдущих федеральных выборах, делался на реализации прав избирателей, которые до недавнего времени испытывали недостаток внимания к беспокоящим их проблемам, безразличие к их мнению и предложениям. Именно явно выраженная востребованность у граждан страны работы «горячей линии» стала основной побудительной причиной для ее развертывания на выборах 2008 года.

Наиболее масштабно работа общественной «горячей линии» осуществлялась в ходе мартовской избирательной кампании. Было открыто 50 пунктов общественной «горячей линии»: 40 — в регионах, 7 — в федеральных округах, центральный пункт — на базе Российского фонда свободных выборов, мобильный терминал в информационном центре ЦИК России. Система общественных пунктов «горячей линии» обеспечила пространственный охват фактически всей территории страны: от Камчатского края до Калининградской области, от Ямало-Ненецкого автономного округа до Республики Дагестан.

В октябре 2008 года на федеральном уровне в Москве действовал центральный пункт, в субъектах Российской Федерации функционировали 12 региональных пунктов. Они были созданы практически во всех регионах, где проходили выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе в двух новых — Забайкальском крае и Иркутской области, — и где проводились наиболее значимые выборы глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления. Сфера территориального действия «горячей линии» в регионах охватывала Республику Бурятия, четыре края (Алтайский, Забайкальский,

Ставропольский, Хабаровский), семь областей (Архангельская, Иркутская, Кемеровская, Магаданская, Московская, Тверская, Ярославская), Еврейскую автономную область (через Хабаровский пункт).

Таким образом, инфраструктура «горячей линии» позволила обеспечить оперативность информационных потоков, получать большой объем информации из различных регионов страны, способствовала своевременному принятию мер реагирования на обращения избирателей.

Учитывая, что значительная часть обращений граждан была связана с проблемами социально-бытового характера, общественная «горячая линия» взаимодействовала с органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. Своевременное реагирование на обращения и жалобы по вопросам коммунального хозяйства, энергоснабжения, работы транспорта, защиты окружающей среды и другим проблемам не только повышало доверие граждан к органам власти, но и способствовало их активному участию в голосовании.

Конструктивное взаимодействие в ходе работы «горячей линии» общероссийских и региональных общественных объединений, Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат (советов) регионов с ЦИК России и избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, органами государственной власти и местного самоуправления предоставило гражданам возможность получить компетентные ответы на интересующие их вопросы, связанные с проведением выборов, а также реально влиять на соблюдение норм закона и защитить свои избирательные права, решить ряд важных проблем жизнеобеспечения.

За период работы «горячей линии» с 1 февраля по 3 марта поступило **21 509** обращений избирателей практически из всех субъектов Российской Федерации, а с 1 по 13 октября 2008 года — **1099** обращений избирателей из 27 субъектов Российской Федерации.

Анализ поступивших обращений свидетельствует о наличии ряда нерешенных вопросов в избирательной сфере, заинтересованности граждан в четком соблюдении избирательного законодательства, стремлении разрешить имеющиеся социально-бытовые проблемы, используя для этого предвыборную конъюнктуру. Избиратели обращались с вопросами информационно-консультационного характера, за разъяснениями норм избирательного законодательства и отдельных избирательных процедур, остро реагировали на различные признаки ущемления их прав, вносили предложения по совершенствованию правового регулирования различных сфер жизни и деятельности.

Создание эффективной системы обратной связи с избирателями позволило своевременно выявлять проблемы граждан и учитывать интересы общественности, предупреждать и совместно с организаторами выборов пресекать нарушения избирательных прав граждан.

Решение участниками избирательного процесса конфликтных ситуаций правовыми способами

Как показывает практика, конфликтными являются ситуации, связанные с нарушением избирательного законодательства каким-либо субъектом избирательного процесса. Любое нарушение влечет за собой ограничение или создание препятствий для других участников избирательного процесса.

С учетом изложенных выше фактов можно утверждать, что основой таких конфликтных ситуаций зачастую является не заблуждение кандидатов, избирательных комиссий относительно применения той или иной нормы закона, а применение ими незаконных избирательных технологий.

Непосредственные участники избирательного процесса: избирательные комиссии и кандидаты — предпринимают попытки решения таких конфликтных ситуаций, как правило, правовыми способами. В основном это обращения в правоохранительные органы, иные государственные органы и суды.

Однако следует отметить, что в большинстве случаев, если нарушения способствуют избранию «системного» кандидата, решить этот вопрос практически невозможно, что наглядно подтверждают описанные выше примеры Волгограда и Тольятти.

Выбор того или иного способа обращения с целью решения конфликтной ситуации зависит от субъекта избирательного процесса и фактических обстоятельств конкретного правонарушения.

Как показывает практика, в 2008 году в большинстве своем с жалобами на нарушение избирательных прав обращались граждане и кандидаты. Обращения граждан — это жалобы в избирательные комиссии различных уровней по фактам злоупотребления кандидатами правом на предвыборную агитацию (например, тотальное оклеивание плакатами домов), а также неточностей в списках избирателей и непредставления возможности голосования на дому.

Кандидаты обращались как в избирательные комиссии различных уровней, так и в суды и правоохранительные органы. Поводами для обращений служили неправомерные действия иных участников избирательного процесса: кандидатов, избирательных комиссий, средств массовой информации, должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления.

Между тем следует отметить, что как суды, так и правоохранительные органы, несмотря на предписания закона о соблюдении сроков рассмотрения жалоб, зачастую находят массу «уважительных» причин для затягивания вынесения решения по существу жалобы (заявления). Это, кстати, также может рассматриваться как одна из незаконных технологий, применяемых на выборах 2008 года «административным ресурсом». Соблюдение сроков, как известно, является одним из существенных моментов эффективной защиты нарушенных прав, поскольку избирательный процесс имеет определенные временные рамки. Рассмотрение обращений о нарушениях прав за рамками этого процесса уже не может в полном объеме повлиять на восстановление нарушенных прав.

Несмотря на тенденцию совершенствования избирательных процедур, проведенные в 2008 году выборы в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления показали, что **избирательный процесс в России не в полной мере обеспечивает проведение истинно свободных и демократических выборов**. Подконтрольный властям избирательный процесс усугубляется массовым применением «черных» технологий представителями этих же властей, разгулом применения «административного ресурса», начиная с федеральных чиновников до должностных лиц местной исполнительной власти. При проведении выборов 2008 года имели место факты грубого нарушения конституционных прав «несистемных» кандидатов, вплоть до лишения права быть избранным, нарушались основные принципы выборов — принципы равенства и законности, — без которых невозможно формирование легитимных органов власти.

Выводы по разделу

Анализ большого количества обращений, полученных по каналам общественной «горячей линии», отражающих многочисленные мнения и оценки избирателей, а также широкий диапазон вопросов соблюдения норм избирательного законодательства и обеспечения избирательных прав граждан, при первом приближении, позволяет сделать вывод о том, что

выборы 2008 года по формальным признакам прошли в соответствии с Конституцией Российской Федерации, избирательным законодательством России и международными избирательными стандартами.

Несмотря на определенную активность избирателей, принявших участие в голосовании весной и осенью 2008 года, необходимо отметить, что значительная часть российских граждан не использовала свое конституционное право принять участие в непосредственном выражении власти народа (3.3 Конституции РФ) посредством участия в выборах. Этот факт говорит как об аполитичности части населения, так и о неверии граждан в свободу выборов, в первую очередь это касается тех, кто считает неверным исключение из избирательного бюллетеня строки «против всех». В этой связи характерен пример Тольятти, когда после снятия «несистемного» кандидата, являвшегося электоральным лидером, значительно упала явка избирателей, а испорченных бюллетеней было около 10%, в то время как на проходящих в этот же день выборах Президента испорчено менее 1% бюллетеней. Людей лишили права выбора, и они проголосовали «ногами» и испорченными бюллетенями.

Таким образом, следует, что избирательная система еще не всегда способна обеспечить конституционные права граждан. Серьезнейшие нарушения избирательного законодательства посредством так называемого административного ресурса порой **ставят под сомнение легитимность избранной власти, что в условиях экономического кризиса может привести к тяжелым последствиям и к серьезному урону самой политической системе.**

Заключение

В данной работе **политическая система общества** принималась не только как совокупность политических институтов и организаций, норм, ценностей и отношений, в которых реализуется политическая власть, но и как организованная на единой нормативно-ценностной основе **совокупность взаимодействий (отношений) политических субъектов, связанных с осуществлением власти и управлением обществом.** Отсюда необходимость учитывать в анализе особую роль духовного (социально-психологического) фактора в отработке механизмов функционирования и модернизации системы.

Устойчивость политической системы во многом зависит от **легитимности** политической власти. Легитимность можно определить как состояние власти, когда она признается большинством народа законной и справедливой. Легитимность означает, что народ добровольно признает право власти принимать решения, которые должны выполняться.

Легальная (рациональная) легитимность (по М. Веберу) имеет своим источником рационально установленные правила и нормы. В демократических странах это основной тип легитимности, опирающийся на конституции и конкретные правовые нормы.

Есть видимые и уже относительно описанные предпосылки поддержания легитимности власти:

- совершенствование законодательства и государственного управления в соответствии с новыми требованиями;
- создание такой политической системы, легитимность которой основана на традициях населения и потому не только более стабильна, но и косвенно влияет на поведение граждан;
- личные харизматические черты политического лидера;
- успешное осуществление государственной политики, поддержание законности и правопорядка.

Настоящий доклад не имел целью определять существующий вид легитимности власти в стране и способы ее поддержания, для этого требуется достаточно серьезное исследование. Однако необходимо учесть, что помимо правового (и относительно формального)

подхода к легитимности большую роль играет социально-психологический подход и учет ментальности населения. В свою очередь, легитимность власти зависит от законности и порядка проведения выборов разных уровней и ветвей власти.

Выводы по докладу

Легитимность власти и избирательный процесс

Необходимо отметить, что в 2008 году в России активно шло законодательное совершенствование избирательной системы. Однако наряду с положительными тенденциями наблюдаются и негативные процессы. Имеющиеся отдельные противоречия в федеральном и региональном законодательствах, регламентирующих организацию и проведение выборов, отсутствие документов, четко описывающих процедуры, влекут за собой нарушения конституционных прав граждан, а соответственно, и расшатывают устойчивость политической системы. Очевидным кажется введение избирательных кодексов сначала на региональных уровнях, а затем и на федеральном. Такое жесткое регламентирование и недопущение разночтения правовых норм позволит избежать нарушений (как вольных, так и невольных) в правоприменительной практике. Сегодня же можно прямо говорить о ее несовершенстве: зачастую избирательные комиссии либо суды первой инстанции принимают то или иное решение, а вышестоящие структуры отменяют их ввиду незаконности. Правоохранительные же органы зачастую работают не в интересах граждан и чистоты избирательного процесса, а в интересах отдельных кандидатов.

Кроме того, необходимо учитывать, что на местном и региональном уровнях в **избирательном процессе могут участвовать различные политоператоры (как официально, так и нет): партии, общественные организации, структуры и органы (представители) различных ветвей и уровней власти, ФПГ, криминальные группировки, кланы и т. д.** На региональных и муниципальных выборах еще достаточно велика степень незаконного вмешательства в избирательный процесс заинтересованных в определенном результате выборов лиц, не имеющих к проведению выборов законного отношения. **В отдельных случаях, когда чиновники ведут себя в высшей степени цинично по отношению к гражданам и Конституции, можно вести речь не только об «административном ресурсе», но и об «административном экстремизме».** Зачастую велика и **коррупционная составляющая в избирательном процессе.**

Большие ожидания и серьезные сомнения вызвали законодательные новеллы, предложенные Президентом России Д. Медведевым в его обращении к Федеральному собранию РФ. Так, в среде независимых экспертов высказываются сомнения относительно того, что отмена избирательного залога послужит демократизации процедуры выборов, а не наоборот. Опыт показывает, что вмешательство «административного ресурса» серьезно влияет на процедуру регистрации кандидата (объединения) или отказа в таковой именно в ходе регистрации по собранным подписям, в том числе поводом могут послужить чисто технические ошибки.

Негативное влияние на участие граждан в выборах продолжают оказывать принятые ранее поправки, отменяющие порог явки и возможность голосовать против всех.

Рассматривая избирательный процесс, необходимо учитывать, что реально он длится не только в избирательный период, определенный законом. Формально он зажат в рамки закона и жестко определен: от момента объявления выборов и до момента официального опубликования результатов голосования. Но это лишь для субъекта, обладающего пассивным избирательным правом. Однако кроме него в выборах есть достаточно большое количество участников, как описанных законом, так и нет, и реально он начинается задолго до объявления выборов.

Например, формирование избирательных комиссий различного уровня описано законом, но далеко не все потенциальные кандидаты могут принимать участие в их формировании (причем как законным образом, так и незаконным, см. стр. 10–11). Не все кандидаты могут в предусмотренные законом сроки для участия в выборах зарегистрировать средство массовой информации. Не все могут заблаговременно выкупить рекламные площади на улицах населенного пункта либо в местах общественного пользования. Не все могут задействовать свои служебные возможности непосредственно перед началом избирательной кампании: ремонт дорог, подъездов, ветеранские наборы и т. п. — либо под видом социальной рекламы заклеить город рекламой своих «героических» дел и планов. Можно еще приводить примеры, показывающие, что избирательный процесс выходит за рамки, определенные законом, и, что не все потенциальные кандидаты могут этим воспользоваться.

Таким образом, **реальная длительность процедуры выборов значительно больше официальной** и потенциальные нарушения избирательных прав граждан могут быть заложены еще на этапе подготовки выборов. Речь идет не только о «черных» технологиях, но и о «серых»: через скрытую рекламу и агитацию можно формировать общественное мнение и манипулировать им, а используя служебное положение, сформировать избирательные комиссии через аффилированные структуры из «своих» людей. **В настоящее время речь можно вести не только о фальсификации результатов голосования (вброс бюллетеней, подлог протоколов и т. п.), но и о фальсификации процедуры свободных выборов, и о незаконном воздействии на формирование электоральных предпочтений избирателей. То есть речь идет о целом комплексе действий, направленных на формирование априори искаженного волеизъявления граждан.**

Внешне и формально выборы могут пройти законно, а по сути зачастую происходит подмена понятия «свободные выборы». Необходимо разделить формальные признаки законности процедуры и ее фактическое состояние. В ходе избирательного процесса правовые нормы могут быть соблюдены лишь внешне, и граждане также внешне соглашаются с правовой легитимностью избранной власти. Создается некое равновесие: власть сознает, что несколько лукавила, а народ, позволивший (по тем или иным причинам) так сделать, при случае готов напомнить власти о ее лукавстве. Причем напомнить готовы и те, кто голосовал, и те, кто не ходил на выборы, заранее предполагая, что власть добьется нужного ей результата. Такое равновесие и согласие может действовать достаточно долго, но лишь в период социально-экономического развития или стабильности. **В случае же застоя, а тем более кризиса такая легитимность сразу подвергается сомнению и дает основание для социально-политического конфликта.** Проталкивая любыми способами так называемого системного кандидата, власть наносит серьезный удар по существующей в стране политической системе.

При таком подходе к избирательному процессу **происходит как криминализация сознания представителей власти, пришедших во власть с нарушением закона, так и криминализация массового сознания.** Ведь большинство граждан понимает и соглашается, что выборы (назначения на должности и т. п.) проходят с нарушениями. И здесь кроется большая мина замедленного и разрушительного действия. **Изучение и описание этих процессов, а также их последствий требуют серьезных исследований.**

Легитимность и авторитетность власти — явления в определенной мере совпадающие. В легитимности отражается отношение граждан к власти. Легитимность власти в правовом и социально-психологическом аспектах — это основа стабильности политической системы. Непонимание этих процессов, а главное, не реагирование на происходящее опасно для будущего страны.

В соответствии со статьей 3 Конституции РФ **единственным** источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, а высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Несмотря на то что существует один из парадоксов демократии, заключенный в том, что голосование далеко не всегда может считаться проявлением подлинной воли народа, не нужно мешать народу (хотя бы) формировать такой состав представительного органа, какой он сам считает нужным и эффективным.

Судя по формальным признакам, в стране многое делается для развития политической системы и ее способности к обеспечению конституционных процедур перехода власти. Но не очевидно, что структуры и институты политической системы способны видеть отдаленную перспективу и прогнозировать социально-политические процессы в стране, а также отсроченные последствия принимаемых властью решений и действий. Кроме того, положение усугубляется слабостью партийной системы и институтов гражданского общества.

В своем Послании Федеральному собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 года Президент Д. Медведев заявил:

«Считаю, что граждане России сейчас в гораздо большей степени, чем в начале реформ, готовы к свободной деятельности (и профессиональной, и общественно-политической). Деятельности без государственной опеки. Все большее число людей рассчитывают прежде всего на себя. Полагают, что только от них зависит и их личный успех, а следовательно, и успех всей страны. Поэтому возможно и просто необходимо повышать уровень доверия в обществе.

Между тем государственная бюрократия по-прежнему, как и 20 лет назад, руководствуется все тем же недоверием к свободному человеку, к свободной деятельности. Эта логика подталкивает ее к опасным выводам и опасным действиям. Бюрократия периодически “кошмарит” бизнес — чтобы не сделал чего-то не так. Берет под контроль средства массовой информации — чтобы не сказали чего-то не так. **Вмешивается в избирательный процесс — чтобы не избрали кого-нибудь не того.** Давит на суды — чтобы не приговорили к чему-нибудь не тому. И так далее.

В результате государственный аппарат у нас в стране — это и самый большой работодатель, самый активный издатель, самый лучший продюсер, сам себе суд, сам себе партия и сам себе в конечном счете народ. Такая система абсолютно неэффективна и создает только одно — коррупцию. Она порождает массовый правовой нигилизм, она вступает в противоречие с Конституцией, тормозит развитие институтов инновационной экономики и демократии.

Сильное государство и всемогущая бюрократия — это не одно и то же. Первое нужно гражданскому обществу как инструмент развития и поддержания порядка. Для защиты и укрепления демократических институтов. Вторая — смертельно опасна для него. Поэтому наше общество должно спокойно, настойчиво и не откладывая на потом развивать институты демократии».

Хотелось бы верить, что слова Президента услышаны и адекватно восприняты обществом, избиратели станут Гражданами, а государственная машина начнет работать в их интересах. Но в настоящее время приходится констатировать: **несмотря на то что сложившаяся политическая система, в целом и по формальным признакам, стремится к самосохранению и даже развитию, однако в сфере ее способности к обеспечению конституционных процедур перехода власти на региональном и муниципальном уровнях имеются большие проблемы.**

Конфликты межклановых интересов, происходящих как по горизонтали, так и по вертикали, а не политическая конкуренция зачастую определяют содержание избирательных кампаний на региональном и муниципальном уровнях. Порой кандидаты и избирательные объединения становятся инструментом в разрешении межклановых конфликтов, а избиратели становятся их заложниками. Наиболее острой и циничной такая конкуренция бывает там, где есть источники наживы, в отдаленных и бедных муниципальных образованиях выборы проходят спокойно, хотя и там бывают нарушения законодательства.

Проведение комплексных действий, направленных на искажение волеизъявления граждан и тем самым нарушение законодательства о выборах, влечет за собой **две наиболее серьезные и критические для общества и его политической системы опасности. Первая — криминализация сознания, в том числе и массового.** Гражданин, пришедший к власти путем нарушения закона, психологически готов и дальше его нарушать. Большинство граждан понимают, видят эти нарушения или участвуют (вольно или невольно) в них и также становятся готовыми к нарушению закона. Мало того, что власть формируется с нарушением законов, но и порождается правовой нигилизм, создаются предпосылки к криминализации общественного сознания. Этим самым расшатываются основы конституционного строя, закрепленные Основным законом: «Россия есть... правовое государство...». **Вторая — подрыв легитимности власти в сознании граждан.** Согласие с правовой легитимностью избранной власти со стороны граждан порой носит лишь внешний и временный характер. В случае экономического кризиса, вхождения в кризисы политический и социальный, такая легитимность сразу подвергается сомнению и дает гражданам моральные и психологические оправдания в ходе социально-политического конфликта.

Политическая конкуренция на выборах регионального и муниципального уровней присутствует, однако часто подменяется борьбой кланов и иных политоператоров, не описанных законом. Законодательство совершенствуется, но сам избирательный процесс в России не в полной мере обеспечивает проведение истинно свободных и демократических выборов.

Отрицание политическими субъектами фактов системного нарушения избирательного законодательства, коррупции и применения «административного ресурса» в ходе региональных и муниципальных избирательных кампаний, активного участия в них не описанных нормативными актами политоператоров наносит непоправимый урон самой политической системе. Такая позиция может говорить либо об их неадекватности, либо о заинтересованности в таком положении дел. Но то и другое опасно для общества и его политической системы.