

# **МОНИТОРИНГ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПРОЦЕДУР**

Российские политические партии накануне нового избирательного  
цикла

Корректировка избирательного законодательства в 2006 году

Мониторинг выборов депутатов Законодательного Собрания  
Пермского края

Экспертиза законопроектов об открытости государственных  
органов и органов местного самоуправления

**Бюллетень № 2**

февраль 2007 г.

### **Редакционный совет**

Горбачев М.С., президент Международного фонда социально-экономических и политологических исследований (Горбачев-Фонд)  
Иванченко А.В., председатель совета директоров Независимого института выборов  
Лебедев А.Е., депутат Государственной Думы, президент Национального инвестиционного совета  
Рыжков В.А., депутат Государственной Думы, координатор общественного комитета «Россия в объединенной Европе»

### **Выпуск подготовили**

Иванченко А.В., доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, председатель совета директоров Независимого института выборов (общая редакция)  
Любарев А.Е., кандидат юридических наук, руководитель Дирекции программ мониторинга избирательных кампаний Независимого института выборов  
Кынев А.В., кандидат политических наук, эксперт Международного института гуманитарно-политических исследований  
Скосаренко Е.Е., кандидат юридических наук, эксперт Независимого института выборов  
Сергеев А.А., кандидат юридических наук, руководитель Дирекции научно-исследовательских программ Независимого института выборов  
Акаевич В.Г., руководитель Дирекции программ исследования политических партий Независимого института выборов  
Кривцов В.И., руководитель Дирекции юридической экспертизы Независимого института выборов

Бюллетень Национального центра мониторинга демократических процедур. Выпуск № 2, февраль 2007 г.

Бюллетень подготовлен по результатам мониторинга, проводимого Национальным центром мониторинга демократических процедур. Он включает: мониторинг развития политических партий в 2006 году; мониторинг развития федерального и регионального избирательного законодательства в 2006 году; мониторинг избирательной кампании по выборам депутатов Законодательного Собрания Пермского края; экспертизу правительственного законопроекта об обеспечении доступа к информации о деятельности органов публичной власти.

*Электронная версия размещена на сайте Независимого института выборов  
<http://www.vibory.ru>*

## Содержание

Введение .....	5
<i>Александр Лебедев</i> : Демократия – это право выбора.....	6
<i>Владимир Рыжков</i> : Информационная открытость органов власти.....	8
Часть I. Российские политические партии накануне нового избирательного цикла....	9
1. Федеральный закон «О политических партиях» и его эволюция .....	9
1.1. Базовые положения Федерального закона «О политических партиях» (в редакции от 11 июля 2001 года) .....	9
1.2. Изменения, внесенные в Федеральный закон «О политических партиях» в 2002–2006 годах .....	13
1.3. Основные дискуссионные проблемы, связанные с законом о политических партиях .....	16
2. Развитие партийной системы в 2001–2005 годах .....	18
2.1. Переходный период 2001–2003 годов .....	18
2.2. Участие партий в выборах в 2003–2005 годах .....	19
2.3. Итоги развития партийной системы к началу 2006 года .....	23
3. Мониторинг состояния партийной системы в 2006 году .....	24
3.1. Участие политических партий в региональных выборах .....	24
3.2. Съезды политических партий .....	26
3.3. Финансовая деятельность партий .....	28
3.4. Проверки, проводимые Федеральной регистрационной службой.....	30
4. Перспективы развития партийной системы в 2007 году .....	40
Часть II. Корректировка избирательного законодательства в 2006 году .....	42
1. Федеральное избирательное законодательство .....	42
1.1. Особенности развития российского избирательного законодательства .....	42
1.2. Работа над федеральным избирательным законодательством в 2006 году ..	44
1.3. Основные новеллы, внесенные в федеральное избирательное законодательство в 2006 году .....	49
2. Региональное избирательное законодательство .....	54
2.1. Изменения регионального избирательного законодательства в 2006 году ..	54
2.2. Изменения региональных законов, затрагивающие избирательную систему .....	56
2.3. Судебное решение о признании недействительными норм Закона Калининградской области «О выборах депутатов Калининградской областной Думы» .....	59
Часть III. Мониторинг выборов депутатов Законодательного Собрания Пермского края .....	63
1. Общие электоральные особенности Пермского края .....	63
2. Законодательство о выборах.....	70
3. Избирательные округа.....	72
4. Избирательные комиссии.....	73
4.1. Избирательные комиссии, участвовавшие в проведении выборов .....	73
4.2. Информативность интернет-сайтов избирательных комиссий .....	73
5. Регистрация и состав партийных списков.....	74
5.1. Регистрация партийных списков.....	74
5.2. Скандал со списком партии «Народная воля» .....	75
5.3. Состав партийных списков .....	78
6. Регистрация кандидатов в одномандатных округах .....	81
6.1. Общая характеристика ситуации с регистрацией кандидатов .....	81
6.2. Анализ судебных дел, связанных с регистрацией кандидатов в одномандатных округах.....	82

6.3. Общая правовая оценка судебных дел, связанных с регистрацией кандидатов .....	95
6.4. Оперативность принятия судебных решений .....	97
7. Особенности ведения агитационной кампании .....	99
8. Финансирование избирательной кампании .....	103
9. Голосование, подведение итогов голосования и результатов выборов .....	105
10. Результаты выборов .....	105
10.1. Активность избирателей .....	105
10.2. Протестное поведение избирателей .....	106
10.3. Итоги голосования за партийные списки .....	107
10.4. Отказы избранных кандидатов от получения мандатов .....	109
10.5. Внутрирегиональное распределение мандатов .....	111
10.6. Результаты выборов по одномандатным округам и общие результаты выборов .....	112
10.7. Качество учета избирателей .....	113
11. Рейтинг демократичности выборов .....	114
Часть IV. Российский и зарубежный опыт правового регулирования информационной открытости власти .....	120
1. Международные правовые акты в области информационной открытости .....	120
2. Зарубежный опыт регулирования информационной открытости .....	122
3. Российское законодательство в области информационной открытости .....	125
3.1. Действующее федеральное законодательство .....	125
3.2. Законодательство субъектов Федерации .....	127
3.3. Проекты федеральных законов, внесенные в 1997–2004 годах .....	129
3.4. Экспертиза правительственного законопроекта об обеспечении доступа к информации о деятельности органов власти .....	130

## Введение

В декабре 2006 г. Национальным центром мониторинга демократических процедур был подготовлен первый выпуск бюллетеня, в котором представлены результаты мониторинга избирательных кампаний по выборам депутатов законодательных органов государственной власти девяти субъектов Российской Федерации.

В настоящем выпуске мы продолжаем публиковать результаты нашей работы. Как мы отмечали ранее, мониторинг демократических процедур не может сводиться только к мониторингу избирательных кампаний. В современных условиях значительно возросла роль политических партий, которые и формально, и фактически стали посредниками между органами власти и рядовыми гражданами. Сегодняшние выборы в значительной степени стали соревнованием политических партий, и роль партий в избирательном процессе будет и дальше возрастать, особенно с учетом перехода на полностью пропорциональную избирательную систему.

В связи с этим чрезвычайно важным становится обеспечение подлинной многопартийности, равенства политических партий перед законом и государственными органами, а также обеспечение демократичности внутреннего устройства партий и прозрачности их деятельности для общества.

В настоящем выпуске сделан первый шаг в области мониторинга деятельности политических партий. Проанализировано российское законодательство о политических партиях и его применение регистрирующими органами, участие партий в выборах, их финансовое положение и другие аспекты партийной жизни. Эти проблемы будут и в дальнейшем предметом нашего пристального внимания с учетом приближающихся выборов депутатов Государственной Думы и предстоящих судебных процессов по ликвидации значительного числа партий.

Огромное значение для обеспечения демократичности выборов имеет избирательное законодательство. Российское законодательство о выборах отличается, во-первых, большим разнообразием, поскольку в каждом регионе действуют свои избирательные законы, а во-вторых – чрезвычайной изменчивостью. В связи с этим важное значение имеет мониторинг изменений как федерального, так и регионального избирательного законодательства, выявление основных тенденций и противоречий данного процесса. Этому посвящена вторая часть настоящего выпуска.

Мы продолжаем работу и по мониторингу избирательных кампаний. Вслед за выборами, прошедшими в «единый избирательный день» 8 октября 2006 г., состоялись 3 декабря 2006 г. выборы депутатов Законодательного Собрания Пермского края. Эти выборы были исследованы и оценены на основании методики, разработанной нами в ходе октябрьской избирательной кампании. Данный материал представлен в третьей части настоящего выпуска.

Демократия не заканчивается с выборами. Избранные органы власти, как и органы власти, сформированные при участии выборных органов, должны действовать в интересах избравших их граждан. И одним из важнейших аспектов демократии является открытость этих органов, которая обеспечивает обратную связь власти с гражданами и позволяет гражданам судить о том, насколько действия власти соответствуют воле народа. Поэтому четвертая часть настоящего выпуска посвящена проблеме открытости органов публичной власти.

Мы надеемся, что наша работа вызовет интерес у юристов и политологов, органов государственной власти, политических партий и общественных объединений.

**Александр ИВАНЧЕНКО,**

председатель Совета директоров Независимого института выборов,  
доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации

## **Александр Лебедев: Демократия – это право выбора**



Мне уже неоднократно приходилось критиковать своих однопартийцев за многочисленные правки избирательного законодательства, но, тем не менее, вынужден сделать это в очередной раз.

В результате избирательных реформ, проведенных в 2005–2006 гг., существенно ухудшилось положение с обеспечением избирательных прав граждан Российской Федерации. К числу таких нововведений можно отнести расширение ограничений пассивного избирательного права, усиление бюрократизации и возможностей для

произвола при регистрации кандидатов и партийных списков, ухудшение статуса политических партий и усиление их зависимости от контролирующих органов, отмену независимого общественного наблюдения. При этом не решается ряд давно выявившихся проблем, в том числе, связанных с административными барьерами на пути регистрации кандидатов и партийных списков, честностью и точностью подсчета голосов, судебной защитой избирательных прав граждан.

Нынешнее российское избирательное и партийное законодательство направлено на защиту не прав граждан, а интересов бюрократии, на обеспечение несменяемости власти. Многие его положения сомнительны с точки зрения их соответствия Конституции РФ, однако те, кто имеют право подавать запросы в Конституционный Суд, не хотят этим правом воспользоваться, поскольку такой порядок их устаивает. В результате российские выборы все больше отдаляются от демократических принципов, доверие граждан к ним неуклонно снижается, а значит, снижается и легитимность избираемых органов власти.

Из всех новаций последних лет наиболее абсурдным можно считать запрет депутатам менять партийную принадлежность. Некоторые политологи называют это «императивным мандатом», хотя я вслед за многими экспертами предпочел бы называть такой запрет «крепостным правом». И что самое удивительное – это «крепостное право» сохраняется даже тогда, когда партия, от которой избран депутат, прекратила свое существование. К примеру, все депутаты, избранные осенью 2006 г. в региональные парламенты по спискам Российской партии Жизни и Российской партии пенсионеров, уже оказались в положении заложников: они не имеют право вступить в «Справедливую Россию», не потеряв своих мандатов.

В законе о политических партиях все поставлено с ног на голову: судьба партий зависит не от того, как они участвуют в выборах и какую поддержку избирателей, а от формального показателя численности, зависящего к тому же от отношения к ним контролирующих органов. Но и после того, как партии прошли жестокую проверку на численность, от них (кроме трех партий, присвоивших себе льготу) требуют для получения права участвовать в выборах пройти новую проверку: собрать подписи или внести залог.

На примере проходящих сейчас кампаний по выборам региональных парламентов, назначенных на 11 марта 2007 г., видно, как новации федерального и регионального законодательства приводят к снижению политической конкуренции. Различные барьеры и цензы – от непомерно высоких избирательных залогов (например, 90 млн. руб. в Санкт-Петербурге) до требований оформлять подписные листы без малейших опечаток – становятся непреодолимыми препонами для оппозиционных партий и кандидатов, лишают граждан возможности выбирать тех, кому они доверяют, оставляя им выбор лишь из отобранных бюрократией и зависимых от нее структур.

Руководству «Единой России», которое взяло курс на несменяемость своей власти, необходимо понять, что иллюзия собственной незаменяемости может привести к полной делегитимации выборных институтов и подрыву стабильности в стране, потому что власть, попирающая Основной закон и права граждан, со временем будет сама делегити-

мирована в глазах населения. Мировой опыт показывает, что политические реформы имеют благоприятные последствия только тогда, когда осуществляются в интересах всего общества.

Сегодня назрела необходимость предпринять ряд законодательных инициатив, направленных на разбюрокрачивание избирательных процедур, усиление статуса политических партий и повышение доверия граждан к институту выборов. Я вместе с рядом моих коллег–парламентариев готов выступить с такими инициативами. Надеюсь, что эти меры будут позитивно восприняты российским обществом и дадут положительный эффект на предстоящих выборах.

**Александр ЛЕБЕДЕВ,**

депутат Государственной Думы,

президент Национального инвестиционного совета

## **Владимир Рыжков: Информационная открытость органов власти**



Право на информацию о решениях органов публичной власти является одним из основных конституционных прав российских граждан. Основываясь на знании того, как в том или ином обществе юридически оформлено и защищается право граждан на информацию о решениях органов публичной власти, можно судить о степени демократичности такого общества.

Поэтому для сегодняшней России вопрос об открытости власти является первостепенной задачей. Четкая и доступная информация – это своего рода обменная валюта во взаимоотношениях власти и граждан. В этой связи только информационная открытость власти позволит гражданам получать адекватное представление и формировать самостоятельные суждения о состоянии российского общества и органах публичной власти; укрепит действенность и эффективность общественного контроля за деятельностью органов публичной власти. При этом информационная прозрачность органов власти всех уровней, доступность информации о принимаемых ими решениях, об их текущей деятельности является не только необходимым элементом осуществления постоянной и надежной связи между гражданами и их представителями во властных структурах, но и важнейшим средством эффективного функционирования самих органов власти.

В большинстве демократических государств уже приняты специальные законы, регулирующие транспарентность власти («законы о праве народа знать»). Однако в нашей стране ситуация с законодательством об открытости власти более чем странная. Президент России дважды в посланиях Федеральному Собранию в 2002 и 2005 гг. призывал с скорейшей разработкой и принятием такого федерального закона. Однако Правительство растянуло эту работу на несколько лет. И лишь в начале 2007 г. внесло соответствующий проект в Государственную Думу.

Даже беглое знакомство с этим проектом показывает, что Правительство предлагает Государственной Думе фактически отказаться от законодательного регулирования вопросов информационной открытости органов исполнительной власти, так как в большинстве статей проекта содержатся многочисленные отсылочные нормы, передающие нормативное регулирование этого вопроса то на усмотрение Президента, то на усмотрение Правительства, а то и вовсе на усмотрение министерств и ведомств.

Подобная концепция закона дает ответ и на вопрос: почему так долго министерства и ведомства согласовывали этот законопроект. Они всего лишь выработывали корпоративную позицию и оставили исключительно за собой право решать, о каких аспектах их деятельности гражданам можно знать, а о каких просто нельзя. И демонстративно решили это сделать не в законе о государственной или служебной тайне, а именно в законе об информационной открытости.

Большого пренебрежения к праву законодательной власти детально регулировать эти вопросы в специальных законах представить трудно. На этом фоне становится понятна и судьба депутатского законопроекта «О гарантиях предоставления информации о решениях государственных органов, органов местного самоуправления», внесенного мною, а также депутатами И.Н. Морозовым, С.А. Насташевским и В.И. Черепковым еще в 2004 г. Думский комитет по конституционному законодательству так и не приступил к его рассмотрению, очевидно дожидаясь правительственного законопроекта.

Предстоящее рассмотрение в Государственной Думе правительственного и депутатского законопроектов станет хорошей иллюстрацией того, чьи интересы защищает нынешнее парламентское большинство: граждан или многочисленной бесконтрольной армии чиновников.

**Владимир РЫЖКОВ,**

депутат Государственной Думы,

координатор общественного комитета «Россия в объединенной Европе»



## **Часть I. Российские политические партии накануне нового избирательного цикла**

Политические и избирательные реформы, проводимые в Российской Федерации в 2001–2006 гг., привели к существенному увеличению значимости партий в политической системе страны. С 2003 г. не менее половины составов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ избираются по партийным спискам. На выборах депутатов Государственной Думы введена полностью пропорциональная избирательная система, и уже обозначилась тенденция переноса этой системы на выборы более низкого уровня. Так, 11 марта 2007 г. полностью по пропорциональной системе пройдут выборы Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, Московской областной Думы, Народного Собрания Республики Дагестан, в Волгоградской области 9 октября 2005 г. только по партийным спискам прошли выборы горсовета города Волжский.

Очевидно, что возрастание роли партий в избирательной системе страны, превращение их в единственный вид избирательного объединения делают центральным вопросом о том, в какой степени система политических партий в стране обеспечивает избирательные права граждан. Ведь чем сильнее роль партий в избирательной системе, тем важнее становится то, насколько демократически устроены сами партии и до какой степени они независимы от государства. Выдвигая кандидатов по округам и тем более при выдвижении партийных списков, партии превращаются в посредников между кандидатами и избирателями. Прежде чем быть избранным избирателями, кандидат должен быть избран партией, избиратели же фактически ратифицируют этот выбор. В итоге, вопрос о свободе создания политических партий и соблюдении равенства прав как между членами различных партий, так и между партиями становится вопросом обеспечения конституционных принципов народовластия, равенства прав и обязанностей граждан.

Исходя из этого, мы считаем мониторинг деятельности политических партий и уполномоченных их контролировать органов государственной власти таким же необходимым, как и мониторинг собственно избирательных кампаний.

### **1. Федеральный закон «О политических партиях» и его эволюция**

#### *1.1. Базовые положения Федерального закона «О политических партиях» (в редакции от 11 июля 2001 года)*

Принятие Федерального закона «О политических партиях» ставило целью развить закрепленные в Конституции РФ принципы политического многообразия и многопартийности, а также гарантировать право граждан на объединение в политические партии.

Согласно Закону, политическая партия является общественным объединением, созданным в целях участия граждан РФ в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

В соответствии с Законом одной из главных задач партии является ее участие в выборах посредством выдвижения кандидатов в органы государственной власти и местного самоуправления, формирование указанных органов и участие в их работе. Согласно Закону партия является единственным видом общественного объединения, обладающим правом самостоятельно выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти.

Законом установлены требования к политической партии. Она должна иметь общероссийский статус, т.е. иметь региональные отделения более чем в половине субъектов РФ (тем самым был введен запрет на существование межрегиональных и региональных партий), иметь государственную регистрацию и зарегистрированные региональные отде-

ления в более чем половине субъектов РФ, при этом в одном субъекте РФ не может быть более одного регионального отделения.

Закон установил требования к численности партии: в партии должно было состоять не менее 10 тыс. членов, при этом более чем в половине субъектов РФ она должна была иметь региональные отделения численностью не менее 100, а в остальных – не менее 50 членов. Также закон запретил создание партий по признакам профессиональной, расовой, национальной и религиозной принадлежности.

Согласно Закону партия может быть создана только двумя способами: либо на учредительном съезде, либо на съезде путем преобразования в партию общероссийского общественного объединения.

В первом случае оргкомитет по созданию партии обязан уведомить федеральный регистрирующий орган о намерении создать партию и в течение одного года провести учредительный съезд, на котором принять устав, программу и решение о создании региональных отделений более чем в половине субъектов РФ, а также выбрать руководящие и контрольно-ревизионные органы. В этом случае партия считается созданной со дня проведения учредительного съезда.

Во втором случае решение о преобразовании в политическую партию принимает съезд общероссийского общественного объединения, на котором принимаются устав и программа партии, решение о преобразовании региональных отделений и проводятся выборы руководящих и контрольно-ревизионных органов. В этом случае партия считается созданной с момента ее государственной регистрации.

Документы, необходимые для государственной регистрации политической партии, необходимо представить в федеральный регистрирующий орган не позднее чем через шесть месяцев со дня проведения учредительного съезда либо съезда общероссийского общественного объединения, принявшего решение об его преобразовании в политическую партию. После государственной регистрации политической партии в течение полугодия должны быть зарегистрированы ее региональные отделения более чем в половине субъектов РФ, и копии свидетельств об их регистрации представлены в федеральный регистрирующий орган. Если партия не представляет эти копии в течение месяца после истечения полугодичного срока, свидетельство о ее государственной регистрации признается утратившим силу.

В отдельных статьях Закона приводится исчерпывающий перечень документов, представляемый в регистрирующие органы для государственной регистрации партии и ее региональных отделений.

Для государственной регистрации партии в федеральный регистрирующий орган подаются: заявление (по установленной форме); устав и программа партии; копии решений учредительного съезда политической партии о создании политической партии, о принятии устава политической партии и о принятии ее программы, о создании региональных отделений политической партии, о формировании ее руководящих и контрольно-ревизионных органов с указанием данных о представительстве делегатов на этом съезде и результатах голосования; экземпляр общероссийского периодического печатного издания, в котором опубликованы сведения о месте и дате проведения учредительного съезда политической партии; заверенные уполномоченными лицами региональных отделений политической партии копии протоколов проведенных более чем в половине субъектов Российской Федерации конференций или общих собраний региональных отделений с указанием численности членов в ее региональных отделениях, а также места нахождения руководящих органов региональных отделений политической партии; документ о предоставлении юридического адреса политической партии и документ об уплате регистрационного сбора. Для партий, учрежденных путем преобразования общественного объединения, дополнительно представляется передаточный акт, составленный в соответствии с Гражданским кодексом РФ.

В Законе установлено, что регистрирующие органы не вправе требовать от партии представления документов, не предусмотренных данными перечнями<sup>1</sup>.

Большое внимание в Законе уделяется внутриорганизационной стороне партийной жизни. Этому вопросу посвящена отдельная глава. В ней определены основные принципы деятельности политической партии, ее полномочия, рассмотрены вопросы об уставе и программе партии, членстве в партии, составе партии и ее региональных отделений.

Определив добровольный и индивидуальный принцип членства в партии, Закон предоставил каждому гражданину РФ право состоять только в одной политической партии. При этом члену партии разрешается состоять только в одном региональном отделении партии – по месту постоянного или преимущественного проживания. Закон запретил требовать от граждан РФ, чтобы они при представлении официальных сведений о себе указывали членство в политической партии или отсутствие такового. Согласно Закону, членство гражданина РФ в партии или отсутствие такового не может служить основанием для ограничения его прав и свобод, а также являться условием предоставления ему каких-либо преимуществ.

Отдельно в Законе прописаны права партии, в числе которых: свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи; участвовать в выборах и референдумах; участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления; организовывать и проводить публичные мероприятия; учреждать средства массовой информации и пользоваться на равных условиях государственными и муниципальными средствами массовой информации; создавать объединения и союзы с другими политическими партиями и иными общественными объединениями и ряд других.

К обязанностям партии закон относит: соблюдать законодательство; ежегодно представлять в регистрирующие органы информацию о численности членов в каждом из региональных отделений, о продолжении своей деятельности с указанием места нахождения постоянно действующего руководящего органа, копии представляемых в налоговые органы сводного финансового отчета партии и зарегистрированных структурных подразделений; сведения о количестве выдвинутых партией, ее структурными подразделениями зарегистрированных кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, а также сведения о зарегистрированных избирательными комиссиями списках кандидатов в депутаты; допускать представителей уполномоченных органов на открытые мероприятия партии; извещать заблаговременно избирательную комиссию соответствующего уровня о проведении мероприятий, связанных с выдвижением своих кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, и допускать представителей избирательной комиссии соответствующего уровня на указанные мероприятия.

Закон предусмотрел государственную поддержку за счет бюджетных средств для партий, успешно выступивших на федеральных выборах. Партии, получившие на выборах депутатов Государственной Думы не менее 3% голосов, должны были в соответствии с первоначальной редакцией Закона ежегодно получать 0,005 МРОТ (т.е. 50 коп.), умноженные на число полученных ими голосов<sup>2</sup>. Партии, получившие менее 3%, но прошедшие не менее 12 кандидатов по одномандатным округам, должны были ежегодно получать 0,005 МРОТ, умноженные на число голосов, полученных этими кандидатами. Если бы кандидат от партии был избран Президентом РФ, такая партия должна была получить одновременно 0,005 МРОТ, умноженные на число полученных этим кандидатом голосов.

---

<sup>1</sup> К сожалению, дальнейшая правоприменительная практика показала несоблюдение данных положений закона со стороны регистрирующих органов.

<sup>2</sup> Нетрудно подсчитать, что сумма, выделяемая партиям на основании этого закона, была незначительной. Так, «Союзу правых сил», получившему на выборах 2003 г. 2 408 356 голосов (3,97%), полагалось в год около 1,2 млн. руб., что могло хватить лишь на оплату труда нескольких штатных сотрудников.

Такое же финансирование было предусмотрено и для успешно выступивших на выборах избирательных блоков; при этом средства должны были распределяться между политическими партиями, входившими в состав блока, в равных долях, если иное не было определено при создании блока.

Закон устанавливает принцип невмешательства органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность партий, равно как и не допускает вмешательство партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц. Отдельно отмечено, что вопросы, затрагивающие интересы политических партий, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием партий или по согласованию с ними<sup>1</sup>.

Одновременно с этим Законом определены органы, наделенные функцией контроля за деятельностью партий. Согласно первоначальной редакции Закона, «регистрирующие органы» (т.е. осуществлявшие государственную регистрацию подразделения Министерства юстиции РФ) должны были осуществлять контроль за соблюдением партиями законодательства РФ, а также за соответствием деятельности партий положениям, целям и задачам, предусмотренным их уставами, а налоговые органы – осуществлять контроль за источниками доходов партий, размерами получаемых ими денежных средств и уплатой налогов.

Регистрирующим органам было дано право: не чаще одного раза в год знакомиться с документами партий и их региональных отделений, подтверждающими наличие региональных отделений и число членов партии; направлять своих представителей для участия в проводимых партией, ее структурными подразделениями открытых мероприятиях; выносить партии, ее зарегистрированному структурному подразделению письменное предупреждение (с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения) в случае осуществления ими деятельности, противоречащей положениям, целям и задачам, предусмотренным уставом политической партии.

Закон также установил санкции к партиям за нарушение ими федерального законодательства в виде возможности приостановления их деятельности и ликвидации партии.

Так, в случае нарушения партией или ее структурным подразделением действующего законодательства РФ после вынесенных ей регистрирующими органами двух письменных предупреждений об устранении нарушений их деятельность может быть приостановлена на срок до шести месяцев по решению соответственно Верховного Суда РФ или суда субъекта РФ на основании заявления регистрирующего органа. В случае неустранения в установленный решением суда срок нарушений, послуживших основанием для приостановления ее деятельности, партия или ее региональное отделение могут быть ликвидированы на основании заявления регистрирующего органа решением того же суда.

Кроме того, партия или ее региональное отделение могут быть ликвидированы на основании заявления регистрирующего органа решением соответствующего суда по следующим основаниям:

- если ее деятельность направлена на подрыв безопасности государства, создания вооруженных формирований, разжигания социальной, расовой или религиозной розни, а также в случае создания структурных подразделений не по территориальному принципу и в случаях нарушения ею запрета на деятельность в государственных органах, Вооруженных Силах и т.п.;
- при отсутствии необходимого числа членов.

Для ликвидации партии предусмотрены еще два основания:

- отсутствие региональных отделений с необходимой численностью в более чем половине субъектов РФ;
- неучастие партии в выборах в течение 5 лет подряд.

<sup>1</sup> Данное положение закона также не соблюдается контролирующими органами.

При этом Закон установил критерии, позволяющие признать партию участвовавшей в выборах. Политическая партия должна была считаться участвующей в выборах в одном из следующих случаев проведения голосования на выборах за:

а) выдвинутый ею (или избирательным блоком, в состав которого она входит) и зарегистрированный федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы;

б) выдвинутых ею (или избирательным блоком, в состав которого она входит) и зарегистрированных кандидатов в депутаты Государственной Думы не менее чем в 5% одномандатных избирательных округов;

в) выдвинутого ею (или избирательным блоком, в состав которого она входит) и зарегистрированного кандидата на должность Президента РФ;

г) выдвинутых ею (в том числе в составе избирательного блока) и зарегистрированных кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не менее чем в 10% субъектов РФ;

д) выдвинутых ею (в том числе в составе избирательного блока) и зарегистрированных кандидатов (списки кандидатов) в депутаты законодательных (представительных) органов субъектов РФ не менее чем в 20% субъектов РФ;

е) выдвинутых ею (в том числе в составе избирательного блока) и зарегистрированных кандидатов (списки кандидатов) на выборах в органы местного самоуправления более чем в половине субъектов РФ.

Закон установил два ограничения для приостановления и ликвидации партий или их региональных отделений. Во-первых, деятельность партий не может быть приостановлена, и партии не могут быть ликвидированы в период федеральной избирательной кампании, а приостановление деятельности или ликвидация региональных отделений не может осуществляться в период региональной кампании в соответствующем субъекте РФ (за исключением случаев уличения их в деятельности, направленной на подрыв безопасности государства, создания вооруженных формирований, разжигания социальной, расовой или религиозной розни, а также создания структурных подразделений не по территориальному принципу). Во-вторых, партии, прошедшие в Государственную Думу, не могут быть ликвидированы из-за отсутствия необходимого числа региональных отделений или недостаточной численности членов партии в течение четырех лет со дня голосования на выборах в Государственную Думу.

### *1.2. Изменения, внесенные в Федеральный закон «О политических партиях» в 2002–2006 годах*

После принятия Федерального закона «О политических партиях» в него были внесены изменения и дополнения десятью федеральными законами.

1. Федеральный закон от 21 марта 2002 г. № 31-ФЗ «О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц».

Внесены дополнения, связанные с вступлением в силу Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц», согласно которому регистрирующим органом стало Министерство РФ по налогам и сборам, а Минюст РФ стал органом, уполномоченным на принятие решений об осуществлении государственной регистрации политических партий.

Статья об обязанностях партии дополнена пунктом об обязанности в трехдневный срок информировать уполномоченные органы об изменениях сведений, вносимых в Единый государственный реестр юридических лиц. Кроме того, в перечень оснований для ликвидации партии добавлено неоднократное непредставление таких сведений в установленный срок.

В п. 4 ст. 21 внесено уточнение, согласно которому изменения, вносимые в устав партии, подлежат государственной регистрации в том же порядке и в те же сроки, что и

государственная регистрация самой политической партии, и приобретают юридическую силу с момента такой регистрации, а также то, что федеральный уполномоченный орган при этом не вправе предъявлять к партии требования, не относящиеся к изменениям, вносимым в ее устав.

2. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 112-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

Внесены уточнения в формулировку ст. 9 об ограничении на создание и деятельность политических партий в связи с принятием Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», а также расширены основания для ликвидации партии (в ст. 41 добавлен п. 8, отсылающий к указанному Федеральному закону).

3. Федеральный закон от 23 июня 2003 г. № 85-ФЗ «О внесении изменения в статью 36 Федерального закона «О политических партиях» и внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

В связи с изменением избирательного законодательства, которое выразилось в запрете участия в составе избирательных блоков общественных объединений, не являющихся избирательными объединениями, внесено уточнение в статью об участии политических партий в выборах и референдумах.

4. Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу законодательных актов РСФСР».

Внесен ряд технических поправок. В связи с изменением названия Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц», который стал называться «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», внесены изменения в ссылки на данный закон. Кроме того, исправлена ошибка в нумерации одного пункта.

5. Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях».

Радикально изменены требования, касающиеся численности членов партии и ее региональных отделений: необходимый минимум общей численности увеличен до 50 тыс., численности региональных отделений, действующих более чем в половине субъектов РФ, – до 500 членов, а в остальных – до 250 членов.

Для приведения численности политических партий в соответствие с установленными количественными критериями партиям установлен срок до 1 января 2006 г., при этом политической партии, не достигшей к данному сроку установленных численных критериев, вменена обязанность преобразоваться в общественное объединение иной формы либо самоликвидироваться, в противном случае партия подлежит ликвидации в судебном порядке после 1 января 2007 г.

Пункт 1 ст. 18, касающийся списка документов, представляемого в территориальные органы Федеральной регистрационной службы для государственной регистрации регионального отделения, был дополнен подпунктом «ж», предусматривающим представление списка членов регионального отделения.

6. Федеральный закон от 28 декабря 2004 г. № 183-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с образованием Федерального казначейства».

Внесены изменения в ст. 33 в части порядка перечисления политической партии бюджетных средств.

7. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации».

Внесены существенные изменения и дополнения, корреспондирующие принятым одновременно изменениям избирательного законодательства.

В связи с переходом на полностью пропорциональную систему выборов Государственной Думы и наметившейся тенденцией к внедрению этой системы на региональном и муниципальном уровнях статья 25 («Порядок принятия устава, программы политической партии и других важных решений») дополнена новыми положениями об обязанности рассмотрения кандидатур, не являющихся членами данной партии, при формировании ею списка кандидатов в депутаты Государственной Думы, а также в другие представительные органы, формируемые полностью по пропорциональной системе.

Данная статья также дополнена положениями, дающими право выдвижения кандидатов (списков кандидатов) на повторных и дополнительных выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы муниципальных образований постоянно действующим руководящим органам партии, ее регионального отделения и иного структурного подразделения соответственно уровню выборов, а также возможность выдвижения кандидатов на выборах в органы местного самоуправления помимо общего собрания структурного подразделения партии и иным органом (если это предусмотрено уставом партии).

Требования к содержанию устава партии дополнены необходимостью прописать порядок выдвижения кандидатов на повторных и дополнительных выборах, а также порядок исключения кандидатов из выдвинутых партией списков кандидатов.

Исключена возможность образовывать избирательные блоки для участия в выборах.

Партии и ее структурным подразделениям вменено в обязанность при выдвижении кандидатов на выборах публиковать свою предвыборную программу.

В статье, касающейся регистрации партии, добавлена обязанность партии при представлении документов для государственной регистрации представлять текст программы и устава партии в машиночитаемом виде.

Внесены изменения в статьи о порядке финансовой отчетности партии и проверке соблюдения требований к учету и расходованию средств политических партий, согласно которым контроль за поступлением и расходованием средств политической партии от налоговых органов передан ЦИК РФ и избиркомам субъектов РФ (при сохранении за Министерством по налогам и сборам контроля за источниками иных доходов партий, размерами получаемых ими средств и уплатой налогов), установлены требования к представлению финансовой отчетности, а также ужесточен контроль за пожертвованиями партиям со стороны юридических и физических лиц.

Расширен перечень организаций, от которых запрещается принимать пожертвования политическим партиям.

Обязанности ФРС по публикации в СМИ и Интернете информации о политических партиях дополнены требованием размещения на ее сайте текстов программ и уставов партий<sup>1</sup>.

В статью 27 добавлена обязанность партии представлять в уполномоченные органы вместе с ежегодной информацией о продолжении своей деятельности также информацию о численности членов политической партии в каждом из региональных отделений, о своих структурных подразделениях, не наделенных правами юридического лица, но обладающих в соответствии с уставом политической партии правом принимать участие в выборах и (или) референдумах, и копию представляемого в ЦИК РФ финансового отчета о поступлении и расходовании средств в отчетном году.

Закон увеличил с 1 января 2006 г. размер государственного финансирования партий, которым такое финансирование было положено и на основании прежней редакции закона: теперь число полученных партией голосов умножается не на 0,005 МРОТ, а на 5 руб., т.е. размер финансирования повышен в 10 раз.

---

<sup>1</sup> Данные положения Закона ФРС в полном объеме не выполняет (см. раздел 3.4).

Данный федеральный закон обязал политические партии, зарегистрированные до его вступления его в силу, в шестимесячный срок представить в федеральный уполномоченный орган тексты своих устава и программы в машиночитаемом виде, а в течение одного года после дня его вступления в силу (т.е. до 6 августа 2006 г.), привести свои уставы в соответствие с новыми требованиями закона.

8. Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 202-ФЗ «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «О политических партиях».

Через год после отмены прямых выборов руководителей высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации законодательство было дополнено новеллой, дающей право политической партии, список которой получил на выборах регионального парламента наибольшее число депутатских мандатов, инициировать рассмотрение законодательным органом государственной власти субъекта РФ предложения Президенту РФ о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ.

9. Федеральный закон от 12 июля 2006 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка выдвижения кандидатов на выборные должности в органах государственной власти».

В ст. 36 внесено дополнение о запрете политической партии выдвигать в качестве кандидатов в депутаты и на иные выборные должности членов других политических партий.

10. Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления ограничений на осуществление некоммерческими организациями пожертвований политическим партиям, их региональным отделениям, а также в избирательные фонды, фонды референдума».

Перечень субъектов, для которых Законом установлен запрет на внесение пожертвований политической партии, дополнен некоммерческими организациями, получавшими в течение года, предшествующего дню внесения пожертвования, денежные средства или иное имущество от иностранных государств, юридических лиц с иностранным участием, а также от организаций, учрежденных государственными органами или органами местного самоуправления.

Перечень органов, обязанных по запросу ЦИК РФ осуществлять проверку указанных при перечислении пожертвований сведений, дополнен органами, уполномоченным в сфере регистрации некоммерческих организаций, т.е. Федеральной регистрационной службой.

### *1.3. Основные дискуссионные проблемы, связанные с законом о политических партиях*

Принятие Федерального закона «О политических партиях» сопровождалось острыми дискуссиями. Наиболее существенными положениями нового закона, вызывающими критику, были и остаются:

- запрет региональных и межрегиональных партий;
- жесткие требования к численности политической партии;
- сложный бюрократический порядок регистрации партий;
- государственное финансирование партий в зависимости от итогов выборов в Государственную Думу.

По мнению ряда экспертов, запрет региональных и межрегиональных партий противоречит природе федеративного государства. Отмечается, что население субъектов РФ как часть многонационального российского народа, участвующее в выборах региональных органов государственной власти, является самостоятельным субъектом политического



процесса и в таком своем качестве имеет право на политическое объединение для полноценного участия в выборах и в политической жизни своих регионов в целом<sup>1</sup>.

Что касается установления в законе требований о минимальной численности партий, то отмечается, что по общепринятой в политологии классификации партии делятся на кадровые и массовые. Установив минимум в 10 тыс. членов, российское законодательство обязало все политические партии быть массовыми, в то время как существовавшие на тот момент российские партии являлись в основном кадровыми. Тем самым закон вынудил партии имитировать массовость. По мнению политологов, главным сущностным признаком массовой партии является наличие регулярно собираемых членских взносов, составляющих основу финансовой самостоятельности партии. Как показала практика, большинство партий и после вступления в силу нового закона не собирают членские взносы, и это можно считать одним из признаков имитации ими массовости.

Отдельной проблемой при наличии требований о минимальной численности партий становится проверка соблюдения этих требований. Возложение обязанности такой проверки на органы государственной власти (а иного варианта нет) таит опасность нарушений политических прав граждан, вмешательства государства в деятельность партий, создания государственными органами неравных условий для функционирования различных партий. Эта проблема остро проявилась в последние годы, о чем будет подробно сказано ниже.

Вопросы запрета региональных партий и установления минимальной численности партий были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. В постановлении от 1 февраля 2005 г. № 1-П, принятом по жалобе Балтийской республиканской партии, Конституционный Суд РФ признал данные положения закона не противоречащими Конституции РФ. В решении Суда отмечено, что «такое структурирование политического пространства направлено против дробления политических сил, появления множества искусственно создаваемых (особенно в период избирательных кампаний) малочисленных партий, деятельность которых рассчитана на непродолжительное время и которые в силу этого не способны выполнить свое предназначение в качестве общественного объединения в политической системе общества». Далее Суд отметил, что «создание региональных политических партий – поскольку они стремились бы к отстаиванию преимущественно своих, сугубо региональных и местных, интересов – могло бы привести к нарушению государственной целостности и единства системы государственной власти как основ федеративного устройства России».

Вывод Конституционного Суда состоял в том, что «регулирование, по которому статус политической партии могут получить только общенациональные (общероссийские) политические общественные объединения, не только направлено на достижение такой конституционно значимой цели, как формирование в стране реальной многопартийности, на правовую институционализацию партий в качестве важного фактора становления гражданского общества и стимулирование образования крупных общенациональных партий, но и необходимо в целях защиты конституционных ценностей, прежде всего обеспечения единства страны в современных конкретно-исторических условиях становления демократии и правового государства в Российской Федерации. Указанное ограничение носит временный характер и с отпадением породивших его обстоятельств должно быть снято»<sup>2</sup>. Правда, эксперты отметили, что «формирование реальной многопартийности», «правовая институционализация партий» и т.п. не входят в число целей, во имя которых, согласно части 3 статьи 55 Конституции РФ, разрешается ограничивать права и свободы человека.

В отношении минимальной численности партии Конституционный Суд отметил, что «федеральный законодатель призван урегулировать эти вопросы таким образом, чтобы, с

<sup>1</sup> См., например: Лапаева В.В. Конституционные гарантии защиты политических прав и свобод (к разработке правовой доктрины) // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции (под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Любарева). М., 2005. С. 193–210.

<sup>2</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

одной стороны, численный состав и территориальный масштаб деятельности политических партий не были чрезмерными и не посягали на само существо (основное содержание) права граждан на объединение, а с другой – чтобы они были способны выполнять свои уставные задачи и функции именно в качестве общенациональных (общероссийских) политических партий, т.е. в конечном счете должен руководствоваться критерием разумной достаточности, вытекающим из принципа соразмерности». Поэтому Суд сделал вывод, что установление количественных критериев «само по себе не противоречит Конституции Российской Федерации». Однако затем Суд отметил, что «эти количественные критерии могут приобрести неконституционный характер в том случае, если результатом их применения окажется невозможность реального осуществления конституционного права граждан на объединение в политические партии, в том числе если – в нарушение конституционного принципа многопартийности – на их основании будет создана лишь одна политическая партия».

Отметим, что это решение касалось ранее действовавшей нормы о минимуме в 10 тыс. членов и не может автоматически распространяться на новую норму о минимуме в 50 тыс. членов, тем более что эта новелла привела к значительному сокращению числа зарегистрированных политических партий (см. ниже).

В отношении порядка создания и регистрации политических партий отмечалось, что предусмотренный законом механизм направлен на создание партий не путем постепенного аккумулярования местных инициатив (т.е. снизу вверх), а путем фактического найма региональных структур федеральными органами партии (т.е. сверху вниз), когда форсированное наращивание численности в авральном порядке становится важнее постепенного и естественного построения политических сетей. В результате этот механизм изначально препятствует формированию партий как сплоченных команд на ценностно-идеологической основе.

Отмечалось также, что государственное финансирование партий в дополнение к их жесткой иерархической структуре усиливает тенденцию к бюрократизации и олигархизации партий. Исследователи партийных систем неоднократно отмечали, что руководство партий имеет естественную тенденцию принимать олигархическую форму. Внутри практически каждой партии постепенно образуется настоящий правящий класс, «внутренний круг», куда нелегко проникнуть. Эти проблемы имеют место и в развитых демократических странах. Однако в этих странах стремятся выработать дополнительные институты и механизмы, призванные ослабить внутрипартийную олигархию. К таким механизмам относятся избирательные системы, позволяющие гражданам влиять на состав избранных от партии депутатов (открытые списки, панаширование, персонализированная смешанная система и др.), большая самостоятельность региональных отделений и т.п. Однако российское законодательство подобные механизмы не содержит.

## **2. Развитие партийной системы в 2001–2005 годах**

### *2.1. Переходный период 2001–2003 годов*

Федеральный закон «О политических партиях» в своей первоначальной редакции (от 11 июля 2001 г.) содержал следующие требования к политической партии:

- она должна была иметь региональные отделения более чем в половине субъектов РФ;
- в ней должно было состоять не менее 10 тыс. членов;
- более чем в половине субъектов РФ региональные отделения партии должны были насчитывать не менее 100 членов;
- остальные региональные отделения должны были насчитывать не менее 50 членов.

В соответствии с данным законом политическая партия регистрируется уполномоченным федеральным органом, а затем она в течение полугода после регистрации обязана зарегистрировать региональные отделения не менее чем в половине субъектов РФ. Если

это происходит, партия получает право участвовать в выборах; если необходимое количество региональных отделений зарегистрировать не удастся, партия лишается регистрации.

Согласно переходным положениям Федерального закона «О политических партиях», партии и их региональные отделения становились единственным видом избирательных объединений на федеральных и региональных выборах через два года после опубликования данного закона (т.е. с 14 июля 2003 г.). Таким образом, закон предусмотрел переходный период, в течение которого политические общественные объединения, желающие сохранить право на участие в федеральных и региональных выборах, должны были преобразоваться в политические партии. Можно было создать партию и другим путем – создав оргкомитет и проведя учредительный съезд.

По данным Министерства юстиции РФ, на 1 января 2001 г. было зарегистрировано 190 общероссийских политических общественных объединений, из них около 40 имели в своем названии слово «партия». Реально же в выборах участвовало значительно меньшее число объединений (например, в выборах депутатов Государственной Думы 1999 г. пытались принять участие 66 избирательных объединений, из них 40 – в составе блоков). Поэтому было очевидно, что в результате партийной реформы число потенциальных участников выборов должно было сократиться. Опасение вызывало лишь то, что оно могло сократиться до крайне низкого уровня<sup>1</sup>. Однако эти опасения в тот период не подтвердились.

Процесс создания политических партий (как через учредительный съезд, так и путем преобразования) был сложным. Выявились много недоработок в Федеральном законе «О политических партиях», связанных с перечнем представляемых в регистрирующий орган документов, с открытием расчетного счета и т.п. К ряду партий у Минюста РФ были претензии, связанные с их уставами. Возникали коллизии, связанные с наименованием партии: они касались трактовки запретов на использование наименований других партий и общественных организаций, а также были связаны с запретом на создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности (в трактовке Минюста РФ это означало запрет на такие наименования, как Христианско-демократическая партия или Исламская партия)<sup>2</sup>.

Тем не менее, подход Минюста РФ к регистрации был в достаточной степени либеральным, большинство проблем удавалось преодолеть, и ни одна из более или менее серьезных партий не была оставлена «за бортом». Стоит также отметить, что один из главных «камней преткновения» еще не проявился в полной мере – численность партий и их региональных отделений в этот период не подвергались серьезной проверке. Некоторые эксперты выражали сомнение в том, что многие партии реально имели декларируемую ими численность.

За два года, прошедших после вступления закона в силу, Минюст зарегистрировал 53 политические партии, из них 44 сумели зарегистрировать не менее 45 региональных отделений. Из этих 44 партий 25 были созданы путем преобразования и 19 были учреждены заново.

## *2.2. Участие партий в выборах в 2003–2005 годах*

К началу кампании по выборам депутатов Государственной Думы (начало сентября 2003 г.) успешно прошли регистрацию и получили право участвовать в выборах 44 политические партии. Из них 18 участвовали в выборах по федеральному округу самостоятельно и еще 12 – в составе избирательных блоков; 3 партии выдвинули списки, но затем отказались от участия в выборах по федеральному округу; 6 партий выдвигали кандидатов только по одномандатным округам (см. табл. 1). В результате выборов мандаты получили три партии, выступавшие самостоятельно, и один избирательный блок, включавший три

<sup>1</sup> См, например: Что будет если... // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 3. С. 16–29.

<sup>2</sup> См. материалы, опубликованные в 2002 г. в журнале «Выборы. Законодательство и технологии»: № 2, с. 24–27; № 3, с. 14–19; № 4, с. 2–13; № 8–9, с. 34–43; № 10, с. 26–32.

партии; еще шесть партий, не получив мандаты по федеральному округу, по результатам выборов добились государственного финансирования.

Таблица 1

**Состояние партийной системы в 2003–2005 годах**

№	Наименование партии	Участие в выборах Государственной Думы 2003 г. <sup>1</sup>	Участие в региональных выборах 2003–2005 гг. <sup>2</sup>	Состояние на начало 2006 г. <sup>3</sup>	Проверка ФРС <sup>4</sup>
1.	Народная партия РФ	федерал., финанс.	редк., слаб.	+	+
2.	Демократическая партия России	федерал.	выдв. (блок)	+	+
3.	«Единая Россия»	федерал., манд.	регул., усп.	+	+
4.	Консервативная партия России	выдв.	эпизод., един. (блок)	–	–
5.	Российская политическая партия Мира и Единства	федерал.	эпизод. (блок), един. (блок)	+	+
6.	«Народно-патриотические силы РФ»	выдв.	выдв. (блок)	–	–
7.	«Развитие предпринимательства»	федерал.	эпизод., безусп.	+	не соотв.
8.	КПРФ	федерал., манд.	регул., усп.	+	+
9.	Российская партия мира	блок	эпизод., един.	+	не соотв.
10.	«Союз правых сил»	федерал., финанс.	регул., слаб.	+	+
11.	ЛДПР	федерал., манд.	регул., усп.	+	+
12.	«Союз»	выдв.	эпизод. (блок), един. (блок)	–	–
13.	«Яблоко»	федерал., финанс.	регул., слаб.	+	+
14.	Партия самоуправления трудящихся	н/у	выдв.	+	–
15.	«Патриоты России» <sup>5</sup>	одноманд.	эпизод., един. (блок)	+	+
16.	Объединенная Российская партия «Русь»	федерал.	эпизод. (блок), един. (блок)	+	–
17.	Российская партия пенсионеров	блок, финанс.	редк., усп.	+	+
18.	Социал-демократическая партия России	одноманд.	эпизод., един. (блок)	+	не соотв.
19.	«Зеленые»	федерал.	редк., безусп.	+	+
20.	Аграрная партия России	федерал., финанс.	регул., усп.	+	+

Российские политические партии накануне нового избирательного цикла

№	Наименование партии	Участие в выборах Государственной Думы 2003 г. <sup>1</sup>	Участие в региональных выборах 2003–2005 гг. <sup>2</sup>	Состояние на начало 2006 г. <sup>3</sup>	Проверка ФРС <sup>4</sup>
21.	«Свобода и Народовластие»	н/у	эпизод., безусп.	+	не соотв.
22.	«Евразийский Союз» <sup>6</sup>	н/у	эпизод., един. (блок)	+	не соотв.
23.	«Народная воля»	блок, манд.	редк., слаб.	+	+
24.	Республиканская партия России	блок	эпизод., един. (блок)	+	не соотв.
25.	Социалистическая единая партия России	блок, манд.	эпизод., безусп.	+	+
26.	Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов	одноманд.	эпизод., безусп.	+	не соотв.
27.	«Созидание»	одноманд.	эпизод. (блок), един. (блок)	–	–
28.	Российская партия Жизни	блок	регул., слаб.	+	+
29.	Народно-патриотическая партия России	одноманд.	эпизод. (блок), един. (блок)	+	не соотв.
30.	«Свободная Россия» <sup>7</sup>	н/у	эпизод., един. (блок)	+	+
31.	«Единение»	федерал.	эпизод., безусп.	+	не соотв.
32.	Народно-республиканская партия России	федерал.	выдв. (блок)	+	не соотв.
33.	Партия «Социальной защиты» <sup>8</sup>	н/у	н/у	+	не соотв.
34.	Российская объединенная промышленная партия	одноманд.	эпизод., един. (блок)	+	не соотв.
35.	«За Русь святую»	федерал.	эпизод. (блок), един. (блок)	–	–
36.	«Евразийская партия – Союз патриотов России»	блок	эпизод. (блок), един. (блок)	–	–
37.	«Либеральная Россия»	блок	выдв.	–	–
38.	Партия социальной справедливости	блок, финанс.	эпизод., един.	+	+
39.	«Истинные патриоты России»	федерал.	эпизод., един.	–	–
40.	Партия Возрождения России	блок	редк., един.	+	+

Часть I

№	Наименование партии	Участие в выборах Государственной Думы 2003 г. <sup>1</sup>	Участие в региональных выборах 2003–2005 гг. <sup>2</sup>	Состояние на начало 2006 г. <sup>3</sup>	Проверка ФРС <sup>4</sup>
41.	Гражданская партия России	блок	эпизод., един. (блок)	–	–
42.	Российская конституционно-демократическая партия	федерал.	эпизод. (блок), един. (блок)	+	не соотв.
43.	«Родина» <sup>9</sup>	блок, манд.	регул., усп.	+	+
44.	«Союз людей за образование и науку»	федерал.	эпизод. (блок), един. (блок)	+	не соотв.
45.	«Природа и общество»	–	н/у	+	не соотв.
46.	Национально-консервативная партия России	–	эпизод. (блок), един. (блок)	+	не соотв.

Примечания.

<sup>1</sup> Участие в выборах в Государственную Думу: «федерал.» – участвовала в выборах по федеральному округу самостоятельно; «блок» – участвовала в выборах в составе избирательного блока; «манд.» – приняла участие в распределении мандатов; «финанс.» – не приняла участие в распределении мандатов, но получила государственное финансирование по результатам выборов; «выдв.» – выдвигала список, но он не был зарегистрирован; «одноманд.» – участвовала только в выборах по одномандатным округам; «н/у» – не участвовала; «–» – зарегистрирована после начала кампании.

<sup>2</sup> Участие в региональных выборах: «регул.» – регулярное (более 20 кампаний), «редк.» – редкое (7–14 кампаний), «эпизод.» – эпизодическое (не более 5 кампаний), «выдв.» – выдвигала списки, но они не были зарегистрированы или были сняты с выборов, «н/у» – не участвовала; «блок» – только в составе избирательных блоков; «усп.» – успешное (участвовала в распределении мандатов более чем в 10 регионах); «слаб.» – слабый успех (участвовала в распределении мандатов в 3–10 регионах), «един.» – единичный успех (участвовала в распределении мандатов в 1–2 регионах), «безусп.» – без успеха.

<sup>3</sup> «+» – партия существовала; «–» – партия уже не существовала.

<sup>4</sup> Данные, озвученные на пресс-конференции 26.10.2006: «+» – соответствуют требованиям ФЗ «О политических партиях»; «не соотв.» – не соответствуют требованиям ФЗ «О политических партиях»; «–» – проверка не производилась в связи с ликвидацией партии.

<sup>5</sup> Прежнее название – Российская партия Труда.

<sup>6</sup> Прежнее название – «Евразия».

<sup>7</sup> Прежнее название – Российская сетевая партия поддержки малого и среднего бизнеса.

<sup>8</sup> Прежнее название – «Интернациональная Россия».

<sup>9</sup> Прежнее название – Партия развития регионов.

Две партии были зарегистрированы в сентябре 2003 г. – эти партии не имели права участвовать в выборах Государственной Думы четвертого созыва. После сентября 2003 г. ни одна новая партия не смогла пройти процедуру регистрации<sup>1</sup>.

В региональных выборах, проходивших с декабря 2003 г. по декабрь 2005 г., также принимали участие почти все существовавшие в тот период партии (см. табл. 1). Лишь две из 46 партий не пытались участвовать в данных выборах, и еще пяти партиям ни разу не удалось зарегистрировать список. Правда, 10 партий участвовали в выборах только в составе избирательных блоков.

<sup>1</sup> По-видимому, в период федеральных кампаний (осень 2003 г. – весна 2004 г.) процесс партийного строительства застыл по естественным причинам, а затем сыграл роль Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 168-ФЗ, ужесточивший требования к численности партий.

Однако активность партий в региональных выборах сильно различалась. Всего в описываемый период прошли 44 региональные кампании. Лишь 8 партий («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, Аграрная партия России, «Союз правых сил», Российская партия Жизни, «Родина» и «Яблоко») участвовали более чем в 20 кампаниях, еще 5 (Российская партия пенсионеров, Народная партия РФ, Партия Возрождения России, Партия национального возрождения «Народная воля» и Российская экологическая партия «Зеленые») принимали участие в 7–14 кампаниях. Участие остальных партий в выборах было эпизодическим.

Успешным можно считать участие в выборах партий «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, Аграрной партии России, «Родина» и Российской партии пенсионеров – эти партии прошли в парламенты (самостоятельно или в составе блоков) более 10 регионов. Гораздо скромнее были успехи Российской партии Жизни, «Союза правых сил», Российской демократической партии «Яблоко», Народной партии РФ и Партии национального возрождения «Народная воля». Однако, помимо отмеченных 11 партий, еще 22 партии добивались на региональных выборах единичных (в одном–двух регионах) успехов; правда, лишь четыре из них (Партия Возрождения России, Партия социальной справедливости, Российская партия мира, «Истинные патриоты России») добились такого успеха самостоятельно, остальные 18 – в составе избирательных блоков<sup>1</sup>.

### *2.3. Итоги развития партийной системы к началу 2006 года*

В декабре 2004 г. в Федеральный закон «О политических партиях» были внесены существенные изменения. В частности:

- минимальная численность партии увеличилась с 10 до 50 тыс.;
- минимальная численность региональных отделений не менее чем в половине субъектов РФ увеличилась со 100 до 500;
- минимальная численность остальных региональных отделений увеличилась с 50 до 250.

Вновь создаваемые партии сразу должны были соответствовать новым требованиям. От уже зарегистрированных партий закон потребовал привести свою численность в соответствие с новыми требованиями к 1 января 2006 г. Те партии, которые не смогли этого сделать, были обязаны в течение 2006 г. самоликвидироваться или преобразоваться в общественное объединение иной правовой формы. После 1 января 2007 г. партии, не выполнившие данные требования, подлежат ликвидации через судебную процедуру.

Большинство существовавших на тот момент партий имели численность, не намного превышающую минимально допустимый уровень. Таким образом, за 2005 г. этим партиям, чтобы сохранить свой статус, нужно было увеличить численность в несколько раз. Поэтому многие партии в течение этого года занимались интенсивным наращиванием численности. В 2006 г. Федеральная регистрационная служба (ФРС) должна была определить, какие партии действительно выполнили требования закона и достигли необходимой численности.

К началу 2006 г. из 46 ранее зарегистрированных партий юридически существовали 37. Две партии были ликвидированы в первой половине года<sup>2</sup>. Остальные 35 партий в течение 2006 г. подверглись проверке ФРС на предмет их соответствия новым требованиям закона.

---

<sup>1</sup> В большинстве таких случаев партии использовались как «ширмы» для региональных группировок и реально члены данных партий мандатов не получали.

<sup>2</sup> Объединенная российская партия «Русь» была ликвидирована в феврале 2006 г. на основании вступившего в силу решения суда. В марте 2006 г. было оформлено преобразование Российской партии самоуправления трудящихся в общественное движение на основании решения преобразовательного съезда, прошедшего в декабре 2005 г.

### 3. Мониторинг состояния партийной системы в 2006 году

2006 г. имел важнейшее значение с точки зрения развития российской партийной системы, поскольку именно в этом году ФРС должна была определить, какие партии выполнили новые требования закона и достигли необходимой численности. Кроме того, предстоящие в 2007 г. выборы в Государственную Думу стимулировали партии вырабатывать новую стратегию, а в ряде партий начались объединительные процессы.

#### 3.1. Участие политических партий в региональных выборах

В 2006 г. проходили выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти в 18 субъектах РФ. В них принимали участие 28 политических партий (см. табл. 2).

Таблица 2

#### Участие партий в выборах в 2006 году

№	Наименование партии	Число регионов, где партия участвовала в выборах по партийным спискам	Число регионов, где партия участвовала в распределении мандатов	Число мандатов, полученных	
				по партийным спискам	по мажоритарным округам <sup>1</sup>
1.	«Единая Россия»	18	18	196	228
2.	КПРФ	18	17	64	9
3.	Российская партия пенсионеров	15	11	36	5
4.	ЛДПР	18	10	27	0
5.	Российская партия Жизни	13	6	23	8
6.	Аграрная партия России	5	4	12	4
7.	«Родина»	9	2	9	6
8.	«Патриоты России»	14	2	4	4
9.	«Союз правых сил»	4	1	6	0
10.	Российская объединенная промышленная партия	1	1	5	1
11.	«Свободная Россия»	3	1	2	0
12.	«Свобода и Народовластие»	1	1	2	1
13.	«Народная воля»	7	0	0	0
14.	«Яблоко»	6	0	0	0
15.	Демократическая партия России	5	0	0	1
16.	Народная партия РФ	1	0	0	2
17.	Российская партия мира	1	0	0	0
18.	«Зеленые»	1	0	0	0
19.	Республиканская партия России	1	0	0	0
20.	Партия «Социальной защиты»	1	0	0	0



Российские политические партии накануне нового избирательного цикла

№	Наименование партии	Число регионов, где партия участвовала в выборах по партийным спискам	Число регионов, где партия участвовала в распределении мандатов	Число мандатов, полученных	
				по партийным спискам	по мажоритарным округам <sup>1</sup>
21.	Партия социальной справедливости	1	0	0	0
22.	Социалистическая единая партия России	0	0	0	0
23.	Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов	0	0	0	0
24.	Социал-демократическая партия России	0	0	0	0
25.	«Евразийский Союз»	0	0	0	0
26.	Народно-патриотическая партия России	0	0	0	0
27.	Народно-республиканская партия России	0	0	0	0
28.	«Природа и общество»	0	0	0	0

<sup>1</sup> Без учета выборов в Палату представителей Великого Хурала Республики Тыва и без учета судебных решений по результатам выборов Законодательной палаты Великого Хурала Республики Тыва.

Степень участия партий в выборах сильно различалась. Так, в выборах по пропорциональной системе участвовала только 21 партия, и лишь 12 из них сумели преодолеть заградительный барьер хотя бы в одном регионе. При этом только 7 партий принимали участие в выборах не менее чем в половине регионов, а 8 партий за год участвовали в выборах лишь в одном регионе. Отметим, что для двух партий (Российская объединенная промышленная партия и «Свобода и народовластие») такое единичное участие оказалось успешным.

Семь партий участвовали в выборах только по мажоритарным округам. Из них две (Социалистическая единая партия России и Народно-республиканская партия России) выдвигали также списки по пропорциональной системе, но получили отказы. Впрочем, число кандидатов, выдвинутых по округам каждой из этих семи партий, исчислялось единицами, и успеха эти кандидаты не имели.

В целом выдвиженцам лишь 11 партий удалось завоевать мажоритарные мандаты. При этом единственной партией, сумевшей выиграть выборы в значительном числе мажоритарных округов, оказалась «Единая Россия». В ряде регионов мажоритарные мандаты не достались ни одной другой партии.

Отметим, что из 19 партий, успешно прошедших проверку ФРС (см. раздел 1), никаких попыток участия в выборах в 2006 г. не предпринимали Партия Возрождения России и Российская политическая партия Мира и Единства, минимальную активность проявили «Зеленые», Партия социальной справедливости и Социалистическая единая партия России.

## 3.2. Съезды политических партий

В 2006 г. свои съезды провели 22 зарегистрированные политические партии (см. табл. 3). Из партий, успешно прошедших проверку ФРС (см. табл. 1 и раздел 3.4), не проводили съезды только КПРФ, Российская политическая партия Мира и Единства, Партия Возрождения России, Социалистическая единая партия России и Партия социальной справедливости. Из партий, не подтвердивших, по данным ФРС, требуемую численность, съезды провели Социал-демократическая партия России, Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов, Концептуальная партия «Единение», Партия развития регионов «Природа и общество», Национально-консервативная партия России, партия «Развитие предпринимательства», Российская конституционно-демократическая партия и Российская объединенная промышленная партия. Партии «Родина», «Союз правых сил» и «Свободная Россия» провели в течение года по два съезда, а Партия национального возрождения «Народная воля» провела свой съезд в два этапа (в июне и августе).

Таблица 3

## Съезды политических партий в 2006 году

№	Наименование партии	Дата проведения съезда	Число участников	Наиболее важные решения
1.	Народная партия Российской Федерации	9.12.2006	153	Внесены изменения в устав
2.	Демократическая партия России	9.12.2006	139	Принят программный манифест
3.	«Единая Россия»	2.12.2006	549	Принято программное заявление
4.	«Союз правых сил»	18.09.2006	136	Принят за основу проект программы
		16.12.2006	136	Обсуждена тактика партии на предстоящих региональных выборах
5.	ЛДПР	25.04.2006	около 200	Приурочен к 60-летию В.В. Жириновского. Принята политическая резолюция
6.	«Яблоко»	10–11.06.2006	110	Изменено название, внесены изменения в устав
7.	«Патриоты России»	5.04.2006	225	Приняты новая программа и изменения устава
8.	Российская партия пенсионеров	28.10.2006	185	Преобразование в общественную организацию «Российские пенсионеры»
9.	«Зеленые»	29–30.11.2006	177	Внесены изменения в устав
10.	«Народная воля»	17.06.2006	137	Внесены изменения в устав
		3.08.2006	104	Выдвинуты списки кандидатов на региональные выборы

Российские политические партии накануне нового избирательного цикла

№	Наименование партии	Дата проведения съезда	Число участников	Наиболее важные решения
11.	Аграрная партия России	29.04.2006	297	Переизбраны руководящие органы
12.	Российская партия Жизни	28.10.2006	237	Преобразование в общественное движение «Хартия Жизни»
13.	«Свободная Россия»	25.05.2006	66	Переизбраны руководящие органы
		22.11.2006	нет данных	Принята новая редакция устава
14.	«Родина»	25.03.2006	189	Избрание нового председателя партии
		28.10.2006	166	Изменено название, внесены изменения в устав, избрано новое руководство
15.	Социал-демократическая партия России	16.12.2006	нет данных	Приняты новые редакции программы и устава
16.	Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов	22–23.04.2006	181	Внесены изменения в устав
17.	Концептуальная партия «Единение»	20.05.2006	нет данных	Внесены изменения в программу и устав
18.	Партия развития регионов «Природа и общество»	16.09.2006	нет данных	Изменено название, внесены изменения в программу и устав, избрано новое руководство
19.	Национально-консервативная партия России	20.12.2006	нет данных	Преобразование в общественное объединение
20.	«Развитие предпринимательства»	23.12.2006	135	Преобразование в общественное движение «Развитие предпринимательства»
21.	Российская конституционно-демократическая партия	25.12.2006	нет данных	Преобразование в общественное объединение
22.	Российская объединенная промышленная партия	17.10.2006	172	Ликвидация партии
23.	«Патриотические силы. За Родину»	29.07.2006	171	Учредительный съезд
24.	Партия защиты российской Конституции «Русь»	19.08.2006	195	Учредительный съезд
25.	Партия развития	14.10.2006	247	Учредительный съезд

Пять партий (Российская партия пенсионеров, Российская партия Жизни, Национально-консервативная партия России, партия «Развитие предпринимательства» и Российская конституционно-демократическая партия) провели преобразовательные съезды, отказавшись от статуса политических партий и став неполитическими общественными объединениями. Одна партия (Российская объединенная промышленная партия) провела ликвидационный съезд. Кроме того, прошли три учредительных съезда новых партий.

Из наиболее важных решений, принятых на партийных съездах, следует отметить:

- партия «Родина» в марте 2006 г. сменила лидера: вместо Д.О. Рогозина председателем партии стал А.М. Бабаков;
- в октябре 2006 г. произошло фактическое слияние трех партий: Российская партия пенсионеров и Российская партия Жизни преобразованы в неполитические общественные объединения, а партия «Родина» приняла новое название «Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь»; бывший лидер Российской партии Жизни С.М. Миронов стал председателем партии, бывший лидер Российской партии пенсионеров И.Л. Зотов – секретарем Центрального совета, а бывший лидер партии «Родина» А.М. Бабаков – секретарем Президиума Центрального совета;
- Российская демократическая партия «Яблоко» сменила название, став Российской объединенной демократической партией «Яблоко», что связано с вхождением в партию членов не прошедших регистрацию партий «Зеленая Россия» и Партии солдатских матерей;
- Партия развития регионов «Природа и общество» изменила название, став просто Партией развития регионов; избраны три сопредседателя: Г.М. Лисеенко (председатель исполкома), С.Е. Миненко и В.А. Новиков; прежний лидер А.И. Иншаков остался членом политбюро.

Что касается вновь учрежденных партий, то на начало 2007 г. еще не было информации об их государственной регистрации. Напомним, что согласно закону партия должна представить документы на регистрацию не позднее чем через шесть месяцев со дня проведения учредительного съезда. Если не принято решение об отказе в регистрации, документ, подтверждающий регистрацию, должен быть выдан не позднее месяца со дня подачи партией документов на регистрацию.

### *3.3. Финансовая деятельность партий*

О финансовой деятельности политических партий можно в некоторой степени судить по официальным финансовым отчетам, которые партии ежеквартально сдают в ЦИК РФ. За 2006 г. в настоящее время доступны сводные данные финансовых отчетов за второй, третий и четвертый кварталы, размещенные на сайте ЦИК РФ. Данные отчетов за первый квартал найти не удалось.

Впрочем, и по данным за три квартала можно вполне адекватно оценить ситуацию с финансовым положением партий (см. табл. 4). Тем более, что именно в течение этих кварталов проводилась в основном проверка численности партий ФРС, в течение этих кварталов прошла большая часть партийных съездов, на третий квартал пришлось в основном октябрьская избирательная кампания.

Все 19 партий, успешно прошедших проверку ФРС (см. табл. 1 и раздел 3.4), представили отчеты за эти три квартала. Из 16 партий, не подтвердивших, по данным ФРС, требуемую численность, не представлены отчеты четырех партий: «Союза людей за образование и науку», партии «Развитие предпринимательства», Народно-республиканской партии России и Российской конституционно-демократической партии. У партии «Свобода и народовластие» не было в течение трех кварталов ни поступлений, ни расходов. Поступления и расходы, а также средства на счету отсутствовали также у Партии «Социальной защиты» и партии «Евразийский союз». Данные отчетов остальных партий представлены в табл. 4, при этом партии, успешно прошедшие проверку ФРС, сгруппированы в верхней части таблицы, а партии, не прошедшие проверку, – в нижней.

## Финансовая деятельность политических партий во II–IV кварталах 2006 года

Политическая партия	Поступило (тыс. руб.)	Израсходовано на осуществление уставной деятельности (тыс. руб.)						
		всего	съезды, конференции, собрания	содержание руководящих органов	содержание региональных и иных отделений	выборы и референдумы	пропагандистская деятельность	другие расходы
«Единая Россия»	789 461	801 029	32 451	166 395	511 597	3 250	16 755	70 582
КПРФ	25 702	54 241	1 179	11 935	35 229	550	4 395	952
ЛДПР	78 048	63 114	6 872	676	6 507	4 447	37 712	6 901
«Родина»	113 399	112 338	719	35 695	66 524	0	57	9 342
Российская партия Жизни	98 246	88 422	592	40 967	42 276	500	1 852	2 236
Российская партия пенсионеров	10 688	14 107	287	1 796	10 361	0	193	1 471
«Патриоты России»	141 824	130 001	0	896	82 076	250	42 870	3 910
Народная партия РФ	2 956	6 898	45	4 413	2 294	0	0	147
Демократическая партия России	3 584	3 555	48	2 499	68	600	340	0
Партия Мира и Единства	0	0	0	0	0	0	0	0
«Союз Правых Сил»	8 817	18 086	220	7 827	7 109	350	2 185	394
«Яблоко»	23 736	36 048	2 456	6 830	7 966	1 460	1 819	15 517
Партия Возрождения России	295	66	0	24	0	0	0	42
«Зеленые»	111	111	29	0	0	0	0	81
Аграрная партия России	2 987	10 191	2 311	855	2 306	15	1 062	3 642
«Народная Воля»	22 403	28 012	931	1 648	11 232	7 850	507	5 843
Социалистическая единая партия России	0	754	0	0	0	0	0	754
«Свободная Россия»	9 611	9 586	0	9 586	0	0	0	0
Партия социальной справедливости	53	4 636	76	316	1 925	0	450	1 869
Социал-демократическая партия России	1 923	2 052	0	87	1 965	0	0	0
Российская партия мира	1 389	1 738	0	888	845	0	0	4
Российская объединенная промышленная партия	510	805	119	524	138	0	24	0
Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов	778	764	0	152	0	0	612	0
Республиканская партия России	0,5	0,5	0	0,5	0	0	0	0
Народно-патриотическая партия России	17	18	17	0	1	0	0	0
«Единение»	903	903	0	0	0	0	903	0
«Природа и общество»	88	58	55	0	0	0	0	3
Национально-консервативная партия России	10	17	0	0	0	0	0	17

Первое, что бросается в глаза при анализе таблицы, – резкое различие финансового положения «Единой России» и остальных партий. Поступления и расходы у «партии власти» на порядок больше, чем у других активно функционирующих партий.

Обращает также внимание финансовое положение некоторых партий, которые успешно прошли проверку ФРС. Так, у Российской партии Мира и Единства вообще не было ни поступлений, ни расходов, а остаток средств на счету составлял 3 тыс. руб. Ничтожны поступления и расходы у Российской экологической партии «Зеленые», расходы у Партии Возрождения России. У Социалистической единой партии России все расходы значатся в строке «Другие не запрещенные законом расходы», а на содержание руководящих органов, региональных отделений, пропагандистскую деятельность и т.п. не потрачено ничего. Трудно поверить, что партия, насчитывающая не менее 50 тыс. членов, может вообще обходиться без расходов – хотя бы на функционирование аппарата и проведение хоть каких-то мероприятий.

В структуре расходов у многих партий преобладают расходы на содержание региональных и иных структурных подразделений (к ним мы отнесли как прямые расходы на содержание, так и средства, перечисленные подразделениям). У ЛДПР и Российской коммунистической рабочей партии – Российской партии коммунистов большая часть средств, а у Концептуальной партии «Единение» все средства были потрачены на пропагандистскую деятельность. Народная партия РФ, Демократическая партия России, Российская объединенная промышленная партия большую часть средств, а «Свободная Россия» и Республиканская партия России все средства потратили на содержание руководящих органов партии. У Народно-патриотической партии России и Партии развития регионов «Природа и общество» основные расходы (впрочем, совсем мизерные) пришлось на проведение съездов, партийных конференций, общих собраний.

Отметим, что партии «Патриоты России», «Свободная Россия», Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов, Социал-демократическая партия России, Национально-консервативная партия России и Концептуальная партия «Единение» во втором или в четвертом квартале проводили свои съезды, но расходы на проведение съездов в их отчетах за данные кварталы не значатся.

Что касается структуры поступлений (в таблице не приведена), то можно отметить, что у почти у всех партий преобладают пожертвования. Вступительные и членские взносы были основным или единственным источником поступлений лишь у Российской коммунистической рабочей партии – Российской партии коммунистов и Концептуальной партии «Единение». В целом же в отчетах за второй, третий и четвертый кварталы поступления в виде вступительных и членских взносов отмечены еще только у четырех партий: «Единой России», Российской партии пенсионеров, Народной партии РФ и партии «Свободная Россия».

### *3.4. Проверки, проводимые Федеральной регистрационной службой*

26 октября 2006 г. в агентстве «Интерфакс» состоялась пресс-конференция и.о. начальника Управления по делам политических партий, регистрации общественных, религиозных и иных организаций ФРС Г.А. Фокиной, на которой были оглашены итоговые<sup>1</sup> результаты проверки численности политических партий, проводившейся этим ведомством. Из 35 партий лишь 19 были сочтены удовлетворяющими требованиям закона о минимальной численности партии и ее региональных отделений, а остальные 16 по данным ФРС этим требованиям не удовлетворяют (см. табл. 1).

<sup>1</sup> На предыдущей пресс-конференции, прошедшей 18 сентября 2006 г., начальником Управления по делам политических партий, регистрации общественных, религиозных и иных организаций А.Г. Жафяровым было объявлено о том, что 9 политических партий успешно прошли проверку на соответствие численности новым требованиям закона, 10 – не подтвердили необходимую численность, а в отношении остальных 16 партий проверка продолжается.

Сравнение результатов проверки ФРС с данными об активности партий на региональных выборах показывает хорошую корреляцию. Все партии, участвовавшие более чем в пяти кампаниях 2003–2005 гг., успешно прошли проверку. В «белый список» ФРС попали также партии «Патриоты России», «Свободная Россия» и Демократическая партия России, активно участвовавшие в выборах 2006 г. (см. раздел 3.1). В то же время среди партий, прошедших проверку ФРС, оказались Партия социальной справедливости, Социалистическая единая партия России и Российская политическая партия Мира и Единства, активность которых низка или вообще незаметна.

На данный момент мы не располагаем полной картиной того, как осуществлялась проверка численности партий и их региональных отделений, осуществляемая ФРС. Однако определенное представление может дать дискуссия, развернувшаяся на общественных слушаниях, проведенных Независимым институтом выборов 26 сентября 2006 г. Ниже приводятся фрагменты стенограммы этих слушаний.

**Рыжков В.А.** (лидер Республиканской партии России):

«Алексей Гайярович Жафяров провел на прошлой неделе пресс-конференцию, назвал партии, которые идут «на вылет». Я взял калькулятор и посчитал: в этих партиях в общей сложности состоят 212 тысяч граждан России. В сумме. 212 тысяч граждан Российской Федерации лишены права участия в политической жизни! Что произойдет дальше? Эти граждане либо уйдут в противоправную деятельность, то есть начнут заниматься политической деятельностью нелегально. Либо, в лучшем случае, они будут призывать своих родственников, друзей, единомышленников к бойкоту...

То, что принято у нас, дикость, уважаемые коллеги. 50 тысяч, ежегодные проверки, 500–250 человек, поголовные обходы с милиционерами. В Санкт-Петербурге у нас студентов, членов партии, загоняли в аудитории деканы и под угрозой исключения заставляли писать отказы от членства в партии. У нас зафиксированы случаи, мы передали в МВД: заставляли писать заявления, что они никогда в эту партию не вступали...

Многие партии столкнулись с тем, что ФРС проводила проверку с участием милиции. Мы зафиксировали такой случай в Пермской области, такие случаи были зафиксированы в Свердловской области, еще в ряде регионов. И вынуждена была обсуждать это Государственная Дума, когда компартия и другие партии поставили данный вопрос. Но вопрос идет еще о другом. О правоприменительной практике, когда ФРС нашла новый способ парализации деятельности политических партий. Республиканская партия России с чем столкнулась? Республиканская партия России в прошлом году увеличила численность в 6 раз – с 11 до 64 тысяч. Зная, что к нам будут придирки, мы весь полный список членов партии передали в ФРС 30 декабря прошлого года. Но уже более года ФРС не вносит изменений в единый реестр юридических лиц на том основании, что у нас якобы нелегитимные съезды, как апрельский, так и декабрьский (2005 года). В то время как закон о регистрации юридических лиц требует всего одну бумагу – заявление, где написано, что вот у нас теперь не эти, а эти, и адрес не такой. С нас требуют это заявление, решение съезда, решение политсовета, решение региональных конференций, решение местных собраний с полным списком участников местных собраний...

Уже полтора года мы не можем две фамилии внести в список, новый юридический адрес и новый телефон. ФРС говорит: если у вас меняется телефон, представьте все документы, которые нужны как для регистрации новой, вновь создаваемой партии. Это что такое? Разве можно говорить о том, что государство, как официально говорил президент Путин, внося закон в Думу, как говорил Алексей Гайярович Жафяров и представитель Центризбиркома – хочет помочь партиям? Если это помощь, спасибо, избавьте нас от этой помощи! Потому что с такими помощниками врагов не надо.

Если партия, которая по последнему опросу находится на 8-м месте в стране, Республиканская партия России, по опросу «Левада-центра», партия, которая сейчас участвует на выборах в Астраханской области, партия, которая реально существует в 60 с лишним регионах – не может работать, то кто поможет? Правда, 12 наших региональных органи-

заций ФРС не регистрирует на том основании, что у нас подписей нет. А подписей нет, потому что не вносят в реестр. А в реестр не вносят, потому что надо дать несколько сотен документов, которых нет в законе. В законе один документ, а с нас требуют около 500. И эта правоприменительная практика парализует деятельность, на примере нашей Республиканской партии, деятельность любых партий. Я думаю, что у каждой присутствующей здесь партии есть своя история отношений с ФРС».

**Мельник Т.Е.** (Институт законодательства и сравнительного правоведения):

«Представитель Республиканской партии обратил внимание на то, что существует противоречие между законом о госрегистрации юридических лиц и законом о политических партиях. Действительно, Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц» выделяет несколько видов государственной регистрации (при создании, преобразовании, ликвидации, внесении изменений в учредительные документы). При этом в соответствии с данным законом требуется несколько документов для того, чтобы внести изменения в единый государственный реестр юридических лиц. А по закону «О политических партиях» есть одна норма, которая независимо от того, с чем связана регистрация, вносятся ли изменения в устав, создается ли партия, ликвидируется ли партия, требует представления значительного списка документов. Доходит даже до смешного. По логике закона о политических партиях, если принимается решение о регистрации ликвидации политической партии, надо представить документы учредительного съезда этой партии о том, что она была создана. То есть как бы конец деятельности партии, а требуют документы, связанные с началом деятельности этой партии.

Хотел бы обратить внимание еще на один факт. Здесь поднимался вопрос о документах, необходимых для регистрации. Так вот, нас законодательство ставит в такую ситуацию, что правоприменительному органу фактически предоставлено право требовать документы, необходимые для регистрации, и документы, которые могут быть собраны Федеральной регистрационной службой, на данный момент регистрирующим органом, которые необходимы для проверки сведений, которые подаются при регистрации. Есть приказ Минюста от 25 марта 2003 года, где это право самим же Минюстом предоставлено самому себе. Сейчас на основании этого приказа Федеральная регистрационная служба действует. Я считаю, что подобные полномочия контрольного органа необходимо упорядочивать. Я думаю, что здесь большую роль должен сыграть административный регламент за исполнением контрольной функции. В связи с административной реформой у нас исполнение функций, предоставление государственных услуг должно осуществляется на основании административного регламента. При разработке, при принятии соответствующего административного регламента надо будет поставить вопрос о жесткой регламентации деятельности контрольного органа, чтобы он не мог получать такой люфт. В одних случаях требовать одни документы, в других случаях эти документы не требовать.

Я бы хотел остановиться на проблеме 2006 или 2007 года. Ее как угодно можно называть. Эта проблема связана с необходимостью увеличения численности политических партий с 10 до 50 тысяч. Во-первых, несколько смущают те сроки, в течение которых политические партии должны набрать необходимое количество членов, до 50 тысяч. После принятия закона «О политических партиях» 2001 года партиям предоставлялось несколько лет для того, чтобы набрать 10 тысяч членов. Многие здесь прекрасно знают, с каким трудом, с каким «скрипом» набиралось необходимое количество членов. После внесения в 2004 году изменений в закон «О политических партиях» политические партии были поставлены в ситуацию, при которой они в течение года фактически должны набрать, если у них было 10 тысяч, то 50 тысяч, то есть 40 тысяч надо было набрать в течение года. С учетом тенденции к политической апатии, к тому, что граждане не очень охотно пользуются своими политическими правами в нашей стране, реализовать данное требование представляется весьма проблематично.

И еще один момент, который связан с проблемой 2006 года и набором необходимого количества членов партии. Может ли политическая партия после проверки Федеральной



регистрационной службы добирать необходимое количество членов партии? Насколько я понимаю, позиция органов заключается в том, что – нет. Вот черта, принято решение регистрационным органом, и все. Получается, что граждане фактически лишены права реализовать свое право на объединение в политические партии. Причем это не закреплено прямо в законе, оно выводится, трактуется на основании толкования закона.

Приведенные примеры свидетельствуют о необходимости совершенствования нашего законодательства о политических партиях. Причем основной упор надо сделать на процессуальных гарантиях политических партий для того, чтобы не возникали подобные примеры.

И еще одно соображение, оно связано с существующими механизмами проверки численности членов политической партии. Вот здесь приводились примеры милицейских походов для проверки численности членов партий. Почему возникает такая ситуация? Такая ситуация возникает потому, что существует большой пробел в процессуальных аспектах контроля за деятельностью политических партий. Кто должен поверять количество членов политических партий? На каком основании, с помощью каких правовых механизмов? Это непонятно. Можно ли у гражданина требовать, чтобы он предоставил информацию о том, является ли он членом политической партии или нет? Если да, то какие процедуры. Надо ли здесь включать процедуру Уголовно-процессуального кодекса, предусмотренное дознание или что-нибудь еще такое. Или какие-то иные процедуры. Вот этот момент, связанный с неразработанностью, рыхлостью процессуальных аспектов контроля за деятельностью политических партий, мне кажется, серьезно осложняет и жизнь политическим партиям, и деятельность регистрирующих органов. Потому что они действуют на основании того законодательства, которое есть. Они здесь поставлены в те же рамки, что и политические партии».

**Жафяров А.Г.** (начальник Управления по делам политических партий, регистрации общественных, религиозных и иных организаций Федеральной регистрационной службы):

«С точки зрения правомочности тех съездов, конференций или общих собраний, которые выдвигают, направляют делегата на соответствующий съезд, где принимается подлежащие регистрации решения, это вопрос сложившейся судебной практики. Мы считаем, что мы должны устанавливать правомочность принятого решения не только с точки зрения соответствия самого решения требованию закона, но и с точки зрения того, правомочен ли был орган, в данном случае съезд, принимать данное решение. А когда мы устанавливаем правомочие съезда по принятию данного решения, мы должны установить, правомочен ли был съезд в своем составе...»

Наша правота или неправота в правоприменительной практике постоянно проверяется судами. Для нас судебные решения являются показателями правомерности или неправомерности нашей деятельности. Недаром любое наше решение может быть обжаловано в суде. И мы тоже ограничены в своих действиях, как правило, судом. Мы не можем ни одну партию ликвидировать иначе, как в судебном порядке. Для меня спор заканчивается на статистике, сколько судебных решений было, по которым отменены наши действия. На федеральном уровне не было ни одного решения».

**Тюлькин В.А.** (Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов):

«Нас проверяли девять месяцев и, наконец, разродились. Нет, не конкретным результатом проверок на местах и в центре. А заявлением в СМИ. Еще не выдав на руки справки, регистрирующая служба уже на всю Россию объявила, что Российская коммунистическая рабочая партия не соответствует требованиям закона, не проходит перерегистрацию. Мы еще ничего не знаем. Еще на руках никакой бумаженции нет. А они заявляют: «Не соответствуют». И здесь интересные выплывают моменты. Только что Алексей Гайярович говорил: «Для нас суд – это высший критерий». Посмотрим: выданная нам после сообщений в СМИ справка подписана 14 сентября. Верховный Суд по Челябинску состоялся 6 сентября и принял решение в нашу пользу, а регистрационная служба говорит: 5

тысяч долой – не считаем, т.к. еще не знаем решения суда. Но при этом местный суд в Орле должен состояться 14-го числа, т.е. он еще не состоялся, но у них в справке он уже присутствует как состоявшийся...

С определенного момента нам перестали выдавать на местах документы о проверке, т.е. сама возможность отстоять свою позицию куда-то исчезает. Нам говорят: вы не прошли здесь и там. Мы говорим: а почему? У нас полторы тысячи, а вы засчитываете 200 человек. Мы за своих ручаемся. Ну, может, кто-то испугался, пригнулся, ошибки в адресах могут быть. Давайте будем проверять каждого. Нам отвечают: «Нет, мы в Верховном Суде сойдемся. Больше ничего на руки не получите». При этом встречаются такие нелепые случаи: не засчитывают в состав, как не подтвердивших свое членство в партии, даже членов руководящих органов региональных организаций. Даже председателя контрольной комиссии одного регионального отделения (мы пока эти факты не обнародуем, бережем, так как все равно в суде придется встречаться)».

**Соловьев В.Г.** (секретарь ЦК КПРФ):

«Хотелось бы коснуться правоприменительной практики с точки зрения численности, которая была создана, искусственно поднята до 50 тысяч человек. Все, кто реально участвует в политике, прекрасно понимают, что для большинства политических партий эта цифра сегодня является завышенной и непроходной. Поэтому мы выступали против введения этого барьера, 50 тысяч. Мы считали, что 10 тысяч – это нормальная цифра, которая могла бы длительное время еще в нашей стране существовать. И если переходить к повышению, то только поэтапно, растянув на 10–20 лет этот процесс с тем, чтобы он был естественным процессом. То есть партии бы естественно рождались и естественно бы умирали. Не нужно сюда вносить бюрократическую административную линию, чтобы расчистить политическое поле. Правоприменительная практика, как ни странно, она в том числе коснулась и Компартии. Мы прошли перерегистрацию, но наша численность была занижена примерно, как мы считаем, на 50 тысяч членов. Хотя с учетом того, что, по нашим данным, у нас около 190 тысяч членов, для нас это особого значения на стадии перерегистрации не имело.

В связи с этим мне хотелось бы поднять вопрос о процедуре проверки и правомерности подключения к проверке численности политических партий сотрудников милиции. У меня депутатский запрос Зюганова, вот ответ Генерального прокурора на наш запрос. В связи с чем сотрудники милиции занимаются проверкой членства в политических партиях? Генеральный прокурор нам объясняет, что в положении о Федеральной регистрационной службе, утвержденной Указом Президента, Росрегистрация имеет право обратиться в МВД с просьбой подтвердить место жительства гражданина и его гражданство. А что происходит на практике? На практике происходит то, что к участковому или оперативному сотруднику милиции поступает на исполнение этот запрос. Естественно, никаких внутренних документов, регламентирующих проверку членства в политических партиях, в МВД нет. А что есть? А есть проверка на совершение тех или иных преступлений или правонарушений. Вот эта процедура и начинает применяться. То есть бабушку, или дедушку, или комсомольца вытаскивают в милицию и по строго определенной системе начинается допрос с пристрастием: ты член или не член? Почему ты там состоишь? С какого времени? А зачем ты там находишься? Мне коллегам нетрудно объяснить уровень сотрудников нашей милиции. Но особых претензий к ним и предъявить нечего. Нет инструкции? Нет инструкции. И он действует по тем правилам, которые есть.

Мое предложение о том, чтобы в законе о политических партиях эта процедура была у нас четко расписана с тем, чтобы снять проблемы и претензии к сотрудникам милиции и не запугивать членов политических партий или общественных объединений».

**Захаров А.К.** (ответственный секретарь политсовета РПР):

«Уважаемые господа, позвольте вам привести статистику. По Республиканской партии за последний год ФРС подала 17 исков о ликвидации региональных отделений, 4 из них были инициированы нами самими, т.к. в ряде случаев проще создать региональное

отделение заново, чем модернизировать старое. Поскольку в условиях правоприменения чаще бывает проще ликвидировать ныне существующее отделение и создать его заново там, где оно компрометирует деятельность партии, нежели преобразовать его по тем правилам, которые установила Федеральная регистрационная служба. В 4-х случаях мы действовали заодно, а в 13 – спорили, из этих 13 случаев суды удовлетворили два иска Федеральной регистрационной службы по отмене регистрации региональных отделений. В 11 случаях эти иски не удовлетворены. В одном случае Федеральная регистрационная служба сама забрала свой иск назад, а в шести – ей отказано, в четырех – разбор полетов продолжается. Итак, на сегодняшний момент ФРС проигрывает с разгромным счетом 2:7. Более того, четыре раза процесс выходил на высший уровень – в Верховном Суде РФ. Здесь счет 0:4. Федеральная регистрационная служба в Верховном Суде проиграла все четыре процесса. Таким образом, если оперировать к региональной статистике, то ФРС в судах не находит поддержки. И ссылка на правоприменительную практику, на судебную практику скорее свидетельствует против Федеральной регистрационной службы, нежели «за».

А теперь давайте коснемся главного узлового противоречия между трактовкой закона. На мой взгляд, в законодательстве дело обстоит не так плохо, как непосредственно в правоприменении. Федеральная регистрационная служба во всех случаях утверждает, цитируя положения подзаконных актов, что она вправе запрашивать необходимые ей документы для принятия решения. Это дословно то, что записано в Положении о Федеральной регистрационной службе. А вот что, я цитирую дословно, написано в законе о политических партиях: «Федеральный уполномоченный орган не вправе требовать от политической партии представления документов, не предусмотренных пунктом 1 настоящей статьи, для государственной регистрации политической партии». Таким образом, правоприменение таково, чиновник говорит: я имею право на все. Закон жестко ограничивает права Федеральной регистрационной службы. Аналогичная запись есть в федеральном законе о регистрации юридических лиц, прямо запрещающая требовать документы помимо строго определенного перечня. Федеральная регистрационная служба оперирует тем, что она имеет право на проверку. Да – в процессе проверки она имеет больше полномочий запрашивать, но это не имеет отношения к регистрации. Вы зарегистрируйте сначала, а потом обжалуйте в суде через регионы, если вам что-то не понравилось. Правоприменительная практика диаметрально противоположная.

Значит, замкнутое колесо, которое было создано сегодня в результате неправомερных действий Федеральной регистрационной службы, выглядит так. Нам отказано, Республиканской партии отказано в регистрации 10 региональных отделений. На том основании, что у нее нет лиц, уполномоченных подписывать документы. А лиц, уполномоченных подписывать документы, Федеральная регистрационная служба сама умышленно не вносит в реестр. Вот это и есть технология зачистки».

Аналогичные претензии к деятельности ФРС по проверке численности политических партий были высказаны и на совещании, которое ЦИК РФ провела с представителями политических партий 30 ноября 2006 г.

**В.И. Милосердов** (председатель Исполкома Центрального совета Народно-патриотической партии России):

«И относительно проверки. Мы, Народно-патриотическая партия, предоставили 58 тысяч членов партии. По заключению Федеральной регистрационной службы – 41 тысяча, то есть 17 тысяч членов партии нет. Вопрос: аргументы, на каком основании 17 тысяч членов партии не являются членами партии? Спрашивается, кто принимает в партию и кто исключает из партии? Наверное, партия (есть Устав партии), но не Федеральная регистрационная служба. Просим аргументировать. Ведь проверяют юридическое лицо и в соответствии с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» обязаны предоставить второй экземпляр акта проверки, а в соответствии с Методическими рекоменда-

дациями, которые утверждены Сидоренко, заместителем Министра юстиции (они еще действуют), – предоставить заключение о проверке. Просим, дайте посмотреть, ознакомьте с актом, кто не подтвердил членство в партии? Отказали. 20 ноября участвовал в суде в Санкт-Петербурге. В исковом заявлении написано: 54 члена партии не подтвердили членство в партии. Спрашиваю, какие доказательства? «Мы ходили по квартирам, звонили. Вот список, они не подтвердили членство в партии». Спрашиваю: «Судья, вы принимаете эти доказательства?» Судья молчит, ничего не говорит. Задаю вопрос: «Ваша честь, как же добытые неправомерным путем доказательства можно рассматривать в суде? Где написано, что вы имеете право ходить по квартирам и выяснять, член партии или не член партии? Ведь в пункте 7 статьи 23 Федерального закона «О политических партиях» четко сказано, что никто не обязан указывать членство в партии, и, кроме того, существует статья 24 Конституции!»

Лично я не против того, чтобы Федеральная регистрационная служба имела право проверять, является ли человек членом партии. Но давайте запишем это в законодательство, в инструкции. Спрашиваю, по какой инструкции? Нет инструкции. Проверяют по понятиям. Это один пример.

Второй пример, я бы сказал, классический – в Тамбовской области. Читаю исковое заявление, написано: 200 человек приняты против их воли. Естественно, подлог, фальсификация. Я все бросаю, сажусь за руль, еду в Тамбов. Там они разработали так называемые опросные листы. Забираю 60 листов и еду по деревням. Проехал, опросил 57 человек. Все 57 сказали, что собственноручно писали заявления. Спрашиваю: «Вы подтверждаете членство в партии?» 34 человека подтвердили, 17 – нет. Спрашиваю, почему? Говорят: «Владимир Иванович, мы в партию вступали добровольно. А здесь приезжают, учиняют допрос, намекают, что снимут с работы». Что мы делаем? Если мы пойдем таким путем, то надо забыть про демократию.

Какой выход из этой ситуации я бы предложил? Да, я согласен, нужно принимать меры. Но давайте создадим совместную комиссию из представителей Росрегистрации и политических партий, разработаем правила, чтобы они устраивали всех и мы друг друга не обвиняли – кому нужны суды и прочая головная боль? Я согласен с Тюлькиным.

Так вот, недосчитались 17 тысяч членов партии, подаем в Верховный Суд. Что, каждого будем вызывать, чтобы подтвердил, член партии или нет? Что еще меня поражает: говорю, давайте сядем, разберемся, так нет, встретимся в суде и все, даже разговаривать не хотят. Так ведь нельзя.

Поэтому у меня просьба дать указание предоставить нам вторые экземпляры актов. Мы их проверим. Я на 100 процентов убежден, что в партии 56–57 тысяч членов в 50 регионах. Мы год готовились к проверке, я все проверял. Но так же нельзя. Если бы я был один, но ведь 58 тысяч членов партии. Мы их что, выкидываем? Говорим, идите в лес, в лесах начинайте работать?»

**М.В. Прохоров** (заместитель директора Федеральной регистрационной службы):

«Первое. Законом на нас возложено не право, а обязанность проводить такую работу – выяснять, является ли тот или иной гражданин членом проверяемой партии. Второе. Положением о Федеральной регистрационной службе и другими актами и приказами этот порядок отрегулирован. Третье. Ни одна из политических партий не согласна с результатами, которые мы получили. «Единая Россия», которую вы все критикуете, и КПРФ тоже с ними не согласны, тоже говорят: «У нас 300 миллионов, а вы нам пишете всего миллион» или «у нас 300 тысяч, а вы нам написали 50». Я не встречал еще человека, согласного с проверками деятельности политических партий, как и человека, согласного с собственной внешностью.

Расскажу вам курьезный случай. Как только мы начинаем проверять, возникают, в том числе, и семейные скандалы, когда жена говорит: «Оказывается, ты член Коммунистической партии, а я предполагала, что ты совсем другой человек». У нас рассматрива-

ются даже такие семейные жалобы, связанные с нашими проверками политических партий.

Если серьезно, то все результаты территориальных органов, которые у нас есть, обобщаются и готовятся в формате общей консолидированной справки по политическим партиям. С этими справками вы ознакомлены. Если возникает недовольство этим вопросом или несогласие с процедурой проверок, мы к обсуждению этого вопроса открыты. К сожалению или к радости, есть судебный порядок. Поэтому суд может истребовать любые доказательства данного процесса как от предполагаемых членов партии, так и от сотрудников Федеральной регистрационной службы. Он может затребовать любые справки, любые даже внутренние материалы нашей деятельности, и сделать их предметом судебного анализа. Поэтому пока судебная практика в большинстве случаев поддерживает правомерность деятельности Федеральной регистрационной службы и ее сотрудников.

Обращайтесь в суд. Если мы не правы, суд нас поправит. Мы готовы признать то решение, которое будет принято судом. Повторюсь – ни одна политическая партия не согласна с результатами проверки. Как я уже говорил сегодня, мы даем данные по состоянию на 1 января соответствующего года, а не сегодняшние. Может быть, сегодня у вас уже не 40, а 30 тысяч. Но ведь мы выдаем данные на ту дату, которая установлена законом. Поэтому партийная жизнь может идти своим порядком, но законодатель предусмотрел, что на определенную дату мы должны уточнить количество членов партии, что строго в соответствии с законом мы и делаем. Поэтому, повторюсь, сейчас численность может «плавать», как увеличиваться, так и уменьшаться, но, к сожалению или к радости, эта дата уже прошла.

Мы выполнили все задачи, поставленные перед Федеральной регистрационной службой законом. Повторю в третий раз: не одна, не две, не три, не десять, а 19 политических партий подтвердили свою численность, о чем мы разместили информацию на сайте».

К этим дискуссиям можно добавить лишь некоторые дополнительные подробности. Так, одна из партий передала нам образцы документов, которые региональные управления ФРС в Костромской и Пензенской областях требовали от членов политических партий. В Костромской области это было заявление, в котором гражданин должен был написать: «Я, (фамилия, имя, отчество), (дата рождения), проживающий(щая) по адресу ..., добровольно вступил(ла) в политическую партию ..., написав заявление. Членом другой политической партии не являюсь». В Пензенской области от членов партии требовалось «Пояснение» на имя руководителя областного управления ФРС следующего содержания: «Сообщаю Вам, что являюсь членом Пензенского регионального отделения политической партии (заполняется собственноручно), номер партийного билета (заполняется собственноручно), руководитель Отделения (заполняется собственноручно), последняя конференция состоялась (заполняется собственноручно), уплачиваю членские взносы в размере (заполняется собственноручно)».

Из всех этих материалов можно сделать вывод, что если в 2001–2003 гг. уполномоченный орган (тогда – Минюст РФ) в отношении численности партий придерживался принципа презумпции добросовестности партии, то в 2006 г. ФРС (выделившаяся из Минюста РФ) заняла прямо противоположную позицию. По ряду партий осуществлена проверка каждого члена, причем методами, сомнительными с правовой точки зрения. В то же время есть сомнения в том, что столь же жесткая проверка проводилась по другим партиям.

В заключение стоит немного сказать и о соблюдении требований закона самой ФРС. Согласно пункту 2 статьи 10 Федерального закона «О политических партиях», вопросы, затрагивающие интересы политических партий, должны решаться органами государственной власти с участием соответствующих политических партий или по согласованию с ними. Но, как видно из приведенных выше выступлений представителей политических партий, ФРС при проведении проверок не только не привлекала к участию в них представителей партий, но даже своевременно не уведомила их о результатах проверки.

Следует также отметить, что еще 11 ноября 2005 г. было принято Постановление Правительства РФ № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг», согласно которому данные административные регламенты должны определять сроки и последовательность действий (административные процедуры) федерального органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также его взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти и организациями при исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг федеральными органами исполнительной власти.

Данным Постановлением утвержден Порядок разработки и утверждения административных регламентов, в соответствии с которым федеральный орган исполнительной власти в ходе разработки административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг обязан: публиковать информацию о разработке проекта и сам проект административного регламента в сети Интернет на своем официальном сайте; рассматривать предложения, поступившие от заинтересованных организаций и граждан; проводить публичное обсуждение проекта административного регламента предоставления государственной услуги; направлять проект административного регламента на независимую экспертизу, а также вправе проводить опросы получателей соответствующей государственной услуги.

30 октября 2006 г. на сайте Федеральной регистрационной службы было опубликовано информационное письмо<sup>1</sup> о разработке административных регламентов и указан адрес электронной почты для направления возможных предложений по их проектам, а также сами проекты таких регламентов, в том числе «Административный регламент исполнения государственной функции по принятию в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, решения о государственной регистрации общественных объединений, отделений иностранных некоммерческих неправительственных организаций, иных юридических лиц»<sup>2</sup>, а также «Административный регламент исполнения государственной функции по проведению в установленном порядке проверок по вопросам, отнесенным к компетенции Федеральной регистрационной службы, принятию по их результатам мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации»<sup>3</sup>.

В свете обсуждаемых вопросов остановимся чуть подробнее на последнем проекте административного регламента.

Как следует из общих положений указанного проекта, он разработан в целях повышения качества исполнения государственной функции по проведению в установленном порядке проверок по вопросам, отнесенным к компетенции Федеральной регистрационной службы, принятию по их результатам мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и определяет сроки и последовательность действий (административных процедур) при осуществлении государственной функции.

В проекте перечислены субъекты проверок, их виды (плановые и внеплановые), основания и процедура принятия решения об их проведении, устанавливается их периодичность, проверяемый период и максимальные сроки осуществления проверки, а также права и обязанности проверяющего и проверяемых субъектов.

В пункте 13 проекта установлено, что проведение проверок осуществляется силами и средствами Федеральной регистрационной службы (ее территориальных органов), в то же время специалист, уполномоченный на проведение проверки (председатель комиссии), вправе запрашивать у третьих лиц, при условии их согласия, документы (информацию), необходимые для установления фактических обстоятельств, в том числе для подтверждения данных, содержащихся в документах (информации), полученных от субъекта провер-

<sup>1</sup> [http://www.rosregistr.ru/to\\_print.php?id=2190](http://www.rosregistr.ru/to_print.php?id=2190).

<sup>2</sup> [http://www.rosregistr.ru/docs/norm\\_akt/frs/regl\\_nepravit.doc](http://www.rosregistr.ru/docs/norm_akt/frs/regl_nepravit.doc).

<sup>3</sup> <http://www.rosregistr.ru/index.php?menu=2005200000>.

ки (п. 38 проекта). Проектом также предусмотрено, что специалист, уполномоченный на проведение проверки (председатель комиссии), вправе в случае необходимости проводить в период проверки рабочие встречи и совещания с руководителем субъекта проверки для обсуждения предварительных результатов проверки, требующих получения от субъекта проверки дополнительных пояснений, устранения возможных разногласий по существу выявленных нарушений и недостатков в деятельности субъекта проверки для их отражения (не отражения) в составляемом акте проверки и установления возможности их устранения субъектом проверки (п. 39 проекта).

Отдельный раздел проекта посвящен подготовке акта проверки и ознакомления с ним субъекта проверки. Согласно положениям данного раздела, составленный по результатам проверки акт должен быть подписан всеми членами комиссии (отсутствие хотя бы одной подписи должно быть специально оговорено в акте). На подготовку акта отводится 5 рабочих дней со дня окончания проверки и в течение одного рабочего дня он вручается под расписку (в двух экземплярах) руководителю субъекта проверки либо направляется заказным письмом. В случае несогласия с фактами, изложенными в акте проверки, руководитель субъекта проверки (иное уполномоченное им лицо) вправе приложить к нему письменные возражения (замечания) по акту в целом или по его отдельным положениям, а также документы (их заверенные копии), подтверждающие обоснованность возражений (п. 57 проекта).

Таким образом, в рассматриваемом проекте Административного регламента предусматриваются те процедуры, несоблюдение которых вызывало массу нареканий со стороны политических партий при осуществлении их проверки органами Федеральной регистрационной службы, что видно на примере цитируемых выше выступлений представителей партий.

Полагаем, что своевременная разработка и принятие (до начала проверок партий в 2006 г.) указанных Административных регламентов позволило бы устранить многие вопросы и претензии со стороны политических партий к Федеральной регистрационной службе.

Еще один пример низкой оперативности в работе ФРС дает анализ информации, размещенной на ее официальном сайте<sup>1</sup>. Согласно пункту 4 статьи 19 Федерального закона «О политических партиях», ФРС обязана размещать на специальном сайте перечень политических партий и их региональных отделений по состоянию на 1 января с указанием даты регистрации каждой политической партии и каждого ее регионального отделения, а также тексты уставов и программ политических партий, сводные финансовые отчеты политических партий, контактные телефоны постоянно действующих руководящих органов политических партий и их региональных отделений и иную открытую информацию о политических партиях.

По состоянию на 1–15 февраля 2007 г. на сайте ФРС размещены: перечень 17 политических партий, исполнивших по данным ФРС требования закона о численности; перечень 15 политических партий, не исполнивших по данным ФРС эти требования; перечень 27 политических партий, прекративших свою деятельность. Отдельно от этих перечней указана Российская объединенная промышленная партия, ликвидированная на основании решения своего съезда<sup>2</sup>.

В отношении партий, исполнивших по данным ФРС требования о численности, на сайте в основном размещена информация, требуемая законом. Однако не для всех партий она является полной. Так, на 1 февраля 2007 г. не было списка региональных отделений Демократической партии России, Российской политической партии Мира и Единства, политической партии «Патриоты России», Социалистической единой партии России. Не было программ партии «Патриоты России» и Социалистической единой партии России. Не было сводных финансовых отчетов Социалистической единой партии России. Не было

---

<sup>1</sup> <http://www.rosregistr.ru>.

<sup>2</sup> <http://www.rosregistr.ru/index.php?menu=3010000000>.

контактных телефонов руководства Народной партии РФ и партии «Справедливая Россия». По «Союзу правых сил» и Социалистической единой партии России сведения о численности были представлены только на март 2005 г., при этом у «Союза правых сил» в качестве руководителя Федерального политического совета указан О.Н. Пермяков<sup>1</sup>. На 15 февраля 2007 г. часть отмеченных пробелов была заполнена, однако по-прежнему отсутствовали финансовые отчеты Социалистической единой партии России, контактные телефоны Народной партии РФ и партии «Справедливая Россия», сохранялись устаревшие данные относительно «Союза правых сил», а список региональных отделений Российской политической партии Мира и Единства не содержал никакой информации о них: ни обязательной (дата регистрации, контактные телефоны), ни иной (название, адрес, число членов, фамилия руководителя и т.п.).

Что касается 15 партий, не исполнивших по данным ФРС требования о численности, то по этим партиям по состоянию как на 1 февраля, так и на 15 февраля 2007 г. какая-либо информация отсутствует (в декабре 2006 г. информация еще была доступна). Поскольку ни одна из этих партий на тот момент еще не была ликвидирована в судебном или ином порядке, то непонятно, на каком основании ФРС прекратил выполнять свои обязанности по информированию граждан об этих партиях.

Парадоксально, но о партиях, прекративших свою деятельность, сайт ФРС содержит определенную информацию (в т.ч. уставы и финансовые отчеты некоторых из них). Правда, отсутствует наиболее важная с нашей точки зрения информация – дата внесения в ЕГРЮЛ записи о ликвидации партии.

#### **4. Перспективы развития партийной системы в 2007 году**

В соответствии с законом ФРС планирует в 2007 г. обратиться в суд с заявлениями о ликвидации тех политических партий, которые не выполнили требования о численности партии и ее региональных отделений и при этом не преобразовались или самоликвидировались. По информации, озвученной руководителем ФРС Г.А. Фокиной на пресс-конференции 16 января 2007 г., в первой половине января в суд уже направлены заявления о ликвидации пяти партий: «Евразийского союза», Народно-республиканской партии России, Партии развития регионов «Природа и общество», Политической партии «Социальной защиты» и «Союза людей за образование и науку».

Ликвидация этих пяти партий по-видимому не вызовет затруднений: судя по данным, содержащимся в предыдущих разделах, эти партии в настоящее время реально не функционируют<sup>2</sup>. Гораздо труднее будет с ликвидацией тех партий, которые проявляют заметную активность, таких как Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов, Республиканская партия России и Социал-демократическая партия России. И в ходе судебных процессов неизбежно возникнет вопрос о том, насколько нормы, позволяющие ликвидировать политические партии из-за недостаточной их численности, соответствуют Конституции РФ.

Данный вопрос имеет несколько аспектов. Во-первых, следует обратить внимание на чрезвычайно короткий срок, который был дан политическим партиям для увеличения их численности. Напомним, что до декабря 2004 г. закон обязывал партии иметь не менее 10 тыс. членов и подавляющее большинство партий имели численность, не намного превосходящую этот порог. Фактически партиям был дан лишь один год для того, чтобы увеличить численность в пять раз.

Во-вторых, стоит отметить, что закон запрещает ликвидировать из-за недостаточной численности только партии, представленные в Государственной Думе. Однако при этом

<sup>1</sup> Еще 28 мая 2005 г. председателем Федерального политического совета «Союза правых сил» был избран Н.Ю. Белых.

<sup>2</sup> Верховный Суд РФ принял 13–16 февраля 2007 г. решения о ликвидации четырех партий, но к моменту сдачи данного доклада в печать эти решения в силу не вступили. Дело о ликвидации одной из партий (Партии развития регионов «Природа и общество») отложено.



не учитывается, что Россия является федеративным государством и в каждом субъекте Федерации имеются законодательные (представительные) органы государственной власти, что выборы во все эти органы проходят с обязательным участием политических партий (по смешанной или пропорциональной системе) и что региональные и межрегиональные партии ликвидированы как институт. В связи с этим федеральная партия, представленная в законодательном органе хотя бы одного субъекта РФ, должна быть так же защищена от ликвидации, как и партия, представленная в федеральном парламенте, в противном случае игнорируется воля избирателей, избравших эту партию в региональный парламент.

В третьих, серьезные сомнения с конституционно-правовых позиций вызывают результаты проведенной ФРС проверки и методы, которыми эта проверка производилась. Закон никак не регламентирует порядок такой проверки, а информация, поступающая от политических партий, свидетельствует о применении в ходе проверки методов, нарушающих права граждан. Данные, полученные такими методами, не должны приниматься во внимание при принятии судебных решений.

Еще большие сомнения вызывает соблюдение в ходе таких проверок принципа равенства политических партий перед законом и государственными органами. Трудно поверить, что при равном отношении ко всем партиям можно было получить результат, при котором активно функционирующая партия не набирает нужного числа членов, а партия, не участвующая в выборах, не проводящая никаких иных мероприятий и не тратящая на свою деятельность ни копейки, имеет довольно внушительную численность: более 50 тыс. членов и более 45 региональных отделений с не менее чем пятьюстами членами<sup>1</sup>.

Таким образом, первая половина 2007 г. покажет, насколько российские суды способны защищать конституционные принципы многопартийности и политические права граждан России. Анализ процессов, связанных с ликвидацией политических партий, станет предметом нашего дальнейшего мониторинга.

---

<sup>1</sup> По данным, размещенным на сайте ФРС, Российская политическая партия Мира и Единства насчитывает 71 232 члена и имеет 60 региональных отделений.

## Часть II. Корректировка избирательного законодательства в 2006 году

### 1. Федеральное избирательное законодательство

#### 1.1. Особенности развития российского избирательного законодательства

Российское избирательное законодательство отличается крайней нестабильностью. Общеизвестно, что после каждого цикла федеральных выборов оно подвергается существенной правке и каждые следующие выборы депутатов Государственной Думы и Президента РФ проходят по новому закону. Однако если бы речь шла только о корректировке избирательного законодательства один раз в четыре года, такая корректировка могла бы быть оправдана: анализ практики каждого нового цикла выборов выявляет новые проблемы и недостатки текущего законодательства, и было бы не разумным не замечать эти проблемы и не пытаться исправить недостатки.

К сожалению, процесс корректировки избирательного законодательства носит уже не столько циклический, сколько перманентный характер. Для того, чтобы убедиться в этом, достаточно бросить взгляд на историю принятия и изменения трех основных федеральных законов о выборах: Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (с 1997 г. – Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», для простоты будем именовать его – «рамочный» закон), Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации».

Государственная Дума первого созыва, работавшая только два года, успела принять лишь одну редакцию каждого из этих законов: «рамочный» закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ, закон о выборах депутатов Государственной Думы от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ и закон о выборах Президента РФ от 17 мая 1995 г. № 76-ФЗ.

Государственная Дума второго созыва также приняла одну редакцию закона о выборах депутатов Государственной Думы (от 24 июня 1999 г. № 121-ФЗ) и закона о выборах Президента РФ (от 31 декабря 1999 г. № 228-ФЗ) – оба закона были приняты перед самым началом соответствующей избирательной кампании. В то же время «рамочный» закон в этот период корректировался трижды. Сначала Федеральным законом от 26 ноября 1996 г. № 139-ФЗ в «рамочный» закон были внесены небольшие дополнения, затем был принят новый значительно расширенный «рамочный» закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ, но спустя всего полтора года в него были внесены существенные изменения Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 55-ФЗ: были изменены 47 из 66 его статей.

Принятие законов о выборах федеральных органов власти перед самым началом соответствующей избирательной кампании справедливо подвергалось критике. Как раз в это время в международном праве уже возникло понимание необходимости стабильного избирательного законодательства и недопустимости его корректировки перед началом избирательной кампании. 5–6 июля 2002 г. на 51-й пленарной сессии Европейской комиссии «За демократию через право» (Венецианская комиссия) были утверждены «Руководящие принципы относительно выборов», в которых, в частности, было указано:

«Следует запретить пересматривать основополагающие элементы закона о выборах, в частности регулирующие саму избирательную систему, состав избирательных комиссий и определение границ избирательных округов, менее чем за год до проведения выборов или же нужно закрепить их в конституции или в документе, имеющем более высокий статус, чем обычный закон»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Международные избирательные стандарты: Сборник документов. М., 2004. С. 630.

Впрочем, принятие в 1995 и 1999 гг. федеральных законов перед самым началом избирательной кампании было обусловлено не злонамеренностью их создателей, а в основном сложностью работы над избирательным законодательством в тот период, когда его приходилось создавать по существу заново. В 2001–2002 гг. разработчики избирательного законодательства постарались принять новые законы заблаговременно, и казалось, что это им удалось. Однако заблаговременное принятие законов было испорчено их последующей корректировкой.

Государственная Дума третьего созыва еще в 2001 г. приняла два закона, один из которых (от 12 апреля 2001 г. № 35-ФЗ) вносил изменения в закон о выборах депутатов Государственной Думы, а второй (от 10 июля 2001 г. № 89-ФЗ) – как в закон о выборах депутатов Государственной Думы, так и в «рамочный» закон. Затем был принят новый, существенно подправленный «рамочный» закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, а после этого – новые законы о выборах депутатов Государственной Думы (от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ) и о выборах Президента РФ (от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ).

Однако первое изменение в новый «рамочный» закон было внесено уже через 3 месяца после его принятия – Федеральным законом от 27 сентября 2002 г. № 119-ФЗ. А летом 2003 г., незадолго до начала избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы, был принят пакет из шести законов, три из которых (от 23 июня 2003 г. № 82-ФЗ, 84-ФЗ и 85-ФЗ) вносили изменения в закон о выборах депутатов Государственной Думы, два (от 4 июля 2003 г. № 97-ФЗ и 102-ФЗ) – в «рамочный» закон и один (от 23 июня 2003 г. № 83-ФЗ) – в оба этих закона. Наиболее существенными были изменения, ограничивающие участие общественных объединений в составе избирательных блоков в ближайших выборах депутатов Государственной Думы и отменяющие такое участие с начала 2004 г.

Таким образом, Государственная Дума третьего созыва приняла шесть законов, корректирующих «рамочный» закон, и семь законов, корректирующих закон о выборах депутатов Государственной Думы. Однако все эти рекорды оказались не сопоставимы с деятельностью Государственной Думы четвертого созыва, которая вошла в процесс перманентной правки избирательного законодательства. За пока еще неполный срок ее работы были приняты изменения избирательного законодательства более радикальные и массовые, чем за предыдущие десять лет<sup>1</sup>.

Так, в 2004 г. четырежды вносились изменения в «рамочный» закон: Федеральными законами от 7 июня 2004 г. № 46-ФЗ, от 12 августа 2004 г. № 99-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ и от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ. Наиболее существенным было последнее изменение, упразднившее прямые выборы глав субъектов РФ.

В 2005 г. были радикально обновлены закон о выборах депутатов Государственной Думы и «рамочный» закон, а также внесено множество изменений в закон о выборах Президента РФ. Так, был принят новый закон о выборах депутатов Государственной Думы от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ, предусматривающий переход от смешанной к полностью пропорциональной избирательной системе и другие существенные новации. В «рамочный» закон были вначале внесены небольшие изменения Федеральным законом от 29 июня 2005 г. № 69-ФЗ, а затем обширные (изменены 75 из 85 его статей) и радикальные изменения Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ. Этим же законом были внесены изменения в 75 из 88 статей Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» и еще в 11 федеральных законов, имеющих отношение к выборам.

Таким образом, к началу 2006 г. федеральное избирательное законодательство было практически переформатировано заново. Однако это не помешало в 2006 г. начать его корректировку с новой силой.

<sup>1</sup> Подробный анализ этих изменений см.: Бузин А. Административные избирательные технологии: московская практика. М., 2006. С. 33–43; Иванченко А.В., Любарев А.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М., 2006. С. 188–206.

Важно отметить еще ряд существенных моментов. Если непрерывная правка федеральных законов о выборах депутатов Государственной Думы и Президента РФ лишь создает для потенциальных участников федеральных выборов трудности в подготовке к ним, то перманентная корректировка «рамочного» закона осложняет работу над региональным законодательством во всех субъектах РФ и тем самым существенно затрудняет проведение региональных и муниципальных выборов. Законодатели в регионах вынуждены постоянно изменять свои законы о выборах, чтобы привести их в соответствие с обновленным «рамочным» законом.

Стоит обратить внимание и на изменение подхода к работе над избирательным законодательством. Первоначально превалировало стремление к достижению консенсуса между различными участниками этого процесса, к комплексному и всестороннему охвату вносимых изменений. Так, в июле 1994 г. для работы над законом о выборах Президента РФ была создана комиссия, состав которой определили председатель ЦИК РФ и руководители обеих палат Федерального Собрания. В марте 1996 г. рабочая группа по доработке федерального избирательного законодательства была сформирована совместным постановлением председателей Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ и ЦИК РФ. Однако уже в августе 2000 г. паритетный принцип работы над избирательным законодательством был нарушен, и новая рабочая группа была создана единоличным распоряжением Президента РФ.

В Думе второго созыва все депутатские инициативы аккумулировались профильным комитетом и вносились в качестве законопроекта от имени большой группы депутатов – членов этого комитета. Начиная с 2002 г. обычной практикой стало внесение законопроектов, корректирующих избирательное законодательство, от имени небольшой группы депутатов и даже от отдельных депутатов – и такие законопроекты Дума принимает зачастую в ускоренном порядке.

В Думах первых трех созывов ни одна поправка в законы о выборах не могла пройти без ее одобрения ЦИК РФ. Такая практика давала некоторую защиту от откровенно конъюнктурных изменений. Дума четвертого созыва неоднократно демонстрировала, что она не намерена считаться не только с мнением оппозиции и экспертного сообщества, но и с позицией главного в сфере выборов правоприменительного органа.

### *1.2. Работа над федеральным избирательным законодательством в 2006 году*

Принятие в 2005 г. комплексных изменений избирательного законодательства не снизило активности субъектов законодательной инициативы в их попытках внести в данное законодательство новые коррективы. В октябре – декабре 2005 г. в Государственную Думу группами депутатов были внесены четыре законопроекта, предусматривающих внесение изменений в «рамочный» закон.

Один законопроект (№ 222956-4) был внесен 12 октября 2005 г. депутатами Д.О. Рогозиным, А.М. Бабаковым, С.Ю. Глазьевым, С.Н. Шишкаревым и М.Ю. Маркеловым (фракция «Родина (народно-патриотический союз)»). Проект предусматривал обязанность избирательного объединения участвовать в совместных агитационных мероприятиях на телевидении и радио. Три законопроекта были внесены в декабре 2005 г. депутатами А.В. Островским, И.В. Лебедевым и Е.Ю. Соломатиным (фракция ЛДПР). Один из этих законопроектов (№ 249416-4) предусматривал снижение возрастного ценза для реализации активного избирательного права с 18 до 16 лет, другой (№ 249425-4) предлагал отменить установленное Федеральным законом от 21 июля 2005 г. предельное значение заградительного барьера, третий (№ 250839-4) предусматривал право избирательного объединения менять членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, назначенных по его представлению.

Все четыре названных законопроекта были отклонены Государственной Думой в период с 26 февраля по 12 мая 2006 г.

В 2006 г. в Государственную Думу были внесены 17 законопроектов, предусматривающих внесение изменений в «рамочный» закон. Из этих законопроектов один был снят с рассмотрения, три отклонены Государственной Думой, четыре в течение 2006 г. были приняты и вступили в силу, один был подписан Президентом РФ перед окончанием года, но вступил в силу уже в 2007 г., один принят в 2006 г. в первом чтении, и семь законопроектов еще не дошли до первого чтения.

Снят с рассмотрения в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы был законопроект № 266270-4, внесенный 6 февраля 2006 г. депутатом В.А. Тюлькиным (фракция КПРФ). Этот проект предусматривал ограничение пребывания в ЦИК РФ членов с правом решающего голоса двумя сроками подряд, а также избрание председателя ЦИК РФ из членов, назначенных Государственной Думой и Советом Федерации (но не Президентом РФ).

Отклонены были следующие законопроекты:

- проект № 263324-4, внесенный 27 января 2006 г. Законодательным Собранием (Сугланом) Эвенкийского автономного округа, предусматривавший возможность квоты представительства малочисленных народов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ;
- проект № 286155-4, внесенный 5 апреля 2006 г. депутатами Г.В. Гудковым, А.Е. Хинштейном (фракция «Единая Россия»), Н.М. Безбородовым и С.Н. Бабуриным (фракция «Народно-патриотический союз «Родина» (Партия национального возрождения «Народная воля» – Социалистическая единая партия России)), предусматривавший обязанность негосударственных СМИ предоставлять кандидатам и избирательным объединениям эфирное время или печатную площадь;
- проект № 318444-4, внесенный 7 июля 2006 г. депутатом С.В. Ивановым (фракция ЛДПР), предусматривавший определение результатов выборов в зависимости от процентов не от числа избирателей, принявших участие в голосовании, а от числа действительных бюллетеней (проект предполагал внесение соответствующих изменений также в законы о выборах депутатов Государственной Думы и Президента РФ).

Из вышеназванных проектов наибольшего внимания заслуживает последний. Предложение вести расчеты относительно числа действительных бюллетеней (т.е. игнорировать недействительные бюллетени) было бы логичным, если бы можно было считать, что недействительные бюллетени появляются исключительно в результате ошибочных действий избирателей. Однако после отмены голосования «против всех» (а данный проект был внесен в тот день, когда закон, отменивший строку «против всех», был одобрен Советом Федерации) недействительные бюллетени стали одной из форм протестного поведения избирателей, т.е. особым способом их волеизъявления, и игнорирование такого способа волеизъявления нельзя считать оправданным.

Не дошли до первого чтения следующие законопроекты:

- проект № 306102-4, внесенный 5 июня 2006 г. Алтайским краевым Советом народных депутатов, предусматривающий расширение возможности для увольнения с работы членов избирательных комиссий с правом решающего голоса;
- проект № 315336-4, разработанный в Независимом институте выборов и внесенный 30 июня 2006 г. депутатами В.А. Рыжковым, С.А. Насташевским, В.М. Зубовым, И.И. Мельниковым, Б.А. Виноградовым, Г.Н. Селезевым, С.П. Горячевой, Е.В. Ройзманом, предусматривающий восстановление права общественных объединений назначать наблюдателей;
- проект № 322801-4, внесенный 17 июля 2006 г. депутатом В.А. Тюлькиным (фракция КПРФ), предлагавший внесение в избирательный бюллетень строки «Выборы не являются свободными и демократическими» (эксцентричная реакция на отмену строки «против всех»)<sup>1</sup>;

<sup>1</sup> Рассмотрен в первом чтении и отклонен 10 января 2007 г.

- проект № 367547-4, внесенный 28 ноября 2006 г. Амурским областным Советом народных депутатов, предусматривающий восстановление строки «против всех»;
- проект № 377077-4, внесенный 18 декабря 2006 г. Тамбовской областной Думой, предусматривающий уточнение порядка продления срока полномочий органов местного самоуправления;
- проект № 341653-4, внесенный 27 сентября 2006 г. депутатами А.П. Москалец, М.Е. Бугерой (фракция «Единая Россия»), Н.М. Безбородовым (фракция «Народно-патриотический союз «Родина» (Партия национального возрождения «Народная воля» – Социалистическая единая партия России)»), А.В. Чуевым (фракция «Родина (народно-патриотический союз)») и Е.Н. Багишвили (фракция ЛДПР), предусматривающий изменение порядка замещения вакантных депутатских мандатов;
- проект № 350544-4, внесенный 19 октября 2006 г. депутатами РФ С.Н. Бабуриным, С.А. Готовым и Е.Ю. Мухиной (фракция «Народно-патриотический союз «Родина» (Партия национального возрождения «Народная воля» – Социалистическая единая партия России)»), предусматривающий привязку избирательного залога к размеру избирательного округа.

Два последних проекта нуждаются в кратких комментариях. Полагаем, что привязка размера избирательного залога к числу избирателей в округе вполне логична и во всяком случае более разумна, чем действующая ныне его привязка к «потолку» избирательного фонда (который устанавливается достаточно произвольно). Что касается конкретных значений, предложенных в законопроекте, то они могут быть предметом обсуждения.

Проект, внесенный депутатом А.П. Москалец и др., предлагает вместо замещения вакантных мандатов, появившихся в связи с досрочным прекращением полномочий депутата, избранного в составе списка кандидатов, в порядке их очередности в списке, их замещение на основании решения политической партии, выдвинувшей список. Однако избиратели, голосуя за партийный список, тем самым поддерживают не только саму партию, но и фактически утверждают тот порядок, в котором размещены кандидаты в списке. Проект же предлагает игнорировать этот факт и тем самым еще больше снизить влияние избирателей на состав депутатского корпуса. Более того, игнорируется и воля самой партии, ибо решение о порядке замещения мандатов согласно закону принимается на ее съезде, в то время как решение о замещении мандата предлагается принимать в течение 14 дней после его освобождения, и очевидно, что оно будет приниматься не на съезде партии. Таким образом, воля избирателей и воля партии может быть перечеркнута волей партийного руководства, что в еще большей степени усилит влияние партийной бюрократии. Кроме того, легко предвидеть, что реализация данного проекта приведет к еще большему усилению технологии «паровозов» и других манипулятивных методов, позволяющих проталкивать во власть непопулярные фигуры и тем самым приводящих к искажению воли избирателей.

Отметим, что на этот проект поступило отрицательное заключение Правительства РФ. Однако Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству 13 ноября 2006 г. рекомендовал Думе принять данный законопроект в первом чтении.

В первом чтении 17 ноября 2006 г. принят проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, а также должности государственной и муниципальной службы» (№ 341400-4)<sup>1</sup>. Проект был внесен в Думу 26 сентября 2006 г. депутатами из всех пяти фракций: В.И. Илюхиным (фракция КПРФ), А.Н. Грешневиковым (фракция «Народно-патриотический союз «Родина» (Партия национального возрождения «Народная воля» – Социалистическая единая партия Рос-

<sup>1</sup> Принят во втором чтении 26 января 2007 г. и в окончательной редакции 7 февраля 2007 г. Одобрен Советом Федерации 21 февраля 2007 г.

сии)», А.А. Климовым, А.П. Москалец (фракция «Единая Россия»), В.А. Овсянниковым (фракция ЛДПР) и И.Н. Харченко (фракция «Родина (народно-патриотический союз)»). Статья 14 данного законопроекта предусматривает внесение изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которым педагогическая, научная и иная творческая деятельность депутатов, членов избирательных комиссий и выборных должностных лиц, работающих на постоянной основе, «не может финансироваться за счет средств иностранных государств, иностранных и международных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации и (или) законодательством Российской Федерации».

Что касается содержания пяти законов, принятых в 2006 г. Думой в окончательном виде, то их содержанию будет посвящен следующий раздел. Здесь же мы ограничимся лишь описанием процедуры их принятия.

Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка выдвижения кандидатов на выборные должности в органах государственной власти» был внесен в Государственную Думу 4 апреля 2006 г. депутатами Е.Н. Багишвили, А.В. Митрофановым (фракция ЛДПР), М.В. Емельяновым, А.А. Гузановым и А.Н. Харитоновым (фракция «Единая Россия»). Он был принят в первом чтении 17 мая 2006 г., во втором чтении – 28 июня 2006 г. и в окончательной редакции 30 июня 2006 г. Совет Федерации одобрил его 7 июля 2006 г. Закон был подписан Президентом РФ 12 июля 2006 г. под номером 106-ФЗ, 15 июля 2006 г. он был опубликован и вступил в силу.

Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей» был внесен в Государственную Думу 14 апреля 2006 г. большой группой депутатов: А.А. Климовым, О.И. Аршбой, Н.М. Безбородовым, Б.А. Виноградовым, Н.И. Кондратенко, В.Р. Мединским, А.В. Островским, Н.И. Сапожниковым, В.В. Гребенниковым и В.А. Рыжковым. Он был принят в первом чтении 24 мая 2006 г., во втором чтении – 30 июня 2006 г., заново принят во втором чтении 5 июля 2006 г. и в тот же день принят в окончательной редакции. Совет Федерации одобрил его 14 июля 2006 г. Закон был подписан Президентом РФ 25 июля 2006 г. под номером 128-ФЗ, 27 июля 2006 г. он был опубликован и вступил в силу.

Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» был 25 мая 2006 г. выдвинут Законодательным Собранием Тверской области и на следующий день уже поступил в Государственную Думу. 9 июня 2006 г. он был принят в первом чтении, 28 июня 2006 г. – во втором чтении и 30 июня 2006 г. – в окончательной редакции. Совет Федерации одобрил его 7 июля 2006 г. Закон был подписан Президентом РФ 12 июля 2006 г. под номером 107-ФЗ, 15 июля 2006 г. он был опубликован и вступил в силу.

Следует отметить, что при рассмотрении этого проекта Государственной Думой было нарушено положение пункта 4 статьи 26.4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который запрещает рассматривать во втором чтении законопроекты по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов до истечения тридцатидневного срока со дня принятия проекта в первом чтении. Можно предполагать, что невероятная спешка с принятием данного закона (как можно видеть, от выдвижения инициативы до вступления в его силу прошел всего 51 день) была обусловлена желанием успеть к выборам, проходившим 8 октября 2006 г. Однако большинство выборов, проходивших в этот «единый избирательный день», были назначены до 15 июля 2006 г.; таким образом, спешка была, по-видимому, не оправданна. Впрочем,

возможно, что истинный мотив ускоренного прохождения проекта состоял в том, чтобы «не дать опомниться» его противникам, которых было довольно много.

Еще более скандальным стал процесс принятия Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации». Проект был внесен 9 июня 2006 г. депутатами А.М. Бабаковым, А.Д. Жуковым (фракция «Родина (народно-патриотический союз)»), П.Ю. Ворониным, М.В. Емельяновым (фракция «Единая Россия»), И.В. Лебедевым, В.А. Овсянниковым и Е.Ю. Соломатиным (фракция ЛДПР). Он был принят в первом чтении 8 июля 2006 г.

При обсуждении проекта на заседании Государственной Думы против его принятия высказался председатель ЦИК РФ А.А. Вешняков, в то же время полномочный представитель Президента РФ в Думе А.С. Косопкин призвал поддержать проект в первом чтении, заявив, что «у Администрации Президента тоже есть ряд замечаний к тексту законопроекта, но такого драматизма, какой мы только что услышали [имелось в виду выступление Вешнякова], конечно же, у нас нет. Мы считаем, что те замечания, которые у нас имеются, вполне могут быть решены в рабочем порядке». За принятие проекта высказались представители фракций «Единая Россия» и ЛДПР, а против – представители КПРФ и обеих фракций «Родина» (хотя члены одной из них были среди его авторов).

11 октября 2006 г. экспертное заключение по данному законопроекту приняла Общественная палата РФ. В нем был подвергнут критике ряд норм проекта (восстановление досрочного голосования, ответственность избирательного объединения за самостоятельные действия одного из ее кандидатов, отказ в регистрации за «ненадлежащее оформление документов», обязательная предоплата изготовления подписных листов и др.). Был сделан вывод, что предложенные в проекте изменения избирательного законодательства «не отвечают ожиданиям общества по реализации политических прав и свобод граждан». Общественная палата просила «не допускать возврата процедур, которые способны подорвать доверие избирателей к выборам» и «внести в действующее избирательное законодательство только те изменения, которые реально соответствуют современным потребностям и интересам российского общества».

При подготовке проекта ко второму чтению замечания Общественной палаты были частично учтены (в частности, отменено восстановление досрочного голосования). Однако одновременно в законопроект был внесен ряд новых положений, имевших концептуальный характер: отмена на всех выборах порога явки, запрет на критику соперников в телеэфире, несколько новых ограничений пассивного избирательного права граждан. Эти поправки стали известны общественности и большинству экспертов лишь 8 ноября 2006 г., когда их одобрила рабочая группа Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству. Уже на следующий день проект, подготовленный ко второму чтению, был одобрен Комитетом по конституционному законодательству и государственному строительству, и 15 ноября 2006 г. Дума приняла проект во втором чтении. Два дня спустя он был принят в окончательной редакции, и 24 ноября 2006 г. его одобрил Совет Федерации. Президент РФ в этот раз не спешил подписывать закон: он сделал это только 5 декабря 2006 г. Наконец, 7 декабря данный федеральный закон (под номером 225-ФЗ) был опубликован и вступил в силу.

Таким образом, при подготовке проекта ко второму чтению был нарушен один из основных принципов законотворческой работы, согласно которому концепция законопроекта, принятого в первом чтении, не должна изменяться в последующем. Кроме того, было проявлено неуважение к Общественной палате РФ, так как у нее не было возможности выразить свое отношение к новым концептуальным поправкам, внесенным в закон после принятия ею экспертного заключения.

О масштабах правки законопроекта перед вторым чтением свидетельствуют следующие данные. Проект, принятый во втором чтении и в окончательной редакции, содер-



жал лишь 35% текста, сохранившегося от редакции, принятой в первом чтении, а 65% текста было добавлено ко второму чтению. Если же оценивать по статьям и пунктам (каждый пункт вносил изменения в ту или иную статью «рамочного» закона или ГПК РФ), то из девяти пунктов статьи 1 исключены три и введены семь новых, а в статье 2 из четырех пунктов один пункт исключен, введен один новый пункт, и один пункт переработан таким образом, что относится уже к другой статье ГПК РФ. Существенной переработке подверглись и все без исключения оставшиеся пункты законопроекта.

На последних стадиях работы над законопроектом вновь проявилась спешка (не коснувшаяся, как уже отмечалось, Президента РФ). В этот раз закон пытались успеть принять к выборам, проходившим в следующий «единый избирательный день» – 11 марта 2007 г. Удалось это лишь частично: по закону назначение выборов должно было пройти в период с 30 ноября по 10 декабря 2006 г. Таким образом, регионам дали возможность самим решать, будет ли действовать на их выборах новый федеральный закон. Из 14 субъектов РФ, где 11 марта 2007 г. должны пройти выборы в региональные парламенты, 4 (республики Дагестан и Коми, Вологодская и Московская области) предпочли старый закон, а остальные 10 – новый.

Последним из этой серии в 2006 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления ограничений на осуществление некоммерческими организациями пожертвований политическим партиям, их региональным отделениям, а также в избирательные фонды, фонды референдума». Он был внесен 10 ноября 2006 г. депутатами из всех пяти фракций: А.Н. Грешневиковым (фракция «Народно-патриотический союз «Родина» (Партия национального возрождения «Народная воля» – Социалистическая единая партия России)), В.И. Илюхиным (фракция КПРФ), А.М. Макаровым, С.А. Поповым (фракция «Единая Россия»), В.И. Сергиенко (фракция «Родина (народно-патриотический союз)» и В.М. Тарасюком (фракция ЛДПР). Дума приняла его в первом чтении 8 декабря 2006 г., во втором чтении – 20 декабря 2006 г. и в окончательной редакции 22 декабря 2006 г. Совет Федерации одобрил его 27 декабря 2006 г., и 30 декабря 2006 г. он был подписан Президентом РФ под номером 274-ФЗ. 10 января 2007 г. закон был опубликован и вступил в силу.

Из пяти принятых в 2006 г. законов, внесших изменения в «рамочный» закон, четыре (кроме Федерального закона от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ<sup>1</sup>) внесли изменения также в федеральные законы о выборах депутатов Государственной Думы и Президента РФ. Таким образом, Государственная Дума четвертого созыва за три года работы приняла 11 законов, корректирующих «рамочный» закон<sup>2</sup>, и по 5 законов, корректирующих законы о выборах депутатов Государственной Думы и Президента РФ.

### *1.3. Основные новеллы, внесенные в федеральное избирательное законодательство в 2006 году*

Как отмечалось в предыдущем разделе, в 2006 г. были приняты пять федеральных законов, внесших изменения в российское избирательное законодательство. Основные новеллы этих законов можно разделить на шесть групп.

К **первой группе** мы относим две новеллы, **призванные лишить избирателей возможности выразить свой протест** против нарушения или игнорирования их прав. Это – отмена строки «против всех» и отмена порога явки. Каждая из этих новелл требует отдельного комментария.

Отмена строки «против всех» в первую очередь лишает избирателей одного из способов волеизъявления, поэтому ее следует рассматривать как безусловное ограничение

<sup>1</sup> Принятие этого закона неизбежно потребует внесения изменений в федеральные законы о выборах депутатов Государственной Думы и Президента РФ.

<sup>2</sup> Двенадцатым стал Федеральный закон от 30 января 2007 г. № 6-ФЗ, внесенный 12 января 2007 г., отменивший обязательное юридическое образование для членов ЦИК РФ.

прав граждан. Как показывает практика, данный способ волеизъявления использовался значительной частью избирателей в тех случаях, когда ограничивались возможности их выбора. В первую очередь это относится к случаям недопуска на выборы популярного кандидата или популярной партии. Заметным было голосование «против всех» часто и в тех случаях, когда в бюллетене было небольшое число кандидатов или партий. Наконец, высокий уровень такого голосования иногда наблюдался и при совмещении выборов с выборами более высокого уровня, что также приводило к усложнению для избирателей возможности выбора<sup>1</sup>. Поэтому отмена строки «против всех» четко направлена на лишение избирателя наиболее осмысленного способа протеста против нарушения его прав.

Другое дело, что нормы, определяющие порядок учета голосов «против всех» при признании выборов недействительными, являются довольно спорными с точки зрения конституционного права<sup>2</sup>. Поэтому целесообразно было обсудить возможность их корректировки. Однако так вопрос даже не ставился.

Что касается отмены порога явки, то важно отметить, что эта отмена последовала за отменой строки «против всех». Если бы порог явки был отменен без отмены протестного голосования, к этой новелле можно было бы отнестись по-иному. В данном же случае односторонненность обеих новелл очевидна.

Вопрос о пороге явки в течение многих лет вызывал споры среди конституционалистов. С одной стороны, высказывалась резонная мысль, что пассивность части электората не должна препятствовать активной части общества реализовывать свои права на участие в управлении государством. С другой стороны, справедливо отмечалось, что выборы, в которых приняла участие незначительная часть избирателей, не отвечают критерию легитимности.

В таких условиях порог явки становился мерой компромисса между принципами легитимности и эффективности выборов. При этом с точки зрения конституционного права обоснованным можно считать только порог в 50%. Любой другой порог (35, 25, 20%) оказывался не принципиальным, а ситуативным. Однако сохранение 50%-ного порога (который существовал до 1992 г.) привело бы к массовому срыву региональных и местных выборов, а также дополнительных выборов депутатов Государственной Думы (последнее было актуально до 2006 г.).

Хотя наличие порога явки имело некоторые негативные моменты (возможность срыва выборов в зависимости от конъюнктурных обстоятельств, которая в наибольшей степени была доступна для исполнительной власти), оно играло в основном позитивную роль, вынуждая органы власти и избирательные комиссии заботиться об информировании избирателей, а также ограничивая их стремление к сокращению реальной конкуренции. Поэтому отказ от порога явки таит опасность ослабления деятельности по информированию избирателей и усилению тенденций к сокращению конкуренции и воспрепятствованию агитационной деятельности оппозиционных кандидатов и партий.

В сочетании же с отменой строки «против всех» отказ от порога явки может привести к серьезным последствиям, вплоть до делегитимации выборов. Избиратели фактически лишаются возможности выразить свой протест против нарушения их прав (крайним вариантом которого является недопуск на выборы популярных кандидатов и партий), поскольку единственная из оставшихся форм протеста (недействительные бюллетени) никак не влияет на результаты выборов (и к тому же не рассматривается в законе как протест). Более того, усиливается опасность криминализации выборов, поскольку даже при устранении всех популярных кандидатов (путем убийств, запугивания, подкупа и т.п.) выборы не могут быть сорваны, и кандидат, получивший относительное большинство будет признан избранным, даже если на выборы придет ничтожная часть избирателей.

**Ко второй группе новелл относятся положения, предусматривающие новые ограничения пассивного избирательного права граждан.**

<sup>1</sup> См.: Любарев А.Е. Голосование «против всех»: мотивы и тенденции // ПОЛИС. 2003. № 6. С. 104–113.

<sup>2</sup> См. там же.

До 2006 г. ограничения пассивного избирательного права граждан РФ были минимальны. В соответствии с частью 3 статьи 32 Конституции РФ «не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда». Действуют также возрастные цензы: для кандидатов на должность Президента РФ – 35 лет, для всех остальных выборов – не более 21 года. Законодательство о выборах до 2006 г. содержало еще два дополнительных ограничения пассивного избирательного права. Первое ограничение связано с занятием руководящей выборной должности не более определенного числа сроков подряд (т.е. оно касается граждан, уже как минимум дважды реализовавших свое пассивное избирательное право). Второе ограничение касалось граждан, которые решением суда лишены права в течение определенного срока занимать государственные и (или) муниципальные должности.

В 2006 г. были введены сразу несколько новых ограничений, которые касаются или могут коснуться значительного числа граждан РФ. Одна из новелл (введенная Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 128-ФЗ) лишила пассивного избирательного права граждан РФ, имеющих гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Этим же гражданам запрещено быть членами избирательных комиссий с правом решающего голоса.

Федеральный закон от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ ввел сразу четыре основания для лишения гражданина пассивного избирательного права. Согласно этому закону, не имеют право быть избранными граждане РФ:

а) осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

б) осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом РФ, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

в) подвергнутые административному наказанию за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях («пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики»), если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

г) в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56, либо совершения действий, предусмотренных подпунктом «ж» пункта 7 и подпунктом «ж» пункта 8 статьи 76 «рамочного» закона, если указанные нарушения либо действия совершены до дня голосования на выборах в течение установленного законом срока полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, в которые назначены выборы, либо должностного лица, для избрания которого назначены выборы.

Оценивая данные новеллы, в первую очередь необходимо отметить, что любые ограничения пассивного избирательного права в соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции РФ допустимы «лишь только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». При этом, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, ограничения конституционных прав должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений, не могут затрагивать само существо конституционного права, а соответствующие нормы должны быть формально определенными, точными, четкими и ясными, не допускающими расширительного толкования установленных ограничений и, следова-

тельно, произвольного их применения<sup>1</sup>. Далеко не все из рассматриваемых новелл удовлетворяют данным критериям.

Нет никаких серьезных доказательств того, что лишение граждан РФ, имеющих также гражданство другого государства, действительно необходимо в целях защиты основ конституционного строя, безопасности государства и т.п. Хотя гражданство иного государства формально означает наличие у гражданина РФ определенных обязательств перед тем государством, на практике нет достаточных данных, свидетельствующих о том, что это является препятствием для служения российским гражданином своей стране и своему народу. Известно также, что гражданство ряда стран может быть дано человеку независимо от его желания, например, по праву рождения.

Стоит также отметить, что до принятия данной новеллы российское избирательное законодательство содержало норму, обязывающую кандидатов, имеющих гражданство иностранного государства, сообщать об этом при своем выдвижении (с помещением данной информации в избирательном бюллетене). Таким образом, избиратели могли осознанно решать, достоин ли избрания кандидат, имеющий иностранное гражданство.

Что касается граждан РФ, имеющих вид на жительство на территории иностранного государства, то до 2006 г. от них даже не требовалось указание этого факта. Тем более странно выглядит лишение этих граждан пассивного избирательного права, которое к тому же можно квалифицировать как запрещенную статьей 19 Конституции РФ дискриминацию граждан по признаку места жительства.

Если же говорить о лишении пассивного избирательного права в качестве наказания за экстремистскую деятельность, то соразмерность такого наказания не во всех случаях очевидна. Например, явно чрезмерным выглядит лишение пассивного избирательного права за административное правонарушение, караемое штрафом в размере от пяти до десяти МРОТ.

Кроме того, перечень ограничений, на которые ссылается подпункт «г», достаточно расплывчат (см. ниже), и потому признать факт нарушения и на этом основании лишить пассивного избирательного права можно значительную часть политически активных граждан.

**Третья группа новелл запрещает политическим партиям выдвигать в качестве кандидатов членов других партий.** Кроме того, законы о статусе депутатов и об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ дополнены новыми основаниями для прекращения полномочий избранных депутатов. Такие санкции за добровольный выход из состава фракции той партии, от которой депутат избран (введенные в 2005 г. для депутатов Государственной Думы), распространены на региональных депутатов, и в качестве еще одного основания для прекращения депутатских полномочий добавлено членство в иной политической партии<sup>2</sup>.

Очевидно, что запрет выдвижения членов других партий является существенным ограничением избирательных прав граждан, и это ограничение трудно обосновать защитой каких-либо конституционных ценностей, как этого требует статья 55 Конституции РФ. В сочетании же с переходом на выборы полностью по пропорциональной системе такое ограничение превращается просто в лишение пассивного избирательного права членов тех партий, которые по той или иной причине в выборах не участвуют.

Что касается прекращения полномочий депутата за выход из фракции или за вступление в другую партию, то такую меру можно рассматривать как пересмотр без согласия избирателей их волеизъявления, в результате которого данный депутат получил свой мандат. Нельзя игнорировать принцип, согласно которому избиратель голосует не просто за

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

<sup>2</sup> Несогласованность в порядке вступления данных новелл в силу привела к парадоксальной ситуации: на выборах 8 октября 2006 г. партии еще имели право выдвигать членов других партий, но такие кандидаты, будучи избранными, лишены права оставаться членами своих партий.

название (бренд) определенной партии и не только за ее программу, но и за конкретный список кандидатов. Без нового волеизъявления невозможно оценить, какой вклад в успех партии внес тот или иной ее кандидат и чья политическая позиция больше соответствует предвыборным обещаниям партии: кандидата–изгоя или остальных членов фракции. Поэтому лишение депутата мандата по политическим мотивам явно противоречит принципу народовластия.

Следует обратить внимание и еще на один аспект. В качестве цели проводимой в настоящее время политической реформы (или контрреформы в нашем понимании) неоднократно заявлялось укрупнение политических партий. Однако реально избирательное и партийное законодательство препятствуют этой цели. Во-первых, законодательство вообще не предусматривает процедуры объединения политических партий. Такое объединение возможно лишь путем роспуска одной или нескольких партий и вступления членов этой партии (этих партий) на индивидуальной основе в партию–объединитель. Это нетрудно сделать в том случае, когда партия–объединитель и остальные объединяющиеся партии находятся в «разной весовой категории», а также когда объединяющиеся партии управляемы извне. Объединение же таким образом равновеликих и самостоятельных партий встречает непреодолимые трудности. Во-вторых, запрет избирательных блоков и последовавший за ним запрет выдвигать членов других партий лишает партии возможности постепенного сближения и слияния на основе выработки общей политической платформы.

**Четвертая группа** новелл корректирует **порядок регистрации** кандидатов и списков кандидатов. В отношении этих новелл следует отметить два момента. С одной стороны, законодательство фактически приведено в соответствие с репрессивной правоприменительной практикой, расширительно толковавшей основания для отказа в регистрации и каравшей кандидатов отказом в регистрации за отсутствие не только документов, необходимых для регистрации, но и требуемых при уведомлении о выдвижении, а также за их ненадлежащее оформление и отсутствие в них некоторых сведений (примеры можно найти в разделе 6 части III). С другой стороны, введена обязанность избирательной комиссии извещать кандидата (представителя избирательного объединения) не позднее, чем за три дня до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата (списка кандидатов), о выявленных ею неполноте сведений о кандидатах или несоблюдении требований закона к оформлению документов.

Само по себе право кандидата исправить недостатки в представленных им документах – это, безусловно, шаг в направлении защиты избирательных прав. Но два нюанса не дают повода для оптимизма. Во-первых, кандидату дается на исправление всего два дня. Точнее, не менее двух дней, но тут как раз все зависит от отношения к кандидату избирательной комиссии. Закон позволяет ей одним кандидатам сообщать о недостатках за две недели до крайнего срока, а другим – за два дня. Но главное: непонятно, почему только за два дня? Ведь документы, представленные вместе с уведомлением о выдвижении (а именно в них обычно находят недостатки), могут лежать в комиссии целый месяц! Логичнее было бы требовать, чтобы комиссия сообщала кандидату о недостатках в представленных им документах не позднее чем через три дня после их представления.

Во-вторых, из закона неясно, как быть, если комиссия не выполнила требование закона о своевременном уведомлении кандидата. Увы, судебная практика демонстрирует нам, что даже доказанный факт невыполнения избирательной комиссией требований закона (например, по процедуре проверки подписных листов) не считается основанием для отмены решения комиссии об отказе в регистрации. Если данная тенденция сохранится, то позитивные новеллы об обязанности комиссии информировать кандидатов выполняться на практике не будут, а нормы, предусматривающие отказ в регистрации за недостатки оформления документов, будут применяться со всей строгостью, и кандидаты останутся совершенно незащищенными от административного произвола.

**Пятая группа** новелл вносит дополнительные запреты при проведении предвыборной агитации. Одни новеллы расширяют содержащиеся в пункте 1 статьи 56 «рамочного

закона» запреты, формально направленные на борьбу с экстремизмом. И если запрет на «публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения» можно одобрить, то формулировка, согласно которой агитационные материалы и выступления «не должны содержать призывы к совершению деяний, определяемых в статье 1 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности", либо иным способом побуждать к таким деяниям, а также обосновывать или оправдывать экстремизм», в сочетании с формулировками цитируемого федерального закона слишком расплывчатая, допускающая расширительное толкование. В качестве примера можно отметить, что под данный запрет подпадают осуждение слишком сурового приговора, вынесенного политическим хулиганам, рассуждения о социальных корнях экстремизма, разоблачения коррупции в органах власти и т.п.

Другие новеллы содержат совершенно беспрецедентный запрет на агитацию против своих соперников на телеканалах в рамках предоставленного кандидатам как бесплатного, так и платного эфирного времени. При этом неоднократное нарушение данного запрета становится основанием для отмены регистрации кандидата (списка кандидатов). Очевидно, что контрагитация является вполне нормальной и естественной частью агитационной кампании кандидата или партии, и запрет на ведение такой агитации с помощью наиболее эффективного средства, каким является телевидение, фактически лишает избирательную кампанию дискуссионности, несоизмеримо ограничивает права кандидатов и избирательных объединений и затрудняет осознанный выбор избирателей.

**Шестая группа** новелл предусматривает **запрет вносить пожертвования в избирательные фонды** для некоммерческих организаций, получавших в течение года, предшествующего дню внесения такого пожертвования, денежные средства либо иное имущество от организаций, которым запрещено вносить пожертвования в избирательные фонды (от иностранных государств и организаций, государственных и муниципальных органов и т.п.). Аналогичный запрет установлен и для пожертвований политическим партиям. В принципе, установление данных запретов логично, поскольку некоммерческие организации могут служить (и, по-видимому, нередко служат) «перевалочными пунктами» для передачи средств кандидатам и партиям со стороны тех организаций, которым это запрещено. К каким последствиям приведут указанные запреты, пока прогнозировать сложно.

Таким образом, мы видим, что изменения, внесенные в избирательное законодательство в 2006 г., в основном содержат запреты и ограничения, конституционность которых вызывает серьезные сомнения.

## 2. Региональное избирательное законодательство

### 2.1. Изменения регионального избирательного законодательства в 2006 году

Согласно статье 1 «рамочного» закона, нормы региональных законов о выборах не должны противоречить нормам «рамочного» закона. Но, как показано в разделе 1, изменения в «рамочный» закон в последние годы вносятся по несколько раз в год. И почти каждое изменение (исключением по сути являются лишь нормы, касающиеся ЦИК РФ) делает какие-то нормы всех региональных законов не соответствующими федеральному законодательству.

Таким образом, почти любое изменение «рамочного» закона требует от законодателей всех субъектов РФ внесения изменений в региональные законы. Правда, «рамочный» закон имеет прямое действие, и в тех случаях, когда региональный закон ему противоречит, должен применяться «рамочный» закон. Это позволяет в некоторых особых случаях проводить региональные выборы даже в условиях, когда закон субъекта РФ противоречит «рамочному». Примером могут служить региональные выборы, которые были назначены на 11 марта 2007 г. после вступления в силу Федерального закона от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ, поскольку у региональных законодателей не было времени привести до начала

кампании свои законы в соответствие с изменениями, внесенными этим федеральным законом в «рамочный» закон.

Однако существует ряд факторов, которые вынуждают региональных законодателей постоянно приводить свои избирательные законы в соответствие с «рамочным» законом. Во-первых, есть общее требование о необходимости соответствия регионального законодательства федеральному, и за соблюдением этого требования следят прокуратура и полномочные представители Президента РФ. Во-вторых, для правоприменителей (избирательных комиссий и судов) и участников избирательного процесса чрезвычайно неудобно пользоваться во время избирательной кампании одновременно двумя законами. В-третьих, «рамочный» закон помимо императивных норм содержит и диспозитивные нормы, и такие нормы не могут использоваться напрямую без их расшифровки в региональном законе.

Таким образом, изменения, внесенные в «рамочный» закон в 2005 г. и в июле 2006 г., заставили региональных законодателей корректировать избирательное законодательство субъектов РФ. При этом изменения, внесенные в федеральное законодательство в 2005 г., в части регионов успели перенести в свои законы в том же году, другие регионы этим занимались в 2006 г. Ряд регионов, в которых в 2006 г. и в марте 2007 г. выборы не проводились, корректировать свое избирательное законодательство не спешили.

Следует отметить, что структура регионального избирательного законодательства довольно разнообразна. В одних регионах действуют кодифицированные акты, регулирующие все региональные и муниципальные выборы на территории данного субъекта РФ (а зачастую также региональные и местные референдумы), в других существуют отдельные законы о выборах региональных депутатов, муниципальных депутатов и муниципальных должностных лиц, а также об избирательной комиссии субъекта РФ (плюс законы о региональном и о местном референдуме), в третьих некоторые виды выборов объединены в одном законе (например, все муниципальные выборы). Таким образом, число региональных законов о выборах и референдумах составляет несколько сотен.

По-разному решается и вопрос о приведении регионального избирательного законодательства в соответствие с федеральным. Один из путей – внесение поправок в действующие законы. Однако после масштабных изменений «рамочного» закона вроде тех, которые были сделаны в 2005 г., проще бывает принять новую редакцию закона или просто принять новый закон.

В 2006 г. новые кодифицированные акты были приняты в Республике Башкортостан и Республике Коми. Новые редакции избирательных кодексов появились в Приморском крае и Псковской области. Новые законы о выборах законодательного органа субъекта РФ были приняты в Республике Дагестан, Республике Мордовия, Республике Тыва, Чувашской Республике, Ставропольском крае, Астраханской, Калужской, Ленинградской, Липецкой, Московской, Мурманской, Новгородской, Орловской, Ростовской, Саратовской, Томской, Читинской областях, Еврейской автономной области. Новая редакция закона была создана в Вологодской области.

Новые законы о муниципальных выборах были приняты в Республике Дагестан, Удмуртской Республике, Архангельской, Астраханской, Калужской, Ленинградской, Липецкой, Магаданской, Московской, Новгородской, Пензенской, Самарской, Челябинской областях, Еврейской автономной области, Ямало-Ненецком автономном округе.

Во многих регионах изменения в избирательное законодательство вносились не один, а два–три раза в течение года. В Тюменской области изменения в избирательный кодекс вносились четырежды: 3 июля, 10 ноября, 7 декабря и 8 декабря 2006 г. В Псковской области были приняты пять законов, вносящих изменения в избирательный кодекс: от 22 июня, от 26 июля, два – от 6 октября и последний – от 27 ноября 2006 г. В Самарской области изменения в закон о выборах депутатов Самарской Губернской Думы также вносились пятикратно (10 февраля, 9 ноября, двумя законами от 22 ноября и последнее – 7

декабря 2006 г.), при том, что закон от 30 декабря 2005 г. привел областной закон в соответствие с изменениями «рамочного» закона, внесенными в 2005 г.

Как уже отмечалось, Федеральный закон от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ был принят перед самым началом мартовской избирательной кампании, и у региональных законодателей практически не было времени для приведения своих законов в соответствие с ним. Тем не менее, в Тюменской области это сделать успели: 7 декабря 2006 г. в областной избирательный кодекс были внесены изменения, приводившие его в соответствие с Федеральным законом от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ, который вступил в силу как раз в тот же день.

Принятие региональных законов перед самым началом избирательной кампании порождает проблему, которая может вскоре привести к судебным разбирательствам. Согласно п. 5 ст. 8 Федерального Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», законы и иные нормативные правовые акты субъекта РФ по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее, чем через десять дней после их официального опубликования. Вопреки этому требованию федерального закона законодатели Московской области определили, что Закон Московской области от 29 ноября 2006 г. № 207/2006-ОЗ, изменивший методику распределения мандатов между списками кандидатов, вступает в силу на следующий день после его официального опубликования. Таким образом, закон считается вступившим в силу 1 декабря 2006 г., хотя он должен был вступить в силу не ранее 10 декабря 2006 г., т.е. уже после начала избирательной кампании, которая стартовала 2 декабря 2006 г.

Аналогично Закон Тюменской области от 7 декабря 2006 г. № 515 должен был вступить в силу не ранее 18 декабря 2006 г., т.е. уже после начала избирательной кампании, которая стартовала 12 декабря 2006 г.

## *2.2. Изменения региональных законов, затрагивающие избирательную систему*

Наиболее подробно стоит рассмотреть изменения региональных законов, затрагивающие избирательную систему (в узком смысле) на выборах депутатов законодательных органов субъектов РФ. Это связано с особой важностью норм, касающихся избирательной системы, а также с тем, что в данном вопросе федеральный законодатель оставил региональным почти полную свободу выбора. Поэтому изменения, затрагивающие избирательную систему (в отличие от большинства других изменений), не были вызваны необходимостью приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным, а представляли собственный выбор регионального законодателя. Исключением является лишь снижение заградительного барьера в тех субъектах РФ, где он был установлен выше 7%, но это касается только четырех регионов.

Наиболее важными нормами (или группами норм), затрагивающими избирательную систему на выборах региональных депутатов, можно считать четыре:

- выбор между смешанной и полностью пропорциональной системой;
- заградительный барьер;
- тип партийного списка (открытый; закрытый с разбиением на группы; закрытый простой, т.е. не разбитый на группы);
- методика распределения мандатов между списками.

Все эти нормы подверглись изменениям – и в первую очередь в тех регионах, где выборы законодательных органов пришлось на октябрь 2006 г. или март 2007 г.

Первым регионом, решившим перейти на полностью пропорциональную систему, стал Санкт-Петербург, где закон, предусматривающий такую систему, был принят еще в 2005 г. В 2006 г. полностью пропорциональную систему ввели также Республика Дагестан и Московская область.

Что касается заградительного барьера, то очевидна тенденция к его повышению до 7%. В большинстве первоначальных региональных законов, введших пропорциональную



систему (они были приняты в основном в 2003 г.), заградительный барьер был установлен на уровне 5%, в некоторых – 4 и даже 3%, в небольшом числе регионов был принят 7%-ный барьер, и лишь единичные регионы позволили себе установить барьер выше 7%<sup>1</sup>. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ ограничил величину барьера сверху 7%, однако эта новелла, формально направленная против завышенных барьеров, на практике привела, как это и прогнозировалось, к повсеместному повышению барьера до 7%.

В 2006 г. в Республике Дагестан, Республике Калмыкия и в Москве барьер, в соответствии с требованиями федерального закона, был снижен с 10 до 7%. Зато повысили барьер с 4 до 7% Московская и Самарская области и с 5 до 7% – республики Ингушетия, Карелия, Коми, Тыва, Чувашская Республика, Приморский край, Астраханская, Курганская, Липецкая, Мурманская, Новгородская, Орловская, Псковская, Свердловская, Тверская, Томская, Тюменская, Читинская области и Еврейская автономная область. С 4 до 5% повышен барьер в Саратовской области.

Открытые списки первоначально (в 2003 г.) ввели у себя более десятка регионов. Однако провести выборы по этой системе в 2003–2005 гг. удалось лишь в четырех (Республика Калмыкия, Тверская область, Корякский и Ямало-Ненецкий автономные округа). Очень скоро наметилась тенденция к отказу от открытых списков. В 2006 г. от этой системы отказались Республика Тыва, Приморский край, Липецкая и Орловская области.

В отношении разбиения списков на группы единой тенденции нет. В 2006 г. от разбиения списков отказались Республика Коми, Московская и Саратовская области. В то же время от простых списков к спискам, разбитым на группы, перешли в Астраханской, Вологодской, Псковской и Самарской областях. В Республике Тыва, Липецкой и Орловской областях перешли от системы открытых списков к закрытым спискам, разбитым на группы.

Что касается методики распределения мандатов между списками, то до ноября 2006 г. в российских регионах использовалась та же методика, что и на выборах депутатов Государственной Думы, основанная на квоте Хэйра и методе наибольшего остатка (метод Хэйра–Нимейера). Единственным исключением была Республика Калмыкия, где использовался метод д’Ондта.

Как показывает анализ, метод Хэйра–Нимейера является не только одним из самых простых, но и наилучшим образом обеспечивает пропорциональность распределения мандатов<sup>2</sup>. Используемые во многих европейских странах методы делителей требуют более громоздких вычислений, особенно когда число распределяемых мандатов достаточно велико (более десятка). При этом метод Сент-Лагюе и «датский» метод дают результаты, близкие к методу Хэйра–Нимейера, т.е. обеспечивают хорошее соответствие между долей получаемых партией голосов и долей достающихся ей мандатов. Метод д’Ондта благоприятствует партии–фавориту: при использовании этого метода она может получить на один мандат больше, чем при применении методов Хэйра–Нимейера или Сент-Лагюе. Но в наибольшей степени партии–фавориту благоприятствует метод Имперали, который использовался лишь в Италии: этот метод всегда дает ей один или два «лишних» мандата.

Учитывая эти закономерности, «Единая Россия» инициировала пересмотр методики распределения мандатов, применяемой в региональных законах. Первый шаг был сделан в Санкт-Петербурге. Сначала инициаторы изменений хотели заменить метод Хэйра–Нимейера на метод д’Ондта, но затем было принято более радикальное решение: записать в городском законе метод Имперали. Не согласный с такой новеллой депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга А.А. Тимофеев обратился с запросом в ЦИК РФ. На

<sup>1</sup> См.: Кынев А., Любарев А. Новые региональные законы о выборах: проблемы введения смешанной избирательной системы // Право и жизнь. 2003. № 61 (9). С. 166–184; Луговская М.Л. Введение пропорциональной избирательной системы в региональное законодательство о выборах // Журнал о выборах. 2003. № 4. С. 2–10.

<sup>2</sup> См.: Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 178–182.

своем заседании 27 ноября 2006 г. ЦИК РФ принял осторожное заключение, в котором отметил, что данный метод «может не гарантировать соблюдение требований» закона о распределении мандатов пропорционально числу голосов избирателей.

Вслед за Санкт-Петербургом метод Имперали был принят в Московской, Самарской и Тюменской областях. В Самарской области он был оспорен в судебном порядке координатором Ассоциации «ГОЛОС» Л.Г. Кузьминой, но областной суд не признал, что данный метод нарушает избирательные права граждан.

Как отмечалось в разделе 1.1, Венецианская комиссия рекомендовала запретить пересматривать избирательную систему менее чем за год до выборов. Однако российские региональные законодатели, напротив, предпочитают вносить в законы изменения, затрагивающие избирательную систему, как можно ближе к началу избирательной кампании. Это хорошо видно на примере тех регионов, где выборы законодательных органов пришлись на октябрь 2006 г. или март 2007 г.

Так, во всех девяти регионах, где выборы прошли 8 октября 2006 г., менее чем за год до выборов в законы были внесены изменения, касающиеся избирательной системы.

В Свердловской области закон о внесении изменений в избирательный кодекс, включавший повышение барьера с 5 до 7%, был принят Областной Думой 20 декабря 2005 г., но только 16 февраля 2006 г. он был одобрен Палатой Представителей и 20 февраля 2006 г. подписан губернатором.

Новый закон Новгородской области, предусматривавший в том числе повышение барьера с 5 до 7%, датирован 19 января 2006 г. В Чувашской Республике и Еврейской автономной области новые законы, предусматривавшие в том числе повышение барьера с 5 до 7%, были приняты в марте 2006 г. В Липецкой области новый закон, повысивший барьер с 5 до 7% и заменивший открытые списки на закрытые, разбиваемые на группы, был принят 30 мая и подписан 2 июня 2006 г.

В Приморском крае новая редакция избирательного кодекса, предусматривавшая повышение барьера с 5 до 7% и отказ от системы открытых списков, была принята Законодательным Собранием 5 июня 2006 г. и подписана губернатором 14 июня 2006 г., примерно за месяц до начала избирательной кампании.

В Астраханской области новый закон, предусматривавший, в том числе, повышение барьера с 5 до 7% и разбиение списков на группы, был принят 23 мая и подписан 5 июня 2006 г., – меньше чем за месяц до назначения выборов. В Республике Карелия закон, повысивший барьер с 5 до 7%, был принят 15 июня 2006 г., за три недели до назначения выборов.

В Республике Тыва новый закон, повысивший барьер с 5 до 7% и заменивший открытые списки на закрытые, факультативно разбиваемые на группы, был принят Законодательной палатой 1 июня, одобрен Палатой представителей 22 июня и подписан Председателем Правительства 23 июня 2006 г., за две недели до назначения выборов.

По регионам, где выборы пройдут 11 марта 2007 г., картина следующая.

В Ставропольском крае закон, предусматривающий выборы по смешанной системе, был принят только в июле 2006 г., хотя «рамочный» закон обязывал сделать это не позднее 14 июля 2003 г. В Ленинградской области новый закон о выборах депутатов Законодательного Собрания был принят в июле 2006 г. и подписан губернатором 1 августа 2006 г. Этот закон установил 7%-ный барьер (в прежнем законе вопрос о барьере был обойден).

В Самарской области барьер с 4 до 7% был повышен законом от 10 февраля 2006 г., т.е. чуть больше чем за год до дня голосования. Однако 22 ноября 2006 г., меньше чем за месяц до начала избирательной кампании, в закон были внесены еще два изменения, затрагивающие избирательную систему: разбиение списков на группы и изменение методики распределения мандатов между списками.

В Псковской области новая редакция избирательного кодекса, предусматривавшая, в том числе, повышение барьера с 5 до 7%, была принята в июне 2006 г. Однако 6 октября

2006 г. в кодекс были внесены изменения, предусматривающие разбиение списков на группы.

В Орловской области новый закон, отказавшийся от системы открытых списков в пользу списков, разбитых на группы<sup>1</sup>, был принят 29 сентября и подписан 13 октября 2006 г. Но 10 ноября был принят и 24 ноября 2006 г. (за две недели до назначения выборов) подписан закон, повысивший барьер с 5 до 7%.

В Московской области новый закон, предусматривающий повышение барьера с 4 до 7% и отказ от разбиения списков на группы, датирован 20 октября 2006 г. В дополнение к этому 29 ноября 2006 г. (за два дня до назначения выборов) в законе была изменена методика распределения мандатов между списками.

В Тюменской области законом от 3 июля 2006 г. барьер был повышен с 5 до 7%. А 7 декабря 2006 г. (в тот же день, когда были назначены выборы) была изменена методика распределения мандатов между списками.

В Вологодской области новая редакция закона о выборах, введшая в том числе разбиение списков, была принята в июле 2006 г. В Республике Дагестан новый закон, предусмотревший переход на полностью пропорциональную систему, был принят 26 октября 2006 г. и подписан 1 ноября 2006 г. (за месяц до начала избирательной кампании). В Санкт-Петербурге методика распределения мандатов между списками была изменена законом от 14 ноября 2006 г. (менее чем за месяц до начала избирательной кампании).

В Республике Коми новый закон о выборах, предусмотревший повышение барьера с 5 до 7% и отказ от разбиения списка на группы, был подписан 7 июля 2006 г. В Томской области новый закон, предусмотревший, в том числе, повышение барьера с 5 до 7%, датирован 12 июля 2006 г. В Мурманской области закон, повысивший барьер с 5 до 7%, был принят 23 ноября и подписан 24 ноября 2006 г. (за две недели до начала избирательной кампании).

### *2.3. Судебное решение о признании недействительными норм Закона Калининградской области «О выборах депутатов Калининградской областной Думы»*

В 2006 г. было принято судебное решение о признании недействующими норм регионального закона о выборах, которое создало довольно опасный прецедент. Мы имеем в виду вступившее в законную силу решение Калининградского областного суда от 19 мая 2006 г. по делу по заявлению А.Г. Колодий об оспаривании ст. 84 Закона Калининградской области «О выборах депутатов Калининградской областной Думы». К сожалению, этому прецеденту не было уделено должного внимания.

Данному решению предшествовал ряд событий. После выборов депутатов Калининградской областной Думы, прошедших 12 марта 2006 г., избирательная комиссия Калининградской области распределила депутатские мандаты на основании методики, содержащейся в ст. 84 областного закона о выборах. Поскольку закон предусматривал разбиение партийных списков на субрегиональные группы, методика описывала распределение мандатов не только между списками, но и внутри списков. Особенности избирательной системы на выборах депутатов Калининградской областной Думы были наличие как одномандатных, так и трехмандатных избирательных округов для мажоритарной половины областной Думы (в г. Калининграде были образованы три трехмандатных округа, в остальной части области – 11 одномандатных). При этом субрегиональные группы партийных списков должны были соответствовать мажоритарным округам. Таким образом, группы соответствовали территориям, различавшимся по числу избирателей примерно в три раза.

<sup>1</sup> Закон Орловской области от 13 октября 2006 г. № 621-ОЗ «О выборах депутатов Орловского областного Совета народных депутатов» может служить ярким примером того, к чему приводят спешные изменения норм, касающихся избирательной системы. В законе предусмотрено обязательное разбиение списков на группы, но не прописана методика распределения мандатов между группами.

Методика распределения мандатов внутри списков, предусмотренная законом, была аналогична методике, применяющейся на выборах депутатов Государственной Думы и в ряде регионов на выборах депутатов законодательных органов субъектов РФ. Она предусматривала распределение мандатов пропорционально числу голосов, полученных субрегиональными группами. Очевидно, что при такой методике группы, соответствующие территориям с большим числом избирателей, имели преимущества.

Кандидат от «Единой России» К.Г. Хаипов, входивший в группу, соответствующую одномандатному округу, которому по результатам распределения не достался мандат, обратился в областной суд с требованием отменить решение областного избиркома в части распределения мандатов внутри списка «Единой России». 3 апреля 2006 г. Калининградский областной суд принял решение удовлетворить заявление Хаипова и обязать избирком повторно распределить мандаты. На это решение избирком и два депутата от «Единой России», которые в случае вступления судебного решения в законную силу лишались бы мандатов, подали кассационную жалобу.

Верховный Суд РФ принял определение по этой жалобе 28 июня 2006 г. Решение областного суда было отменено, и принято новое решение об отказе в удовлетворении требований К.Г. Хаипова. Однако пока шел процесс обжалования, кандидат от ЛДПР А.Г. Колодий, входивший в группу, соответствующую одномандатному округу, которому по результатам распределения не достался мандат, подал в областной суд два заявления. В одном (поданном совместно с кандидатом от ЛДПР А.К. Андреевым) он требовал отменить решение областного избиркома в части распределения мандатов внутри списка ЛДПР. Это заявление областной суд рассмотрел уже 30 июня 2006 г., т.е. после рассмотрения в Верховном Суде РФ кассационной жалобы по делу К.Г. Хаипова. Поэтому решение по данному делу было уже противоположно решению, которое областной суд принял по заявлению Хаипова: в удовлетворении требований Колодий и Андреева было отказано. Верховный Суд РФ оставил 20 сентября 2006 г. это решение без изменения.

Второе заявление А.Г. Колодий было о признании недействующей ст. 84 Закона Калининградской области «О выборах депутатов Калининградской областной Думы». По данному заявлению областной суд принял решение 19 мая 2006 г.: признать недействующими положения пунктов 4, 4-1, 4-2, 4-3 и 4-4 указанной статьи закона со дня вступления решения в законную силу. На это решение кассационную жалобу подал лишь сам заявитель, требуя признать положения закона недействующими с момента принятия оспариваемого закона (что давало ему надежду на оспаривание результатов распределения мандатов). 20 сентября 2006 г. Верховный Суд РФ оставил кассационную жалобу без удовлетворения, исходя из права суда первой инстанции решать по своему усмотрению вопрос о том, с какого момента наступают правовые последствия признания закона недействительным.

Другие участники судебного процесса (областная Дума и облбизбирком) кассационную жалобу на данное решение областного суда не подавали. Очевидно, они сочли, что это решение не имеет для них серьезных последствий, поскольку следующие выборы депутатов областной Думы пройдут лишь через пять лет, и, по всей видимости, при их проведении будет использоваться уже иная модель. Однако, на наш взгляд, решение Калининградского областного суда от 19 мая 2006 г. имеет принципиальное значение для российского избирательного законодательства и может привести к серьезным последствиям на выборах в других регионах. Поэтому мы считаем необходимым внимательно его проанализировать.

Аргументация решений Калининградского областного суда от 3 апреля 2006 г. по заявлению К.Г. Хаипова и от 19 мая 2006 г. по заявлению А.Г. Колодий схожа. Отмена решения от 3 апреля была связана с тем, что избирательная комиссия правомерно применила методику, содержащуюся в законе, которая на тот момент не была признана незаконной. Суд же требовал применить методику, не содержащуюся в законе, т.е. по существу создал свою методику, что является прерогативой законодателя. При таком подходе нель-

зя усмотреть противоречий между решением Калининградского областного суда от 19 мая 2006 г. и определением Верховного Суда РФ от 20 сентября 2006 г.

Однако, по нашему мнению, ошибочными являются не только решение суда о возможности применения методики, не предусмотренной законом, но и вся аргументация, позволившая признать недействующей методику, записанную в законе.

Собственно говоря, аргументация в решениях суда не слишком подробная. Она практически сводится к утверждениям, что методика, предусматривающая распределение мандатов пропорционально числу голосов, полученных соответствующими субрегиональными группами, нарушает закрепленные в «рамочном» федеральном законе принцип пропорциональности и принцип равенства при осуществлении гражданами своего активного и пассивного избирательного права.

При обсуждении вопроса, насколько та или иная методика отвечает каким-либо принципам, необходимо иметь объект для сравнения, т.е. какую-то другую методику. В данном случае было бы не вполне правильно сравнивать методику, предусмотренную областным законом, с методикой, предложенной в решении суда от 3 апреля, поскольку данное решение отменено кассационной инстанцией. Отметим только, что предложенная судом методика имеет ряд существенных недостатков и не используется ни в одном из нормативных актов в Российской Федерации. Более целесообразно для сравнения использовать рейтинговую методику, предусматривающую распределение мандатов в зависимости не от абсолютного числа голосов, полученных партией на соответствующей территории, а от полученного ей процента голосов. Такая методика применялась на выборах в ряде российских регионов<sup>1</sup>.

Говоря о принципе пропорциональности, в первую очередь необходимо иметь в виду, что федеральное законодательство требует лишь, чтобы распределение мандатов между списками производилось на основе принципа пропорциональности. В отношении распределения мандатов внутри списков подобного требования федеральный закон не содержит.

Тем не менее полагаем, что соблюдение принципа пропорциональности при распределении мандатов внутри списка в наибольшей степени отвечало бы принципу равенства прав избирателей. Однако из решений Калининградского областного суда можно видеть, что судьи (юридическая подготовка которых не предусматривает знакомства с математикой) плохо понимают, что такое пропорциональность. Ведь именно методика, предусмотренная указанным Законом Калининградской области (как и методика, предусмотренная законами о выборах депутатов Государственной Думы), обеспечивает распределение мандатов с наименьшими отклонениями от пропорциональности.

Несколько сложнее ситуация с обеспечением принципа равенства прав граждан. Здесь приходится отдельно рассматривать равенство прав избирателей (т.е. равенство при осуществлении гражданами своего активного избирательного права) и равенство прав кандидатов (т.е. равенство при осуществлении гражданами своего пассивного избирательного права).

Равенство прав избирателей в данном случае должно реализовываться в первую очередь в равном (точнее, примерно равном) весе голоса каждого избирателя. Разумеется, в условиях, когда число групп в списке сравнимо с числом распределяемых между этими группами мандатов, равенство в весе голоса избирателей на разных территориях может быть обеспечено лишь очень приблизительно. Тем не менее, методика, использованная в Калининградской области, дает в этом отношении наилучшее приближение. Так, по результатам выборов депутатов Калининградской областной Думы 12 марта 2006 г. на один

<sup>1</sup> Подробнее о методиках распределения мандатов между группами внутри партийного списка см.: Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 182–184, 244–252; Мониторинг региональных избирательных кампаний 8 октября 2006 года. Бюллетень Национального центра демократических процедур, выпуск № 1, декабрь 2006. С. 79–81.

мандат, полученный кандидатами от «Единой России», приходилось от 5343 до 11896 голосов избирателей, а группам, получившим 4936 голосов и менее, мандата не досталось. Если же в такой же ситуации применялась бы рейтинговая методика, то на один мандат, полученный кандидатами от «Единой России», приходилось бы от 3284 до 7091 голосов избирателей, а группам, получившим 9539, 10368 и 11896 голосов, мандатов бы не досталось. Таким образом, пропорциональная, а не рейтинговая методика в большей степени соответствует принципу равенства прав избирателей.

Что касается равенства прав кандидатов, то данный принцип не может подразумевать равные условия для кандидатов, включенных в один и тот же список. В качестве наиболее наглядного примера можно привести «закрытые» списки, не разделенные на группы, где очередность получения кандидатом мандата жестко определена при составлении списка и кандидаты имеют явно неравные шансы получения мандата. То же самое относится и к кандидатам, включенным в одну и ту же группу «закрытого» списка.

Если же говорить о кандидатах, включенных в разные группы списка, то и для них условия не могут быть равными, поскольку территории, соответствующие группам, могут различаться не только по числу избирателей, но и по базовому уровню их активности, по базовому уровню поддержки данной партии и т.п. Все эти факторы обычно учитываются избирательным объединением при формировании списка кандидатов.

Таким образом, утверждение о том, что пропорциональная методика не обеспечивает равенства прав кандидатов, основано на ошибочном толковании данного принципа.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы.

1. Вступившее в законную силу решение Калининградского областного суда от 19 мая 2006 г. ошибочно. При этом оно может повлиять на законодателей других субъектов РФ, вынудив их отказаться от пропорциональной методики распределения мандатов внутри списков. Более того, это решение подвергает сомнению легитимность всех четырех созывов Государственной Думы, поскольку для них всех мандаты внутри списков распределялись точно по такой же методике и территории, соответствовавшие региональным группам, также сильно различались по численности избирателей.

Поэтому мы полагаем, что необходимо принять меры для отмены данного судебного решения в надзорном порядке.

2. Полагаем неверной саму возможность признания судом общей юрисдикции недействующими норм регионального закона о выборах, если эти нормы прямо не противостоят нормам «рамочного» федерального закона. По нашему мнению, вопрос о том, соответствует ли норма закона принципу равенства прав граждан, может решаться только в рамках конституционного правосудия.

3. Полагаем, что при рассмотрении судом дел, связанных с методикой распределения мандатов и другими аналогичными вопросами, требующими применения специальных знаний, суд обязан привлекать к рассмотрению дела экспертов.

4. Анализ результатов выборов в ряде российских регионов, где партийные списки разбивались на субрегиональные группы, в том числе и в Калининградской области, убеждает нас в том, что нормы закона, требующие разбиения списков на большое число групп (превышающее число распределяемых внутри списка мандатов), не способствуют наилучшему обеспечению избирательных прав граждан. В этих случаях ни пропорциональная, ни рейтинговая методика не могут обеспечить в должной мере равный вес голоса избирателей, проживающих на территориях, соответствующих разным группам внутри списка.

## **Часть III. Мониторинг выборов депутатов Законодательного Собрания Пермского края**

Выборы депутатов Законодательного Собрания Пермского края стали первыми в новейшей истории России выборами представительного органа «объединенного» субъекта Федерации. Напомним, что 7 декабря 2003 г. состоялся референдум Пермской области и формально входившего в нее самостоятельного субъекта РФ – Коми-Пермяцкого автономного округа (КПАО), на который был вынесен вопрос: «Согласны ли Вы, чтобы Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ объединились в новый субъект Российской Федерации – Пермский край?». По официальным данным в Пермской области в референдуме приняло участие 62,43%, из них «за» проголосовало 83,81%; в КПАО в референдуме приняло участие 66,84%, из них «за» проголосовало 89,77%.

По итогам референдума был принят Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа». В соответствии с этим законом Пермский край юридически был образован 1 декабря 2005 г. С этого времени ранее существовавшие законодательные собрания Пермской области и КПАО временно осуществляли совместную деятельность. Законодательное Собрание Пермской области третьего созыва было избрано в декабре 2001 г. сроком на пять лет в составе 40 депутатов. Законодательное Собрание КПАО было также избрано в декабре 2001 г. в составе 15 депутатов.

Дата выборов (3 декабря 2006 г.) была определена указанным Федеральным конституционным законом (в редакции Федерального конституционного закона от 12 апреля 2006 г. № 1-ФКЗ). Выборы назначены постановлением Временной избирательной комиссии Пермского края от 3 сентября 2006 г. Избирательная кампания стартовала 7 сентября 2006 г., когда указанное постановление было официально опубликовано.

### **1. Общие электоральные особенности Пермского края**

Пермский край по численности избирателей входит в число 15 крупнейших регионов РФ. На 1 июля 2006 г. в списки избирателей края было включено 2 117 638 человек. При этом 95,8% избирателей Пермского края – это избиратели бывшей Пермской области, и только 4,2% – КПАО. 37,4% избирателей Пермского края – это жители г. Перми, еще 6,3% – жители г. Березники, а вместе 8 основных городов региона (Пермь, Березники, Чайковский, Соликамск, Лысьва, Чусовой, Краснокамск, Кунгур) дают около двух третей избирателей края.

Будучи довольно крупным регионом не только по числу избирателей, но и по размерам территории, Пермский край в силу естественно-географических факторов отличается существенной внутренней дифференциацией. Различные территории края имеют не только свои значимые электоральные особенности, но фактически собственную политическую жизнь, лишь опосредованно связанную с общекраевыми политическими событиями, а также собственные политико-экономические группировки.

Если север края во многом по типу электорального поведения похож на типичный российский Север, территорию бывшего ГУЛАГа и доминирования лесной промышленности (соответственно здесь происходит столь часто встречающееся на российском севере сочетание протестных и антикоммунистических настроений), то гораздо более густо заселенный аграрный юг с вкраплениями нефтедобывающих территорий и значимыми татарскими и башкирскими национальными меньшинствами<sup>1</sup> – территория гораздо более кон-

---

<sup>1</sup> Согласно официальным данным, татары составляют около 5% населения региона (более 200 тыс. человек) и являются вторым по численности этносом в Прикамье после русских. В основном татаро-башкирское население компактно проживает в 15 районах южной части края. В частности, на территории Бардымского района доля татаро-башкирского населения составляет 94%.

формистски настроенная к властям с одной стороны и гораздо более симпатизирующая левым с другой. Пермь – один из крупнейших городов России (14-е место по числу избирателей) с сильно выраженными «общедемократическими» симпатиями. Имеются и другие специфические территории – Кизелский угольный бассейн, Коми-Пермяцкий округ с преобладанием титульной национальности (ставший административно-территориальной единицей края с особым статусом) и т.д.

Существование в крае таких разных зон, деятельность на его территории различных сильных и взаимно независимых экономических структур создает предпосылки для развитой политической конкуренции между различными ветвями и уровнями власти, которые дополнительно усиливает наличие развитого малого и среднего бизнеса, большого числа общественных организаций и средств массовой информации.

Регион слишком большой и сложный для того, чтобы региональная власть в условиях политической конкуренции могла сформировать эффективно управляемую «вертикаль». Множество городов и районов края испытывают постоянную борьбу между внутренними кланами. Следствием этого являются, с одной стороны, обилие уголовных дел на чиновников местных властей (краевая власть стремится как-то сдержать местную «вольницу»), а с другой – высокий уровень ротации представителей как исполнительной, так и представительной власти. Законодательное Собрание Пермской области на каждых выборах обновлялось примерно на одну треть.

Голосование за партийные списки в Пермской области традиционно гораздо менее поляризовано, чем в ряде иных российских регионов. Лидер кампании обычно получает долю голосов меньше, чем по стране в целом, голосование более «размазано». Наиболее показательны в этом отношении выборы депутатов Государственной Думы 1995 г., на которых даже лидирующая партия получила менее 15% голосов (см. табл. 1). По-видимому, значительные размеры региона и его существенная внутренняя дифференциация на районы со своими местными кланами и местными харизматическими лидерами ведут к такому плюралистичному голосованию. Иное дело – персональные голосования, и здесь харизматическая личность может получать высокие результаты несмотря на идеологический плюрализм. Примерами могут служить высокий уровень поддержки Б.Н. Ельцина и В.В. Путина на президентских выборах, а также стабильные результаты В.В. Похмелкина в Свердловском одномандатном избирательном округе № 140<sup>1</sup> на выборах в Государственную Думу<sup>2</sup>.

**С начала 1990-х Пермская область традиционно считалась частью «урало-сибирского» пояса поддержки реформ.** На референдуме 17 марта 1991 г. доля сторонников введения поста президента РСФСР в области было существенно выше среднероссийской, а доля сторонников сохранения СССР, наоборот, ниже (см. табл. 1). Президентские выборы 12 июня 1991 г. дали в регионе Б.Н. Ельцину почти семикратный перевес над Н.И. Рыжковым. Выше был и уровень голосования за доверие Президенту РФ Б.Н. Ельцину на референдуме 25 апреля 1993 г., а также 12 декабря 1993 г. за проект Конституции РФ.

В отличие от Пермской области, **аграрно-лесохозяйственный Коми-Пермяцкий АО всегда отличался высокой степенью лояльности действующей федеральной власти.** Пока существовал СССР, избиратели КПАО больше поддерживали союзные власти; с распадом Союза КПАО «перестроился» в поддержку руководства России (при этом голосование за демократические партии так и осталось низким).

<sup>1</sup> Основную часть избирательного округа составляют 4 района г. Перми.

<sup>2</sup> В 1999 г. В.В. Похмелкин баллотировался в Государственную Думу от блока «Союз правых сил», а в 2003 г. – от блока «Новый курс – Автомобильная Россия», при этом его главным соперником был кандидат от партии «Союз правых сил» А.А. Чернов.



**Результаты наиболее важных голосований на федеральных выборах и референдумах на территории Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа**

Дата голосования	Кандидат или вопрос референдума	Пермская область	КПАО	Российская Федерация в целом
17.03.1991	За сохранение СССР	64,9%	87,3%	71,4%
	За введение поста Президента РСФСР	77,1%	55,7%	69,9%
12.06.1991	За Б.Н. Ельцина	71,1%	40,6%	57,3%
	За Н.И. Рыжкова	10,6%	27,8%	16,9%
25.04.1993	За доверие Б.Н. Ельцину	76,5%	62,1%	58,8%
12.12.1993	За проект Конституции РФ	77,5%	66,2%	55,2%
	За ЛДПР	12,7%	16,4%	22,9%
	За «Выбор России»	23,2%	14,9%	15,5%
	За КПРФ	5,9%	5,7%	12,4%
	За движение «Женщины России»	10,5%	11,4%	8,1%
17.12.1995	За КПРФ	11,1%	12,3%	22,3%
	За ЛДПР	14,8%	21,7%	11,2%
	За ВОПД «Наш дом – Россия»	9,6%	9,6%	10,1%
	За Объединение «Яблоко»	5,6%	1,5%	6,9%
	За движение «Женщины России»	8,2%	7,7%	4,6%
	За блок «Демократический выбор России – Объединенные демократы»	5,8%	1,5%	3,9%
16.06.1996	За Б.Н. Ельцина	55,3%	53,3%	35,3%
	За Г.А. Зюганова	16,1%	23,7%	32,0%
3.07.1996	За Б.Н. Ельцина	70,8%	62,8%	53,8%
	За Г.А. Зюганова	23,6%	32,6%	40,3%
19.12.1999	За КПРФ	14,1%	17,0%	24,3%
	За блок «Медведь»	19,8%	26,7%	23,3%
	За блок «Отечество – Вся Россия»	10,0%	8,1%	13,3%
	За «Союз правых сил»	15,2%	7,2%	8,5%
	За «Блок Жириновского»	7,5%	11,5%	6,0%
	За Объединение «Яблоко»	7,0%	2,0%	5,9%
26.03.2000	За В.В. Путина	60,8%	68,8%	52,4%
	За Г.А. Зюганова	20,0%	19,9%	29,2%
7.12.2003	За «Единую Россию»	30,7%	46,3%	37,6%
	За КПРФ	7,6%	7,5%	12,6%
	За ЛДПР	12,9%	8,5%	11,5%
	За блок «Родина»	5,8%	3,1%	9,0%
	За РДП «Яблоко»	5,5%	1,4%	4,3%
	За «Союз правых сил»	8,7%	7,1%	4,0%
14.03.2004	За В.В. Путина	72,8%	80,6%	71,3%
	За Н.М. Харитонова	10,1%	10,4%	13,7%

На президентских выборах 1996–2004 гг. Б.Н. Ельцин и В.В. Путин получали в обоих субъектах РФ более высокую поддержку, чем в среднем по России. Однако поддержка Ельцина была в Пермской области неизменно выше, чем в КПАО, а поддержка Путина, напротив, была выше в КПАО.

Для выборов депутатов Государственной Думы в Пермской области характерен более высокий, чем в среднем по России, уровень поддержки правых партий и блоков («Выбор России» в 1993 г., блок «Демократический выбор России – Объединенные демократы» в 1995 г., «Союз правых сил» в 1999 и 2003 гг.)<sup>1</sup>. Если на выборах первых трех созывов это можно было объяснить участием в данных списках популярного пермского политика В.В. Похмелкина, то в 2003 г. «Союз правых сил» и без Похмелкина получил в области высокий результат (третье место). «Яблоко» же обычно получало в Пермской области результаты, более близкие к среднероссийским. Для КПАО был характерен низкий уровень поддержки правых и крайне низкий уровень голосования за «Яблоко», однако в 2003 г. «Союз правых сил» получил в округе более высокий результат, чем в целом по России.

Поддержка ЛДПР в Пермской области обычно (кроме первых выборов 1993 г.) немного выше, чем в среднем по России. В КПАО же ЛДПР имел в 1995 и 1999 гг. крупный успех, но в 2003 г. результат партии в округе оказался существенно ниже среднероссийского. КПРФ и ее кандидаты на президентских выборах (Г.А. Зюганов, Н.М. Харитонов) традиционно получают низкие результаты как в области, так и в КПАО. Стоит отметить также относительно высокий уровень поддержки, которые получило в обоих субъектах РФ на выборах 1993 и 1995 гг. движение «Женщины России».

Несмотря на высокий уровень поддержки кандидатур действующих Президентом РФ, «партии власти» («Наш дом – Россия», «Медведь», «Отечество – Вся Россия», «Единая Россия») получали в Пермской области более низкие результаты, чем в среднем по стране. Что касается КПАО, то в этом округе наблюдалась тенденция постепенного роста поддержки таких «партий»: если «Наш дом – Россия» еще получил меньше, чем в среднем по России, то «Медведь» – немного больше, а «Единая Россия» – уже значительно более высокий результат.

Что касается внутрирегиональных различий в электоральном поведении, то они довольно существенны. Достаточно отметить высокий разброс результатов по территориям на выборах депутатов Государственной Думы 2003 г.: по «Единой России» от 22,3 до 50,1%; по КПРФ от 5,0 до 16,2%; по ЛДПР 5,6 до 20,7% и по «Союзу правых сил» от 2,0 до 16,8%.

По уровню поддержки КПРФ и Г.А. Зюганова в 1995–2000 гг. неизменно лидировал Бардымский район, где преобладает татаро-башкирское население (27,2% в 1995 г., 51,6% во втором туре 1996 г., 32,6% в 1999 г., 55,8% в 2000 г.). В этом же районе неизменно получает наименьшие результаты ЛДПР. Однако в 2003 г. Бардымский район уступил лидерство по голосованию за КПРФ Чернушинскому району (16,2%), а в 2004 г. по голосованию за Н.М. Харитонova – Суксунскому району (20,2%). Высокий уровень поддержки КПРФ и ее кандидатов демонстрировали и другие районы юга области – Еловский, Куединский, Уинский, а на западе области – Сивинский и Большесосновский. Наиболее низкие результаты получали КПРФ и ее кандидаты на севере области (г. Березники, Усольский, Чердынский районы), а также в г. Перми и ЗАТО Звездный.

ЛДПР наибольший успех имел в северо-восточных районах (Красновишерский, Александровский, Соликамский), однако если в 1995 и 1999 гг. по уровню ее поддержки в области лидировал Красновишерский район (27,8 и 13,0% соответственно), то в 2003 г. наилучшие результаты ЛДПР получила в г. Чусовой (20,7%), высокие результаты партия получила также в г. Чайковский и г. Кунгур, находящихся на юге области.

Правые («Демократический выбор России – Объединенные демократы», «Союз правых сил») наиболее успешно выступали в г. Перми, особенно в Ленинском, Мотовилихинском и Свердловском районах. В 1995 г. блок «Демократический выбор России – Объединенные демократы» занял в этих трех районах первое место (11,2–13,0%), а в 1999 г. «Со-

<sup>1</sup> В отношении поддержки либералов Пермский край имеет давние традиции. Так, на выборах в Учредительное собрание в 1917 г. Пермская губерния (в которую, правда, входила территория не только современной Пермской области, но также Свердловской области) по уровню поддержки кадетов уступила только Москве и Петрограду.

юз правых сил» лидировал уже в целом по г. Перми (21,3%, в Ленинском районе – 24,2%). И в 2003 г. наилучшие результаты правые получили в Ленинском районе г. Перми (16,8%). Из столичных районов наименьшую поддержку правые получали в Орджоникидзевском и Кировском районах. Помимо г. Перми, высокие результаты у правых в городах Березники, Краснокамск, Добрянка. Низкие результаты правые обычно получали в сельских районах, как южных (Суксунский, Ординский, Уинский и др.), так и северных (Сивинский, Чердынский и др.).

Наиболее интересны изменения, происходящие в территориальном распределении поддержки «партии власти». В 1995 г. движение «Наш дом – Россия» наиболее высокие результаты получило в Индустриальном, Дзержинском и Ленинском районах г. Перми (11,7–13,0%), в г. Березники, ЗАТО Звездный (в обоих 12,1%) и Бардымском районе (11,9%), а наиболее низкие – в трех южных районах – Суксунском, Куединском и Еловском (4,9–5,8%). В 1996 г. Б.Н. Ельцин наибольшую поддержку получил в г. Перми: во всех районах города, кроме Орджоникидзевского и Кировского, он в первом туре получил более 60%, а во втором – более 78%. Высокой была поддержка Ельцина также в г. Краснокамске и Усольском районе.

В 1999 г. в г. Перми блоки «Медведь» и «Отечество – Вся Россия» получили почти одинаковые результаты (13,7 и 12,6% соответственно). Однако если для блока «Отечество – Вся Россия» это были наилучшие в области результаты (самый высокий результат, 13,9%, блок получил в Ленинском районе г. Перми), то для блока «Медведь» – почти наихудшие (ниже были его результаты только в Бардымском районе, 9,4%). Блок «Отечество – Вся Россия» успешно выступил также в Бардымском районе (13,0%), в городах Краснокамск, Березники, Губаха, Чайковский, в ЗАТО Звездный, а также в некоторых западных районах (Большесосновском, Нытвенском), а хуже всего – в северных (Александровский, Чердынский) и восточных (Березовский, Кунгурский, Кишертский) районах. Блок «Медведь», напротив, наибольший успех имел в северных районах – Красновишерском (39,4%), Чердынском (38,9%), Александровском (36,4%), а также в некоторых юго-восточных районах (Ординском, Кишертском и Суксунском).

В 2000 г. за В.В. Путина также лучше всего голосовали в северных районах области – Чердынском (76,5%), Усольском (72,4%) и Красновишерском (70,75%), а также в западном Частинском районе (71,2%). Наихудший результат показал Бардымский район (34,8%), относительно низкие показатели были в Сивинском, Суксунском и Чернушинском районах (53–59%), городах Губаха (54,75%) и Чайковский (57,1%), а также во всех районах г. Перми (53,6–59,9%).

«Единая Россия» наилучший по области результат в 2003 г. получила в Березовском районе (45,1%), а наихудшие результаты – во всех районах г. Перми и г. Краснокамске (самый низкий показатель, 22,3% – в Кировской районе г. Перми).

В 2004 г. самую высокую поддержку В.В. Путин получил в г. Лысьва (83,6%), более 80% за него проголосовали также в Сивинском и Чердынском районах. Наиболее низкий результат был в Кировском районе г. Перми (66,0%).

Таким образом, если «партия власти» 1995–1996 гг. опиралась в первую очередь на электорат крупных городов, то «партия власти» 2000–2004 гг. имеет большую поддержку в сельских районах и маленьких городках.

На выборах депутатов Государственной Думы по одномандатным округам на территории нынешнего Пермского края обычно наблюдался высокий уровень конкуренции, разбиение голосов, что приводило к непредсказуемости результатов (за исключением Коми-Пермяцкого одномандатного избирательного округа на выборах 1999 и 2003 гг., где уверенно побеждал А.А. Климов). Однако постепенное снижение конкуренции привело и к снижению степени ротации персонального состава избранных депутатов: если в 1999 г. в 5 округах было избрано 4 новых депутата, то в 2003 г. сменился всего один депутат. Традиционно самыми непредсказуемыми являются выборы в Березниковском и Кунгурском одномандатных округах (в первом за 4 цикла выборов сменились 3 депутата, а в по-

следнем каждый раз избирался новый представитель); избиратели Перми более устойчивы в персональных предпочтениях (что видимо связано с тем, что добиться в условиях большого информационно перенасыщенного города с его более атомизированным, чем на селе, населением быстрой популярности только за счет агрессивной рекламы и подкупа элит невозможно): В.В. Похмелкин является единственным депутатом от округов области, избирающимся 4-й раз подряд. В соседнем Ленинском округе дважды избирались депутатами В.М. Зеленин и П.В. Анохин.

**Региональные выборы** в Пермской области в 1990-е годы выделялись высоким уровнем политической конкуренции даже на фоне уральских соседей. Высокой является и степень ротации высших руководителей региона. В настоящее время в регионе работает 4-й губернатор.

На губернаторских выборах в декабре 1996 г. победу одержал Г.В. Игумнов, который был назначен губернатором Указом Президента РФ в январе 1996 г. Игумнов в первом туре 8 декабря лидировал с 42,38% голосов, а во втором туре 22 декабря победил с 63,86%. Его основной соперник, издатель газеты «Губернские вести» С.В. Левитан, получил в первом туре 26,89%, а во втором – 29,08%.

Губернаторские выборы 3 декабря 2000 г. Г.В. Игумнов проиграл главе г. Пермь Ю.П. Трутневу. Трутнев уже в первом туре получил 51,48%, а Игумнов – 34,95%.

В марте 2004 г. Ю.П. Трутнев был приглашен в Правительство РФ. В связи с тем, что в это время уже начался процесс объединения Пермской области и КПАО, выборы нового губернатора не проводились. Временно исполняющим обязанности губернатора области Указом Президента РФ был назначен О.А. Чиркунов, до этого занимавший должность члена Совета Федерации от Пермской области. А в октябре 2005 г. Чиркунов в соответствии с новыми правилами был утвержден в должности губернатора Пермского края по представлению Президента РФ совместным решением законодательных собраний Пермской области и КПАО. Таким образом, Чиркунов фактически стал первым губернатором, назначенным В.В. Путиным.

Во главе КПАО в течение 9 лет находился Н.А. Полуянов, назначенный в декабре 1991 г. главой администрации округа, а 17 ноября 1996 г. избранный на эту должность (за него в первом же туре проголосовали 69,36% избирателей). Однако на следующих выборах в декабре 2000 г. Полуянов проиграл заместителю председателя Контрольно-счетной палаты Пермской области Г.П. Савельеву (в первом туре Савельев набрал 27,1% голосов, а Полуянов – 24,2%; во втором туре Савельев получил 44,25%, а Полуянов – 40,1%). Полномочия Савельева как главы администрации КПАО были прекращены 1 декабря 2005 г. в связи с прекращением существования автономного округа.

С момента образования в 1994 г. **Законодательное Собрание Пермской области** состояло из 40 депутатов, избираемых на всей территории области (т.е. включая территорию КПАО). Законодательное Собрание Пермской области первого созыва было избрано 20 марта 1994 г. на два года, но в январе 1996 г. оно продлило свои полномочия еще на два года (до весны 1998 г.). Первую попытку продлить свои полномочия пермские законодатели предприняли еще в октябре 1994 г., когда был принят Устав области, но эта попытка была отменена областным судом. Новое решение, принятое в январе 1996 г., вызвало протесты самых разных партий, включая ДВР, ДПР и КПРФ. Пермский городской клуб избирателей обратился в суд в связи с нарушением Законодательным Собранием избирательных прав граждан. Разбирательство дошло до Конституционного Суда РФ, который в апреле 1997 г. признал продление полномочий неконституционным в связи с тем, что закон о продлении полномочий противоречил принятым теми же депутатами переходным положениям к Уставу области, и потребовал в ближайшее время провести новые выборы. Законодательное собрание, ссылаясь на принятую в мае 1997 г. новую редакцию Устава, не спешило выполнять решения суда. Только после обращения Конституционного Суда к депутатам новые выборы были назначены на декабрь 1997 г.

Явка на выборах депутатов Законодательного Собрания Пермской области 20 марта 1994 г. составила в среднем 34,4%, при этом в трех округах выборы не состоялись из-за явки менее четверти избирателей, а в одном округе результаты выборов были признаны недействительными. На одно место претендовали в среднем 5 кандидатов. В выборах участвовало три избирательных блока: «Выбор России», «Регион» (во главе с членом Совета Федерации бизнесменом С.В. Левитаном), «Патриоты России» (во главе с председателем облсовета М.И. Быстрянцевым в составе КПРФ, Аграрного союза, Гражданского союза, Совета ветеранов войны и труда, Совета рабочих, крестьян и специалистов, Комитета солдатских матерей). В результате было избрано 7 кандидатов «Выбора России», по 2 от «Региона» и «Патриотов России». В Законодательное Собрание попали 12 работников исполнительной власти (в т.ч. 7 глав администраций), остальные депутаты были преимущественно директорами (12, в т.ч. 5 директоров сельхозпредприятий) и предпринимателями (9). Четверть избранных депутатов ранее были депутатами облсовета.

14 декабря 1997 г. состоялись выборы Законодательного Собрания Пермской области второго созыва. Всего было зарегистрировано 219 кандидатов из 221 выдвинутого (в среднем 5,4 кандидата на округ, минимальное число кандидатов в округе было 2, максимальное – 9), ко дню голосования 22 из них сняли свои кандидатуры. Подавляющее большинство кандидатов шли как независимые, избирательными объединениями выдвигалось всего 25 человек (Народно-патриотический союз России – 11, ООД «Честь и Родина» – 8, РНРП – 1 (две последние организации были созданы А.И. Лебедем), ЛДПР – 2, Областной совет женщин – 1, Пермская региональная организация РНЕ – 1, Пермская областная ассоциация медицинских работников противотуберкулезных учреждений – 1). Все кандидаты, которые сняли свои кандидатуры, были выдвинуты группами избирателей. Из депутатов Законодательного Собрания первого созыва баллотировались только 20 человек, среди кандидатов больше половины составляли руководители учреждений и организаций.

В результате из 25 кандидатов, официально выдвинутых избирательными объединениями, ни один не был избран – все 40 избранных депутатов были выдвиженцами групп избирателей. Однако в ходе предвыборной компании был создан неформальный блок «Объединение демократических сил Прикамья», в который вошли «Демократический выбор России», НДР, «Мемориал», общественное женское движение Прикамья, Фонд поддержки законодательных и социальных инициатив, Фонд поддержки первого Президента России. Это блок опубликовал список поддержки 34 кандидатов, из которых были избраны депутатами 22 человека.

Степень обновления состава депутатского корпуса оказалась высокой: в ЗС второго созыва попало только 11 депутатов первого созыва. Из 40 избранных депутатов 28 были руководителями предприятий различных форм собственности, 2 врача, ректор медакадемии, 1 сотрудник правоохранительных органов, 2 представителя общественных организаций, 1 предприниматель, 2 работника администраций, 1 помощник депутата Законодательного Собрания и 2 освобожденных депутата предыдущего созыва.

Средняя явка избирателей была на 3% выше, чем в 1994 году (37,85%). Из избранных депутатов более 50% поддержки получили 17 человек, из них П.В. Анохин, С.Н. Чичулаев, А.А. Климов впоследствии были избраны депутатами Государственной Думы. От 30 до 50% набрал 21 избранный депутат, и только 2 победителя получили менее 30% голосов.

9 декабря 2001 г. состоялись выборы депутатов Законодательного Собрания Пермской области третьего созыва. Количество кандидатов в бюллетенях в день голосования по сравнению с 1997 г. сократилось со 197 до 140 (т.е. примерно 3,5 кандидата на округ, минимальное число кандидатов в округе было 2, максимальное – 6). Первоначально было выдвинуто 163 кандидата, при этом от избирательных объединений официально не был выдвинут никто. Все кандидаты были зарегистрированы на основании подписей. Явка в округах составила от 25,7% до 56,5%, в среднем явка составила 34,8%.

По итогам выборов 2001 г. областной парламент области вновь радикально обновился, на этот раз на две трети. Сохранили депутатские мандаты 13 депутатов ЗС прошлого созыва. В Законодательное Собрание было избрано три бывших вице-губернатора: Ю.В. Белоусов, И.Н. Шубин и Г.П. Тушнолобов.

Два избранных депутата в бюллетене указали членство в партии «Единство», один – в КПРФ. По итогам выборов была образована фракция «Единая Россия» (на май 2003 г. – 16 депутатов), СПС (на май 2003 г. – 5 депутатов). Были также образованы непартийные группы «Диалог» (9 депутатов от города Пермь – из них 2 одновременно входили в СПС, 4 – в «Единую Россию»), «Промышленники Прикамья» (21, из них 12 входили в «Единую Россию», 1 – в СПС, 1 – в группу «Будущее Прикамья»), «Будущее Прикамья» (5).

На дополнительных выборах 28 ноября 2004 г. депутатом Законодательного Собрания от одного из округов г. Перми был избран В.И. Плотников – бизнесмен, имевший в 1990 г. судимость за вымогательство (судимость давно погашена) и пользующийся репутацией «местного Робин Гуда». Плотников организовал в Законодательном Собрании депутатскую группу «Гражданское общество», оппозиционную губернатору. Группа активно сотрудничала с депутатом Государственной Думы В.В. Похмелкиным.

В марте 2006 г. в Перми прошли скандальные выборы главы города. Основными претендентами были бывший депутат Законодательного Собрания Пермской области И.Н. Шубин, назначенный заместителем главы, а затем и исполняющим обязанности главы города перед самым началом избирательной кампании (выдвинут «Единой Россией»), и В.И. Плотников. Незадолго до дня голосования Пермский городской суд по сомнительным основаниям отменил регистрацию Плотникова<sup>1</sup>. В результате голосование против всех кандидатов в первом туре составило 25,2%, а во втором – 29,4%; Шубин был избран, получив во втором туре всего 37,1%.

Первые выборы *Законодательного Собрания Коми-Пермяцкого автономного округа* состоялись 20 марта 1994 г. по 15 одномандатным округам. Избраны были 5 работников исполнительной власти, три хозяйственных руководителя, два главных врача. 10 из 15 депутатов были русскими и 3 – коми-пермяками. Единственной партийной организацией, участвовавшей в выборах, стал левый блок «Патриоты России», проведший 3 из 14 своих кандидатов.

Выборы Законодательного Собрания КПАО второго созыва прошли 14 декабря 1997 г. Всего было зарегистрировано 58 кандидатов, 2 из них сняли свои кандидатуры в связи с регистрацией кандидатами в главы муниципальных образований. В округах баллотировалось от 2 до 6 претендентов на мандат. Все кандидаты были формально независимыми, хотя некоторые из них пользовались поддержкой Народно-патриотического союза России и НДР. В выборах приняли участие 50,5% избирателей, явка по округам составила от 31,3% до 69,1%.

Выборы Законодательного Собрания КПАО третьего созыва состоялись 9 декабря 2001 г. В бюллетени было включено 55 кандидатов из 58 выдвинутых, все кандидаты вновь были независимыми (один из избранных указал в бюллетене членство в СПС).

## 2. Законодательство о выборах

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» (в редакции Федерального конституционного закона от 12 апреля 2006 г. № 1-ФКЗ) Законодательное Собрание Пермского края первого созыва избирается сроком на пять лет и состоит из 60 депутатов, при этом 28 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам на территории бывшей Пермской области и 2 депутата от 2 окру-

<sup>1</sup> См. Бузин А.Ю., Любарев А.Е. Административный ресурс на выборах Главы города Перми 12 марта 2006 года // Вечерняя Пермь, 30.03.2006 (<http://vperm.info/article/read.php?ID=204&IssueID=16> и <http://www.votas.ru/perm2.html>).

гов на территории бывшего КПАО, еще 30 депутатов избираются по пропорциональной избирательной системе.

На основании данного закона Положение о выборах депутатов Законодательного Собрания Пермского края первого созыва было утверждено Указом Президента РФ от 19 апреля 2006 года № 402. В разработке данного Положения принимали участие как региональные (областная избирательная комиссия, администрация губернатора, Законодательное Собрание), так и федеральные (Центризбирком, Администрация Президента РФ) структуры.

Положение предусматривает выборы пропорциональной части Законодательного Собрания по системе закрытых списков, разбитых на региональные группы. Каждый список должен был включать в себя общекраевую часть и 8 региональных групп кандидатов, при этом одна региональная группа обязательно должна была соответствовать территории Коми-Пермяцкого округа, остальные 7 групп должны были соответствовать территориям четырех граничащих между собой одномандатных избирательных округов (перечень групп в соответствии с Положением устанавливала Временная избирательная комиссия). В общекраевой части списка могло быть не более 3 кандидатов, а в региональных группах – не менее 3 кандидатов в каждой. Таким образом, списки должны были содержать минимум 25 человек. Максимальное число кандидатов в списке было ограничено 60.

Для регистрации кандидатов по округу и партийного списка кандидатов требовалось представить подписи 1% избирателей округа или края соответственно. Размер избирательного залога и для партий, и для кандидатов составлял 15% от предельной суммы всех расходов из средств соответствующего избирательного фонда. Для партий предельный размер расходов средств избирательного фонда составлял 60 млн. руб., для кандидатов по одномандатным округам – 2 млн. руб. Таким образом, залог для партий составлял 9 млн. руб., для кандидатов – 150 тыс. руб. Выдвижение кандидатов и списков начиналось со дня, следующего за днем публикации решения о назначении выборов, и заканчивалось через 30 дней после публикации решения о назначении выборов. Документы на регистрацию должны были подаваться не позднее чем за 45 дней до дня голосования.

Порог для возврата залога соответствует максимуму, предусмотренному федеральным законом: кандидат должен получить не менее 5% голосов, а список – не менее 3%. Возврата стоимости «бесплатного эфирного времени» и «бесплатной печатной площади» не предусмотрено.

Порог явки для признания выборов состоявшимися был установлен в 25%. Заградительный барьер составлял 7%<sup>1</sup>. При этом Положение содержало требование, чтобы списки, допущенных к распределению депутатских мандатов, было не менее трех (за исключением случаев, когда голосование проводилось за два списка). Если 7%-ный барьер преодолевают менее трех списков или за все преодолевшие этот барьер списки подано в совокупности не более 50% голосов избирателей, барьер становится «плавающим».

Для распределения мандатов между списками применялась традиционная для нашей страны методика, основанная на квоте Хэйра (называемой первым избирательным частным) в сочетании с методом наибольшего остатка. Распределение депутатских мандатов между региональными группами внутри партийных списков осуществлялось на основе относительного (т.е. выраженного в процентах) рейтинга поддержки партии на территориях, входивших в соответствующую региональную группу.

Положение предусматривает санкции в виде лишения партии мандата лишь в случае досрочного прекращения полномочий депутата, находившегося в его общекраевой части списка, без вынуждающих к тому обстоятельств<sup>2</sup> до истечения одного года со дня избрания Законодательного Собрания. При этом кандидатам предоставлено полное право в те-

---

<sup>1</sup> Отметим, что в своих региональных законах, принятых в 2003 г., Пермская область установила барьер на уровне 7,5%, а КПАО – 3%.

<sup>2</sup> Под вынуждающими обстоятельствами понимаются ограничение в дееспособности, тяжелая болезнь, стойкое расстройство здоровья депутата или его близких родственников.

чение 7 дней со дня голосования отказаться от получения мандата. Не предусмотрены санкции и в том случае, если избранный кандидат не выполнит требования об освобождении от обязанностей, несовместимых со статусом депутата Законодательного Собрания<sup>1</sup>.

Возрастной ценз для пассивного избирательного права – 21 год. Положение дало право назначения наблюдателей общественными объединениями. Предусмотрена возможность голосования по открепительным удостоверениям: они выдавались за 45–20 дней до дня голосования в территориальных избирательных комиссиях, а затем в участковых избирательных комиссиях. В протоколе предусматривалась строка, отражающая выдачу открепительных удостоверений в территориальных комиссиях. Контрольных соотношений, как и в большинстве других законов о выборах, предусмотрено 4.

Первая редакция Положения предусматривала возможность голосования против всех кандидатов и против всех списков. Более того, во исполнение Постановления Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П в Положении была предусмотрена возможность создания агитационного фонда для финансирования агитации против всех кандидатов и/или против всех списков кандидатов. Однако после вступления в силу Федерального закона от 15 июля 2006 г. № 107-ФЗ, отменившего голосование «против всех» (а также двух других федеральных законов, внесших изменения в избирательное законодательство), Президент РФ издал Указ от 21 августа 2006 г. № 912, которым внес изменения в Положение о выборах, и возможности голосования «против всех», а также создания агитационных фондов были из Положения исключены.

### 3. Избирательные округа

Как отмечалось в разделе 1, выборы депутатов Законодательного Собрания Пермской области всех трех созывов проходили по 40 одномандатным округам. При этом два одномандатных округа соответствовали территории КПАО и 38 – собственно Пермской области. Таким образом, на выборах депутатов Законодательного Собрания Пермского края число одномандатных округов на территории Пермской области сократилось с 38 до 28. Это означало необходимость коренной переделки схемы одномандатных округов с увеличением их размеров на территории области примерно на 40%.

По данным на 1 июля 2006 г. (на основании которых определялась схема округов) общая численность избирателей Пермского края составляла 2 117 638 человек. Общая численность избирателей, проживавших на территории Коми-Пермяцкого округа составляла 89 863 человек. Общая численность избирателей, проживавших на остальной территории края, составляла 2 027 775 человек. Исходя из этих данных, средняя норма представительства избирателей по Коми-Пермяцкому округу – 44931,5, а по остальной территории края – 72420,5. Таким образом, голос избирателей в Коми-Пермяцком округе оказался в среднем в 1,6 раза весомее голоса избирателей в остальной части края. Такое отступление от принципа равного избирательного права не соответствует нормам Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», однако оно определялось нормами Федерального конституционного закона, которые имеет приоритет перед федеральными законами<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Поражает полное отсутствие логики в указанных нормах. Отказ от мандата кандидата без каких-либо видимых причин сразу же после голосования, означающий, что данный кандидат не собирался становиться депутатом, а допустил обман избирателей и нарушил обязательство, данное им при выдвижении, не влечет санкций. Зато санкции влечет прекращение полномочий депутата, который выполнил свои обязательства и почти год работал в Законодательном Собрании, даже в случае его избрания депутатом Государственной Думы, поскольку данное обстоятельство Положение о выборах не относит к вынуждающим (впрочем, если выборы в Государственную Думу пройдут в положенный срок, т.е. 2 декабря, сложение полномочий избранных депутатов состоится уже за пределами годичного срока).

<sup>2</sup> Отметим, что Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П признало допустимым отступление от принципа равного избирательного права с целью обеспечения представительства от территориальных единиц с малочисленным населением. Тем не менее, были и иные способы решения данной проблемы, например, более радикальное увеличение числа депутатов Законодательного Собрания.



В соответствии с Положением о выборах схема одномандатных округов была определена Временной избирательной комиссией 3 августа 2006 г.

При нарезке округов удалось добиться, чтобы размеры всех округов отклонялись от соответствующей средней нормы представительства не более чем на 10%. При этом «разрезать» пришлось 1 муниципальный район из 6 в Коми-Пермяцком округе и 7 муниципальных районов из 36 в остальной части края, 6 из 7 районов г. Перми, а также города Березники и Соликамск.

«Разрезание» шести районов г. Перми и города Березники было неизбежно с учетом значительной численности избирателей, проживающих на данных территориях. По-видимому, невозможно было обойтись и без «разрезания» некоторых муниципальных районов. Однако совершенно неоправданным выглядит «разрезание» г. Соликамска, число избирателей которого (71591) превосходно «укладывалось» в один округ. Непонятна также причина, по которой три сельских поселения Пермского района были включены в округ № 4 вместе с частью Индустриального района г. Перми.

В соответствии с Положением о выборах Временная избирательная комиссия утвердила перечень территорий, соответствующих региональным группам. Региональные группы «Пермь–Север» и «Пермь–Юг» включали части территории г. Перми (но последняя также три сельских поселения Пермского района), группа «Пермь–Краснокамск» помимо части г. Перми включала также Краснокамский район и часть Пермского района. В соответствии с Положением о выборах была предусмотрена отдельная группа «Коми-Пермяцкий округ». Группы «Север», «Юг», «Запад» и «Восток» включали соответственно районы и города северной (без Коми-Пермяцкого округа), южной, западной и восточной частей края. При этом группа «Север» идеально соответствовала северо-восточной части края, а группа «Восток» неплохо соответствовала восточной. В то же время Кунгурский район оказался разделен между группами «Юг» и «Запад».

## **4. Избирательные комиссии**

### *4.1. Избирательные комиссии, участвовавшие в проведении выборов*

В соответствии с Положением о выборах выборы депутатов Законодательного Собрания Пермского края первого созыва организовывала Временная избирательная комиссия (ВИК), которая была сформирована Центризбиркомом РФ 24 мая 2006 г. в количестве 14 членов с правом решающего голоса. Во Временную комиссию были включены 7 членов Пермского облизбиркома, включая заместителя председателя и секретаря, а также председатель Избирательной комиссии КПАО. Председателем ВИК стала Т.В. Бородина, ранее занимавшая пост заместителя председателя Пермского облизбиркома.

Окружные избирательные комиссии не формировались. Решением ВИК полномочия всех 30 окружных комиссий были возложены на 25 территориальных избирательных комиссий (на территориальные комиссии Кировского, Индустриального, Мотовилихинского и Свердловского районов г. Перми и территориальную комиссию г. Березники были возложены полномочия двух окружных комиссий). Решениями территориальных комиссий были сформированы участковые избирательные комиссии.

### *4.2. Информативность интернет-сайтов избирательных комиссий*

Информация об избирательной кампании по выборам депутатов Законодательного Собрания Пермского края первого созыва содержится на нескольких сайтах. Во-первых, ВИК имеет собственный сайт (<http://www.perm-terr.izbirkom.ru/>), который содержит лишь два действующих подраздела: «Выборы и референдумы», который задается системой ГАС «Выборы», и «Избирательные комиссии», в котором дана информация лишь о составе ВИК.

Определенный объем информации можно обнаружить на сайте Областной комиссии (<http://www.perm.izbirkom.ru/>), на который имеется ссылка с сайта ЦИК РФ. Он содержит обязательный подраздел, задаваемый ГАС «Выборы» (в котором можно найти ту же ин-

формацию о выборах 3 декабря 2006 г., что и на сайте ВИК), нормативные акты в сфере региональных выборов по 2005 г. включительно, и сведения о составе и координатах Пермской областной избирательной комиссии, территориальных и муниципальных комиссий, а также ВИК.

Но основная информация, которую можно почерпнуть о ходе выборов, содержится на втором, «неосновном» сайте Областной избирательной комиссии (<http://elect.perm.ru/>). Сайт удобен для пользования, информативен, информация размещается оперативно, в оптимальной для поиска форме. Своевременно обновляется новостная лента, содержатся основные сведения о мероприятиях, проводимых избирательными комиссиями, и о событиях, имевших место в ходе избирательной кампании. Имеются сведения как об участковых избирательных комиссиях, так и об окружных комиссиях. Представлены даже стенограммы некоторых интервью по текущим выборам в СМИ, а также публицистические статьи в сфере избирательного права. Избирателю и иным участникам выборов предоставлена возможность задать в электронной форме вопрос об особенностях выборов и отдельных возникающих проблемах.

Из решений ВИК размещены наиболее важные, включая решения комиссии по жалобам и заявлениям. Однако не представлены два важных решения от 18 декабря 2006 г. по отказам от мандатов кандидатов А.В. Мотовилова и Ф.Л. Утробина. Списки кандидатов как по мажоритарной, так и по пропорциональной системам представлены как в разделе, задаваемом ГАС «Выборы», так и в отдельном файле в удобной для пользователя форме. По пропорциональной системе они представлены в самих решениях комиссии о регистрации соответствующих списков. В приложениях к постановлениям имеются сведения по жеребьевкам эфира и печатных площадей. Частично представлена и финансовая информация по кандидатам и партиям: данные о поступлении и расходовании фондов (информация об имуществе и источниках доходов не обнаружена). Нарезка округов представлена в виде как графической схемы, так и ее отдельного описания. Размещен Указ Президента РФ от 19 апреля 2006 г., утвердивший Положение о выборах, однако отсутствует Указ от 21 августа 2006 г., внесший изменения в Положение.

Как достоинство сайта можно отметить и наличие архивных статистических данных по федеральным, региональным и местным выборам, проходившим на территории региона начиная с 2000 г. Имеются и федеральные акты в сфере избирательного законодательства.

К недостаткам можно отнести отсутствие судебных решений по текущей кампании.

В целом сайты содержат значительный объем информации, обновляются в разумные сроки. Но при этом существует определенное неудобство в пользовании данными сразу трех сайтов, и часть информации размещается не систематизировано (так, данные по численности избирателей были обнаружены в подразделе «Выборы», который содержит сведения о проводимых текущих выборах; для поиска нормативных актов также требуется открывать практически каждый подраздел сайта).

## **5. Регистрация и состав партийных списков**

### *5.1. Регистрация партийных списков*

Всего было зарегистрировано 8 партийных списков:

***Партия «Единая Россия»***

***КПРФ***

***ЛДПР***

***Партия «Родина»***

***Российская партия пенсионеров***

***Союз правых сил***

***Аграрная партия России***

***Партия «Патриоты России»***

При этом «Единая Россия», КПРФ и ЛДПР были зарегистрированы по т.н. «парламентской льготе» как партии, представленные в Государственной Думе, партии «Родина» и «Патриоты России» представили более 23 тыс. подписей. ВИК проверила у обеих партий по 4235 подписей; у партии «Родина» недостоверными и недействительными были признаны 45 подписей (1,06%), у партии «Патриоты России» – 117 подписей (2,76%). СПС, Аграрная партия России и Российская партия пенсионеров внесли избирательный залог в размере 9 млн. руб.

Первоначально предполагалось участие еще двух партий – Демократической партии России и Партии национального возрождения «Народная воля». Однако обе партии не дошли до регистрации.

Что касается *Демократической партии России*, то в конце лета 2006 г. стало известно, что ее список возглавит В.В. Похмелкин, бывший член партий ДВР и «Либеральная Россия», четырежды избиравшийся депутатом Государственной Думы от одного из одномандатных округов Пермской области, ныне находящийся в резкой оппозиции губернатору края О.А. Чиркунову. Вторым номером в этом списке значился депутат Законодательного Собрания Пермской области В.М. Вахрин (бывший помощник Похмелкина), третьим – депутат Пермской городской Думы А.Л. Бурнашов (близкий к В.И. Плотникову).

Однако когда в начале сентября список ДПР во главе с В.В. Похмелкиным был выдвинут региональным отделением ДПР, федеральное руководство партии стало тянуть с процедурой заверения этого списка. В результате бумаги из Москвы так и не поступили, зато появилось открытое письмо председателя ЦК ДПР А. Богданова участникам Второго Конгресса демократических сил Прикамья о том, что ДПР приняла решение поддержать список СПС<sup>1</sup>. Как заявлял Похмелкин, при переговорах с политсоветом ДПР в качестве одного из условий своего участия в выборах он выдвигал возможность жесткой критики действующей власти и, в частности, губернатора О.А. Чиркунова<sup>2</sup>. По одной из версий это и стало причиной отказа федерального руководства партии от выдвижения своего списка. В результате ряд кандидатов, входивших в данный список (в т.ч. В.М. Вахрин и А.Л. Бурнашов), выдвигались как независимые по одномандатным округам.

### 5.2. *Скандал со списком партии «Народная воля»*

В отличие от ДПР, у *партии «Народная воля»* не было проблем с руководством – ее список возглавил непосредственно председатель партии, депутат Государственной Думы С.Н. Бабурин. Вторым номером стала директор Пермского института (филиала) Российского торгово-экономического университета Е.В. Гордеева, всего в списке было 47 кандидатов. Однако Временная избирательная комиссия 6 октября 2006 г. отказала партии «Народная воля» в заверении краевого списка (а также списка кандидатов по одномандатным округам) в связи с нарушениями при проведении 25 сентября 2006 г. общего собрания регионального отделения, свидетелем которых стали два члена комиссии и представитель краевого управления Федеральной регистрационной службы (ФРС).

В решениях ВИК на основании подготовленной его членами справки и служебной записки представителя ФРС были указаны следующие нарушения при проведении собрания:

«Регистрация участников собрания проводилась без предъявления паспортов или иных документов, удостоверяющих личность... Бланки удостоверений находились в свободном доступе.

По сообщению председателя мандатной комиссии на общем собрании присутствовало 542 члена регионального отделения. В действительности в зале находилось на разных этапах собрания от 300 до 400 человек.

<sup>1</sup> <http://www.democrats.ru/news/181.xml>.

<sup>2</sup> Кайдалов С., Моторин М. С Олегом Анатольевичем – помягче // Деловое Прикамье. 8.10.2006.

В процессе проведения общего собрания голосование по вопросам повестки проводилось открытым голосованием (поднятием руки). Участники собрания удостоверения или мандаты в ходе голосования не поднимали, при этом счетная комиссия не подсчитывала голоса, поданные «за», «против» или «воздержавшихся».

Тайное голосование по вопросу выдвижения единого краевого списка кандидатов и кандидата по одномандатному избирательному округу проводилось в холле перед залом заседания. При выдаче бюллетеней для тайного голосования образовалась давка по причине ограниченной площади для размещения участников.

До начала голосования участникам не были предъявлены для визуального обзора пустые ящики для голосования.

Бюллетени для тайного голосования выдавались не членами счетной комиссии. При выдаче бюллетеней не проверялись и не предъявлялись ни удостоверения личности, ни мандаты. Бюллетени для голосования мог получить любой присутствующий.

Места для тайного голосования отсутствовали. Письменных принадлежностей для голосования предусмотрено не было. Участники собрания, имевшие при себе письменные принадлежности, делали отметки в бюллетенях прямо в холле перед залом.

До вскрытия ящиков для голосования не были пересчитаны и погашены неиспользованные бюллетени. Подсчет данных бюллетеней производился не членами счетной комиссии одновременно с подсчетом голосов. Кроме того, во время подсчета голосов неиспользованные бюллетени находились в непосредственной близости от стола, на котором производился подсчет голосов, при этом лица производившие подсчет неоднократно подходили к столам, где находились неиспользованные и непогашенные бюллетени».

Данный текст поражает своей юридической непроработанностью. Нетрудно видеть, что в нем нет ни одной ссылки на норму закона или положение устава партии, которые были нарушены отмеченными действиями. В тексте постановления, с одной стороны, видна неправомерная попытка распространить требования избирательного законодательства на процедуру тайного голосования на партийных собраниях (предъявление пустых ящиков, предварительное погашение неиспользованных бюллетеней и т.п. – вплоть до наличия письменных принадлежностей), а с другой стороны, приводятся утверждения, которые в принципе недоказуемы (наличие в зале 300–400 человек вместо 542 и т.п.).

Можно допустить, что нарушения в ходе проведения собрания регионального отделения партии «Народная воля» действительно были. Можно даже поверить, что присутствовавшие на нем члены ВИК были глубоко ими возмущены. Однако очевидно, что принятие такого серьезного решения как отказ в заверении списка может основываться лишь на проверенных и доказанных фактах существенных нарушений закона или устава партии.

ВИК в своих решениях сослалась также на отсутствие нотариально удостоверенной копии документа, подтверждающего факт внесения записи о политической партии в единый государственный реестр юридических лиц (ЕГРЮЛ).

7 октября 2006 г. председатель регионального отделения партии «Народная воля» Е.В. Гордеева направила по факсу в ЦИК РФ жалобу на решения ВИК об отказе в заверении единого краевого списка и списка кандидатов по одномандатным округам. В жалобе было отмечено, что представители партии не были ознакомлены со справкой, составленной присутствовавшими на собрании членами ВИК, не были приглашены на заседание рабочей группы, где обсуждался вопрос о заверении списков, а на заседании комиссии 6 октября 2006 г. им не была предоставлена возможность дать какие-либо объяснения по существу предъявленных обвинений.

В жалобе утверждалось, что регистрация участников собрания осуществлялась на основании паспорта, бюллетени выдавались только участникам собрания по предъявлении ими удостоверений и т.п. К жалобе были приложены листы регистрации участников собрания и фотографии, сделанные в ходе собрания. Была приложена и копия выданного ВИК подтверждения получения документов, в котором была указана и нотариально заверенная копия документа, подтверждающего факт внесения записи о партии в ЕГРЮЛ.

В жалобе также было отмечено, что региональное управление ФРС на основании решений того же собрания зарегистрировало избранного на этом собрании председателя регионального отделения партии, признав тем самым легитимность собрания.

16 октября ЦИК РФ рассмотрела жалобу Е.В. Гордеевой. ЦИК признала наличие среди документов, представленных партией в ВИК, нотариально удостоверенной копии документа, подтверждающего внесение записи о партии в ЕГРЮЛ. Что касается нарушений порядка выдвижения списков, то, по мнению ЦИК, Положение о выборах не предоставляет ВИК право осуществлять контроль за деятельностью политической партии по выдвижению кандидатов. Служебная же записка представителя ФРС является внутренним документом данного ведомства и не является официальным заключением органа, уполномоченного контролировать деятельность политической партии.

На основании указанных соображений ЦИК РФ приняла решение отменить постановления ВИК об отказе в заверении списков партии «Народная воля», обязать ВИК заверить данные списки, а также обязать ВИК обеспечить региональному отделению партии «необходимые и равные с другими участниками избирательного процесса условия для реализации пассивного избирательного права» (не расшифровав, как это можно реализовать в сложившихся условиях)<sup>1</sup>.

Обращает внимание то, что решение ЦИК РФ было принято лишь на десятый день после получения жалобы, несмотря на содержащуюся в жалобе просьбу рассмотреть ее в максимально возможный короткий срок в связи с приближающимся окончанием срока представления документов на регистрацию. Закон требует от избирательных комиссий во время избирательной кампании рассматривать обращения в пятидневный срок, допуская увеличение данного срока до 10 дней лишь если факты, содержащиеся в обращении, требуют дополнительной проверки. Однако из решения ЦИК РФ видно, что никакой дополнительной проверки фактов не проводилось. Таким образом, ЦИК, затянув принятие решения по жалобе, фактически встала на сторону ВИК, хотя юридически была вынуждена отменить ее постановления.

Срок сдачи документов на регистрацию истек 18 октября 2006 г. в 18 часов. Заседание ВИК, на котором решался вопрос о выполнении постановления ЦИК РФ, началось 17 октября в 15.40. Справка на открытие специального избирательного счета была получена региональным отделением партии «Народная воля» в конце рабочего дня, и открыть счет удалось лишь 18 октября. При таких обстоятельствах у партии не было реальной возможности ни внести избирательный залог, ни собрать необходимое число подписей в установленный Положением о выборах срок (партия планировала зарегистрироваться на основании подписей).

18 октября 2006 г. Е.В. Гордеева направила в ЦИК РФ обращение с просьбой дать ВИК указание «обеспечить реальное выполнение» Постановления ЦИК РФ от 16 октября 2006 г. В ответ ей было направлено письмо, в котором говорилось, что необоснованные препятствия для совершения региональным отделением партии дальнейших избирательных действий устранены, а «правовых оснований для принятия каких-либо иных решений в настоящее время не имеется».

Действительно, закон не предусматривает продления срока представления документов на регистрацию, даже если кандидат или партия пострадали от неправомерного решения избирательной комиссии. И это можно считать существенным пробелом российского избирательного законодательства. Однако полагаем, что исходя из необходимости соблюдения конституционного принципа равенства перед законом участников избирательного

---

<sup>1</sup> См.: Постановление ЦИК РФ от 16 октября 2006 г. № 188/1188-4 «О жалобе председателя регионального отделения Пермского края политической партии “Партия Национального Возрождения “Народная Воля” Е.В. Гордеевой на постановления Временной избирательной комиссии по выборам депутатов Законодательного Собрания Пермского края первого созыва от 6 октября 2006 года № 19/01 и №19/02» // Вестник ЦИК РФ. 2006. № 10. С. 21–23.

процесса ЦИК РФ вправе была принять решение о продлении для партии «Народная воля» сроков осуществления избирательных действий.

### 5.3. Состав партийных списков

Из партий, списки которых были зарегистрированы, наибольшее внимание привлекало формирование списка партии «*Единая Россия*». На начало 2006 г. в региональном отделении партии не было единого влиятельного лидера. Выделялись три фигуры – секретарь политсовета, депутат Законодательного Собрания Пермской области В.И. Рыбакин, заместитель секретаря В.А. Нелюбин и вице-губернатор, курировавший политические вопросы, Н.А. Яшин. Отсутствие единого лидера в партии было связано с историей создания регионального отделения.

Как известно, «Единая Россия» создавалась на основе объединения «Единства» и «Отечества». Пермское отделение ОПОО «Отечество» создавалось в 1998–1999 гг. во многом под тогдашнего главу г. Перми Ю.П. Трутнева; возглавил его Н.А. Яшин, занимавший в то время должность вице-мэра областного центра.

«Единство» же в Пермской области было тесно связано с тогдашней администрацией региона: губернатор Г.В. Игумнов был членом политсовета этого объединения. В его создании на первом этапе участвовали представители спортивного сообщества и областной организации «Российский союз ветеранов Афганистана». Принимал в этом участие и «ЛУКОЙЛ–Пермнефть»: генеральный директор этой организации А.А. Тульников возглавил пермское «Единство». В 2000 г. председателем регионального совета «Единства» стал генеральный директор ОАО «Уралсвязьинформ» В.И. Рыбакин.

Пермское отделение «Единой России» было создано в 2001 г. Главой его в 2002 г. по рекомендации федерального центра был избран В.И. Рыбакин, Н.А. Яшин занял пост члена политсовета партии и главы пермского городского отделения, а президент Клуба спортивных единоборств «Пермские медведи» В.А. Нелюбин стал заместителем секретаря политсовета.

Несмотря на ослабление позиций В.И. Рыбакина после его ухода с поста гендиректора «Уралсвязьинформа», он был в апреле 2005 г. переизбран секретарем политсовета. В.А. Нелюбин остался одним из заместителей секретаря. Н.А. Яшин короткое время руководил исполкомом регионального отделения партии и был освобожден от этой должности в связи с переходом на работу в областную администрацию на должность советника губернатора по политическим вопросам. Секретарем исполкома стал О.Г. Сухоруков.

24 декабря 2005 г. в Перми состоялась конференция, на которой было принято решение о слиянии Пермского и Коми-Пермяцкого региональных отделений в одно региональное отделение. В апреле 2006 г. на краевой конференции были реорганизованы руководящие органы отделения. В.И. Рыбакин остался ее руководителем, но вместо двух его заместителей были избраны 12. Среди них: В.А. Нелюбин, ставший к этому времени вице-губернатором Н.А. Яшин, председатель Законодательного Собрания Пермской области Н.А. Девяткин, глава г. Перми И.Н. Шубин. По мнению экспертов, такое увеличение числа заместителей было связано с амбициями отдельных членов политсовета в контексте предстоящих выборов<sup>1</sup>.

Список партии на выборах краевого Законодательного Собрания возглавили губернатор О.А. Чиркунов, секретарь регионального политсовета В.А. Рыбакин и глава г. Перми И.Н. Шубин. Основные проблемы были с формированием субрегиональных групп списка. Шла жесткая борьба за «проходные» места (такими считались первое и второе места в группе).

Так, непроходное место в списке было предложено главе кампании «Пермрегионгаз» А.В. Агишеву, в результате он отказался войти в список и выдвинулся в округе № 29 как независимый кандидат. Секретарь Кировского районного политсовета партии, зам. гене-

<sup>1</sup> Борисова Н. Пермская область в апреле 2006 года // Мониторинг Московского Центра Карнеги «Реформы Путина в регионах». 2006 (<http://www.carnegie.ru/ru/pubs/media/74827.htm>).

рального директора ООО «Нефтехимснаб» Н.А. Матыцин первоначально был помещен на вторую позицию в группе «Пермь–Краснокамск», но он в резкой форме выразил свое недовольство этим и добился перемещения на первое место в группе. В.А. Нелюбина переместили на непроходимое даже при самом оптимистическом результате третье место в группе «Пермь–Север».

Генеральный совет партии первоначально отказался утверждать направленный ему на согласование список и вернул его «на доработку», сославшись на то, что победители молодежной акции «Политзавод» не получили в нем ни одного проходного места. В результате относительно выгодные места в списках получили два победителя этой акции: зам. директора ДЮСШ по плаванию И.В. Горбунова (второй номер в группе «Пермь–Краснокамск») и завуч Уральского химико-технологического колледжа М.В. Коновалова (третий номер в группе «Восток»). Ранее намечавшийся на эту позицию руководитель регионального исполкома О.Г. Сухоруков переместился на аналогичное место в группе «Пермь-Краснокамск»<sup>1</sup>.

Всего же в список «Единой России» вошло 57 человек. Региональные группы списка возглавили в основном руководители бизнес-структур: помимо Н.А. Матыцина, это генеральный директор ОАО «Минеральные удобрения» Г.М. Шилов («Пермь-Юг»), генеральный директор ООО «ЛУКОЙЛ-ПЕРМЬ» А.В. Лейфрид («Юг»), зам. генерального директора ООО «ЛУКОЙЛ-ПЕРМЬ» Г.П. Тушнолобов («Север»), зам. генерального директора ОАО «Метафракс» А.Г. Гарслян («Восток»), генеральный директор ООО «Выставочный центр Пермская ярмарка» С.А. Климов («Коми-Пермяцкий округ»). Две группы возглавили депутаты Законодательного Собрания Пермской области: спикер Н.А. Девяткин («Запад») и зам. председателя комитета по экономической политике и налогам В.Н. Кобелев («Пермь-Север»).

Список **КПРФ** включал 40 кандидатов. Возглавили его депутат Государственной Думы П.В. Романов (житель Красноярского края, от которого неоднократно и избирался в Думу), первый секретарь Пермского крайкома КПРФ, помощник депутата Государственной Думы К.С. Милюков и генеральный директор компании «ФМ-Альянс-строй» П.А. Макаров. Региональную группу «Пермь–Краснокамск» возглавил генеральный директор ФГУП «Пермский завод им. С.М. Кирова» Г.Э. Кузьмицкий (в прошлом возглавлявший региональное отделение движения «Наш дом – Россия»), а региональную группу «Коми-Пермяцкий округ» – генеральный директор ЗАО «Пермский фанерный комбинат», депутат Законодательного Собрания Пермской области Ю.В. Гончар. Наличие во главе списка не имеющего никакого отношения к региону Романова, а также бывшего члена НДР Кузьмицкого вызвало удивление. Наибольшим авторитетом, по мнению экспертов, пользовался Гончар, способный принести партии определенный электоральный успех.

Список **ЛДПР** из 32 человек возглавили руководитель Пермского регионального отделения партии А.А. Аликин, директор ООО «Торговая компания «СМИТ», С.В. Митрофанов и генеральный директор ОАО «СтройПанельКомплект» В.П. Суетин. В списке оказались еще два представителя семьи Аликиных – зам. директора ООО «Север-Лес» Д.О. Аликин (№ 1 группы «Пермь–Краснокамск») и менеджер В.А. Аликин (№ 2 группы «Пермь–Север»).

Что касается партий, образовавших в августе 2006 г. левоцентристский альянс и объединившихся в октябре 2006 г. в партию «Справедливая Россия» (Российская партия Жизни, Российская партия пенсионеров, партия «Родина»), то два участника альянса (Российская партия пенсионеров и партия «Родина») пошли на выборы раздельно; договоренности касались лишь одномандатных избирательных округов.

Список **Российской партии пенсионеров** из 39 кандидатов возглавили близкие к администрации г. Перми депутат Пермской городской думы, лидер регионального отделения партии Ю.В. Бурляков, депутат Пермской городской думы, генеральный директор

<sup>1</sup> Владимир В. Списали пермяков // Business Class. № 40 (105). 2.10.2006 (<http://www.business-class.su/politics/details/?id=2667>).

ООО «Управляющая компания «Пермская модель комфорта» А.А. Грибанов и заместитель главы г. Перми по социальным вопросам И.Г. Шулькин. Среди лидеров региональных групп: зам. генерального директора ООО «Регионгазлизинг» А.А. Луканин («Пермь–Краснокамск»), проректор Пермского государственного университета В.А. Шерстнев («Пермь–Север»), директор филиала ООО «Пермгазэнергосервис» К.Е. Малянов («Пермь–Юг»), и.о. заместителя начальника ГУВД края Ф.Л. Утробин («Юг»), зам. главы администрации Коми-Пермяцкого округа С.Л. Сивков («Коми-Пермяцкий округ»).

Отказалось от поддержки списка РПП и пошло на выборы самостоятельно региональное отделение партии **«Родина»**. Лидером пермского отделения партии «Родина» являлась депутат Государственной Думы от Березниковского округа № 137 В.Б. Савостьянова. Ее заместителем являлся депутат Законодательного Собрания Пермской области А.И. Ожегов, входивший в депутатскую группу В.И. Плотникова. Это давало основания предполагать о возможном сотрудничестве партии «Родина» и группы Плотникова, но после смены руководства партии оно не состоялось. Ожегов отказался баллотироваться в Законодательное Собрание Пермского края. Возглавила список из 45 кандидатов сама Савостьянова, вторым и третьим номерами стали финансовый директор ОАО «Мобильные газотурбинные электрические станции» Е.В. Савинский и председатель краевой организации профсоюза работников народного образования и науки З.И. Галайда. При этом Савостьянова заявила, что «пойдет до конца», вопреки позиции федерального руководства партии и отсутствию средств<sup>1</sup>. Интересно отметить, что партия вообще не выдвигала кандидатов в одномандатных округах.

Список партии **«Патриоты России»** из 31 кандидата возглавил генеральный директор ООО «Пермнефтегазстрой», бывший вице-мэр г. Перми В.П. Хлебников. На втором месте оказался бывший первый секретарь обкома КПРФ, зам. директора ООО «Эльфа» А.О. Степанов, на третьем – зам. генерального директора ЗАО «Энергия МЗ», бывший руководитель Института внутренних войск МВД России В.Н. Погорелов.

Первоначально ВИК отказала партии «Патриоты России» в заверении списка. Причиной стали формальные нарушения, допущенные в ходе партийной конференции, на которой был утвержден список: на конференции был составлен лишь общий список кандидатов, а по региональным группам кандидаты были распределены позже, что противоречит законодательству. Партия не стала оспаривать решение избиркома, а провела еще одну конференцию.

Список **«Аграрной партии России»**, сменившей летом 2006 г. региональное руководство, возглавили новый председатель краевого отделения партии, директор ООО «Визард–стиль» Ю.Ю. Крестьянников, первый зам. генерального директора ОАО «Пермдорстрой» А.М. Чикунев и председатель Ассоциации крестьянских хозяйств «Шерья» В.С. Попов. Большая часть кандидатов от Аграрной партии была связана с городским строительным бизнесом. Всего в списке был 31 кандидат.

Пермское отделение **«Союза правых сил»** в 2002–2005 гг. возглавлял Н.Ю. Белых (в 2001–2004 гг. – депутат Законодательного Собрания Пермской области, в 2004–2005 гг. – вице-губернатор). После его ухода в Москву на пост федерального лидера СПС лидером регионального отделения стал депутат Законодательного Собрания Пермской области, генеральный директор группы компаний «Витус» А.А. Чернов. Однако в феврале 2006 г. он ушел в отставку и вышел из партии. Его преемником стал зам. генерального директора ОАО «Территориальная генерирующая компания № 9» С.В. Щерчков.

Весной 2006 г. в Пермском крае началась раскрутка проекта создания альтернативы СПС в лице партии «Свободная Россия». Было создано региональное отделение партии, а затем и депутатская группа «Свободная Россия» в Законодательном Собрании Пермской области (в нее вошли А.А. Чернов, Д.С. Скриванов и др.). Однако проект этот к осени в крае не сложился, и в итоге в правой нише СПС никто не мешал.

<sup>1</sup> Владимирова В. Бунт «Родины» // Business Class. № 47 (112), 20.11.2006 (<http://www.business-class.su/politics/details/?id=2881>).



В список СПС вошли 32 кандидата. Возглавили список Н.Ю. Белых, депутат Законодательного Собрания Пермской области И.Г. Неустроев и С.В. Щерчков. Региональные группы возглавили генеральный директор ООО «Эвис» В.А. Гребенюк, зам. председателя Законодательного Собрания Пермской области О.Б. Бурцев, директор ООО «АЗС–Комплект» В.А. Скутин, зам. председателя Земского Собрания Александровского района В.В. Мальцев, зам. директора ООО «Метастрой» Д.Д. Кравчек, пред. совета Чернушинского РайПО С.А. Крылов, генеральный директор ЗАО «Управляющая компания Западно-Уральского машиностроительного концерна» А.А. Поздеев и директор ООО «Маркетинг» А.А. Петров.

## **6. Регистрация кандидатов в одномандатных округах**

### *6.1. Общая характеристика ситуации с регистрацией кандидатов*

О своем выдвижении уведомили окружные избирательные комиссии 184 кандидата. В среднем это составило около 6 кандидатов на один округ. Однако выдвижение проходило неравномерно. Наибольшее число кандидатов (11) было выдвинуто в округе № 5 (в г. Перми), в среднем по г. Перми было выдвинуто 7 кандидатов на один мандат. По 10 кандидатов были выдвинуты в обоих одномандатных избирательных округах Коми-Пермяцкого округа (№ 29 и 30). В то же время всего по 3 кандидата были выдвинуты в одномандатных округах № 12, 14, 16, 18, 22 (периферийные округа севера, востока и юга края).

В процессе регистрации выбыло 39 кандидатов. Из них 10 не представили документы на регистрацию, и 29 было отказано в регистрации. Впрочем, первоначально отказано было 32, однако трем кандидатам удалось добиться регистрации через суд (А.В. Агишеву, И.Г. Неустроеву и К.Н. Окуневу, см. раздел 6.2).

После регистрации выбыли еще 3 кандидата – все по собственной инициативе. В отношении двух кандидатов (А.Л. Бурнашова и Д.С. Скриванова) в судах рассматривались дела об отмене их регистрации, однако эти дела не были доведены до конца (см. раздел 6.2).

Таким образом, в избирательных бюллетенях присутствовали 145 кандидатов, что в среднем составляло 4,8 кандидата на один мандат. При этом наибольшее число кандидатов (9) было в округе № 29, а наименьшее (2) – в округе № 14.

По субъектам выдвижения зарегистрированные кандидаты распределились следующим образом: «Единая Россия» выдвинула 24 кандидата, ЛДПР – 23, КПРФ – 11, «Союз правых сил» – 6, «Яблоко» – 4, «Патриоты России» и Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов – по 3, Аграрная партия России – 1, самовыдвиженцев среди зарегистрированных кандидатов было 73. Кандидаты от «Единой России», ЛДПР и КПРФ (всего 58) были зарегистрированы по парламентской льготе; 54 кандидата были зарегистрированы на основании подписей избирателей и 36 – на основании избирательного залога.

Наибольшие потери в ходе регистрации понесла партия «Яблоко»: она выдвинула 10 кандидатов, документы в окружные комиссии на выдвижение подали 9, из них один не представил документы на регистрацию, и 4 получили отказы в регистрации. Позже один зарегистрированный кандидат выбыл по собственной инициативе. Неудачным был этап регистрации и для Аграрной партии России: она выдвинула трех кандидатов, а зарегистрирован был лишь один.

Значительная часть кандидатов, получивших отказы, оспаривала их в суде (см. раздел 6.2). Несколько жалоб поступило в ВИК, но комиссия оставила их без удовлетворения. Кандидат по одномандатному округу № 4 В.К. Жуков обжаловал решение ВИК в ЦИК РФ. Ему было отказано в регистрации по двум основаниям: отсутствие в заявлении о согласии баллотироваться сведений об образовании и непредставление им первого финансового отчета. ЦИК РФ пришла к выводу, что вывод об отсутствии сведений об образовании является необоснованным. Что касается финансового отчета, то ЦИК РФ установила,

что отчет был представлен не полностью: в нем отсутствовали сведения об источнике поступления средств, использованных на внесение залога<sup>1</sup>. Исходя из этого, ЦИК РФ оставил жалобу В.К. Жукова без удовлетворения, изменив лишь формулировку отказа<sup>2</sup>.

*6.2. Анализ судебных дел, связанных с регистрацией кандидатов в одномандатных округах*

В данном разделе мы анализируем 10 судебных дел, которые весьма показательны с точки зрения того, как избирательное законодательство и правоприменительная практика обеспечивают реализацию пассивного избирательного права граждан, равенство прав кандидатов и конкурентность выборов. Из них 8 дел связаны с оспариванием отказа в регистрации, 2 дела, напротив, были посвящены оспариванию решений окружных комиссий о регистрации кандидатов. Что касается предмета спора, то в шести случаях (разделы 6.2.1–6.2.6) речь шла о качестве оформления документов, представленных кандидатом, а в четырех случаях (разделы 6.2.7–6.2.10) спор возник из-за правомерности признания большого числа подписей недействительными (при этом в двух случаях в качестве дополнительных оснований для отказа в регистрации также фигурировали недостатки в оформлении документов).

Для 9 анализируемых нами дел судом первой инстанции был Пермский областной суд, одно дело рассматривалось первоначально в Суде КПАО. Региональный суд лишь в двух случаях из 8 удовлетворил жалобы кандидатов, получивших отказы в регистрации, и в одном случае из двух удовлетворил заявление кандидата об отмене решения о регистрации его соперника.

Лишь два дела закончились в суде первой инстанции: в одном случае ОИК не стала возражать против отмены ее отказного решения (см. раздел 6.2.9), в другом кандидат, получивший отказ, прекратил дальнейшую борьбу (см. раздел 6.2.7). Решения по остальным восьми делам были обжалованы в Верховный Суд РФ. Кассационная инстанция отменила четыре решения региональных судов: одно решение, в котором суд признал отказ в регистрации правомерным (см. раздел 6.2.2), одно решение об отмене отказа в регистрации (см. раздел 6.2.8) и оба решения по делам об оспаривании регистрации кандидата (см. разделы 6.2.5 и 6.2.6). Тем не менее, в результате «соломоновых» решений Верховного Суда РФ один кандидат (А.В. Агишев) был восстановлен, но и три других кандидата (А.Л. Бурнашов, Д.С. Скриванов и И.Г. Неустроев) остались в избирательных бюллетенях, несмотря на фактическое признание судом неправомочности их регистрации.

6.2.1. Дело об отказе в регистрации кандидата И.Х. Долгова

Решением ОИК № 6 от 20 октября 2006 г. кандидату И.Х. Долгову, выдвинутому КПРФ, было отказано в регистрации в связи с отсутствием среди документов, представленных для регистрации, документов, необходимых для регистрации. Пермский областной суд 27 октября 2006 г. и Верховный Суд РФ 24 ноября 2006 г. подтвердили законность и обоснованность принятого ОИК решения. Согласно материалам дела, кандидат И.Х. Долгов не предоставил первого финансового отчета, который он был обязан предоставить для регистрации согласно Положению о выборах депутатов Законодательного Собрания Пермского края (п. 1 главы 17). Кандидат требовал учесть уважительность причины пропуска срока представления документов, так как был вызван в последний день регистрации в ГИБДД в качестве свидетеля по дорожно-транспортному происшествию. Но суд в своем решении сослался на то, что срок представления финансового отчета восстановлению не подлежит и является пресекательным, поэтому решение ОИК было основано на законе.

<sup>1</sup> Вопрос о том, является ли отсутствие первого финансового отчета основанием для отказа в регистрации, обсуждается в разделе 6.2.1.

<sup>2</sup> Постановление ЦИК РФ от 27 ноября 2006 г. № 191/1200-4 // Вестник ЦИК РФ. 2006. № 11.

Однако внимательный анализ законодательства показывает, что вывод суда не столь очевиден. Пункт 9 ст. 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» указывает, что законом может быть предусмотрено, что кандидат, избирательное объединение представляют первый финансовый отчет *одновременно с представлением документов для регистрации* (выделено нами). Следовательно, согласно логике закона финансовый отчет не является документом для регистрации. Это также следует и из п. 1 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» (в редакции от 21 июля 2005 г., действовавшей в период данных выборов), согласно которому регистрация кандидата «осуществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии указанных в пунктах 2 и 3 статьи 33 настоящего Федерального закона заявления (заявлений) о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу, сведений о размере и об источниках доходов и имуществе, а также при наличии необходимого количества подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, либо внесенного избирательного залога, либо решения политической партии, указанной в пункте 16 настоящей статьи». Таким образом, данное положение также не рассматривает наличия финансового отчета в качестве обязательного условия для регистрации.

С другой стороны, п. 1 главы 19 Положения о выборах (как и многие другие законодательные акты) указывает, что первый финансовый отчет представляется *для регистрации кандидата*. При этом подпункт «в» п. 24 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», на основании которого И.Х. Долгову отказано в регистрации, дословно звучит так: «отсутствие среди документов, представленных для регистрации кандидата, документов, необходимых в соответствии с Федеральным законом, иным законом для регистрации кандидата».

С первого взгляда представляется, что эти нормы п. 1 и 24 ст. 38 данного федерального закона вступают в некоторую правовую коллизию. Но это не совсем верно. Да, федеральный закон разрешает устанавливать в специальном законе<sup>1</sup> дополнительный перечень документов, представляемых для регистрации. Однако, по нашему мнению, эти документы должны иметь отношение исключительно к требованиям п. 1, т.е. к подписям, залогом или решению парламентской партии. Финансовый отчет в данном случае стоит особняком.

Из вышесказанного следует вывод, что финансовый отчет является документом, дополнительно предоставляемым кандидатом помимо документов для регистрации в установленные законом сроки. Для нарушений кандидатов в сфере финансовой отчетности предусмотрены определенные правовые последствия и санкции, но отказ в регистрации к ним не относится.

К сожалению, данная точка зрения, основанная на комплексном анализе закона, не получила распространение среди юристов. Судя по материалам дела, заявитель даже не пытался оспорить отнесение финансового отчета к документам, необходимым для регистрации.

#### 6.2.2. Дело об отказе в регистрации кандидата А.В. Агишева

21 октября 2006 г. решением ОИК № 29 кандидату А.В. Агишеву было отказано в регистрации. Кандидат обратился в суд Коми-Пермяцкого автономного округа, и решением суда от 30 октября 2006 г. в удовлетворении заявления ему было отказано. Верховный Суд РФ 13 ноября 2006 г. решения регионального суда и ОИК отменил и обязал зарегистрировать кандидата.

---

<sup>1</sup> В данном случае мы не акцентируем внимание на том очевидном факте, что Положение о выборах не является законом ни с формально-юридической точки зрения, ни в соответствии с определением, содержащимся в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав...». Однако если встать на точку зрения, что нормы указанного федерального закона, касающиеся закона субъекта РФ, не распространяются на Положение о выборах, то следовало бы оспорить значительную часть данного Положения.

В качестве основания для отказа в регистрации было указано использование кандидатом более 5% денежных средств помимо средств избирательного фонда и внесение избирательного залога за счет средств, поступивших с нарушением установленного законом порядка. По сути же речь шла о правильности оформления платежного поручения, которым были перечислены средства в фонд кандидата. Нарушение со стороны кандидата А.В. Агишева, согласно доводам регионального суда и ОИК, состояло в том, что одно из юридических лиц – жертвователей при заполнении платежного поручения использовало сокращения, установленные Указанием Центробанка от 16 декабря 1999 г. № 339-Т (в редакции от 6 сентября 2002 г.), которое, по их мнению, не в полной мере соответствует действующей редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...». Отметка об отсутствии ограничений была составлена в следующей форме: «Г: 0%; М: 0%; И: 0%; У: нет». Региональный суд указал, что данные отметки не затрагивают всех ограничений, установленных действующей редакцией федерального закона. По мнению суда, сокращение «У: нет» допускается для отметки об отсутствии в числе учредителей организации–жертвователя государственных и муниципальных органов, а также юридических лиц, имеющих иностранную, государственную и/или муниципальную долю в уставном (складочном) капитале, превышающую 30 процентов. Кроме того, из аббревиатуры наименования организации–жертвователя (ЗАО «УК «Ермак») не следует вывод о том, что в числе ее учредителей отсутствуют благотворительные и религиозные организации. Из этого региональным судом был сделан вывод, что пожертвование внесено с нарушением закона в том смысле, что в платежном поручении сделана отметка об отсутствии не всех установленных законом ограничений. А так как оно превышает 7% от средств избирательного фонда, то кандидат обязан был вернуть пожертвование и не вправе был использовать его для внесения залога.

Верховный Суд опроверг доводы нижестоящей судебной инстанции, указав, что письмо Центробанка не противоречит действующему избирательному законодательству. Ни федеральный закон, ни региональное Положение не содержат запрета использования сокращений в платежных поручениях, более того, Указание Центробанка прямо это допускает и приводит некоторые возможные их примеры. В частности, указано, что слово «учредители» можно сократить как «У». Кроме того, Верховный Суд РФ отметил, что в приложениях № 2 и 4 к Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств на соответствующих выборах в примерах заполнения финансовых документах также допускается использование сокращения «У: нет». При этом ни из одного из перечисленных актов не следует, что сокращение «У: нет» может быть использовано исключительно и только для случаев указания об отсутствии у жертвователя статуса государственных и муниципальных органов, либо иностранной, государственной и/или муниципальной доли в уставном (складочном) капитале, превышающей 30%.

Определение Верховного Суда РФ является адекватной и обоснованной правовой реакцией судебной инстанции на явно предвзятые решения региональных избиркома и суда, вынесенные с целью отсеивания перспективного кандидата на выборах. В конечном результате кандидат был допущен к выборам в своем округе и одержал убедительную победу (35,1% голосов).

### 6.2.3. Дело об отказе в регистрации кандидата А.В. Черных

Решением ОИК № 7 от 13 октября 2006 г. кандидату А.В. Черных было отказано в регистрации. 18 октября 2006 г. с отказом ему в регистрации согласилась ВИК. Решением Пермского областного суда от 25 октября 2006 г. и определением Верховного Суда РФ от 17 ноября 2006 г. позиция избиркомов была признана законной.

Основанием для отказа в регистрации кандидата послужило непредставление необходимых документов:

- представлен оригинал паспорта и копия двух страниц паспорта, оригинал и копия свидетельства о регистрации по месту пребывания в г. Пермь; при этом не были представ-

лены копии всех остальных страниц паспорта, в результате чего комиссия не смогла проверить отсутствие отметок на них;

- не представлены данные о роде занятий: в качестве основного места работы было указано: «адвокат, адвокатская палата Пермского края», в подтверждение чего представлено адвокатское удостоверение, в котором не была указана форма адвокатского образования (адвокатский кабинет, коллегия адвокатов, адвокатское бюро или юридическая консультация)<sup>1</sup>.

Областной суд, оценивая первое из указанных оснований для отказа в регистрации, посчитал непредставление остальных листов паспорта существенным прежде всего потому, что на одной из не представленных страниц имелся штамп о регистрации в г. Москве. Согласно мнению суда, адресом места жительства кандидата, о котором он должен был информировать избирком, является г. Москва, а г. Пермь – местом пребывания. Однако в законодательстве, которое напрямую регулирует вопросы, связанные с выбором места жительства и регистрацией граждан (Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», ст. 2), указано, что под местом пребывания понимается гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, больница, другое подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина, в котором он проживает временно; под местом жительства понимается жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Из материалов дела следует, что кандидат преимущественно проживает как раз в г. Перми; следовательно, именно этот адрес и является его адресом места жительства.

В отношении места работы или рода занятий областной суд, а затем и Верховный Суд РФ сочли, ссылаясь на ст. 20 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», что адвокатское удостоверение, не содержащее сведений о форме адвокатского образования, не является документом, подтверждающим место работы кандидата. При этом было проигнорировано утверждение А.В. Черных, что адвокатская деятельность является для него родом занятий.

На примере данного дела видно, как в ущерб здравому смыслу расширительно толкуются нормы законодательства. Ведь кандидат выполнил обязанность по представлению документов, требуемых законом. В течение месяца после их представления (с 12 сентября по 13 октября) ОИК не предъявляла к ним никаких претензий, и только в момент решения вопроса о регистрации выяснилось, что документы «не те». На самом деле здесь можно было говорить не о непредставлении документов, а лишь об их неполноте, что не одно и то же. А ведь закон в действовавшей в тот период редакции в качестве основания для отказа в регистрации предусматривал лишь отсутствие документов, *необходимых для регистрации*<sup>2</sup>.

В связи с этим суду следовало бы задаться вопросом, являются ли копия страницы паспорта с отметкой о регистрации в г. Москве и документ, удостоверяющий, что кандидат имеет адвокатский кабинет, документами, *необходимыми для его регистрации*. По мнению Верховного Суда РФ, сославшегося на ст. 33 Федерального закона «Об основных

---

<sup>1</sup> Отметим, что на выборах главы г. Перми, прошедших в марте 2006 г., А.В. Черных был зарегистрирован кандидатом как житель г. Перми и адвокат.

<sup>2</sup> В новой редакции (от 5 декабря 2006 г.) закон уже предусматривает в качестве оснований отсутствие документов, необходимых для уведомления о выдвижении, а также неполноте сведений о кандидате. В то же время новая редакция закона обязывает избирательную комиссию информировать кандидата о неполноте представленных им документов.

гарантиях избирательных прав...», регистрация кандидата «возможна только после выполнения ряда мер со стороны избирательной комиссии, в том числе проверки достоверности сведений, содержащихся в представленных документах». Однако этот вывод суда не вытекает ни из ст. 33, ни из ст. 38 указанного закона. Так, п. 6 ст. 33 прямо предусматривает возможность поступления в комиссию информации о недостоверности сведений о кандидате уже после его регистрации. Отметим также, что даже выявленная недостоверность представленных кандидатом сведений о себе не является основанием для отказа кандидату в регистрации.

Еще более странен вывод суда о том, что «в связи с отсутствием в заявлении установленных сведений окружная избирательная комиссия была лишена возможности проверить достоверность представленных кандидатом в депутаты сведений».

#### 6.2.4. Дело об отказе в регистрации кандидата В.И. Плотникова

Решением ОИК № 2 от 20 октября 2006 г. кандидату В.И. Плотникову было отказано в регистрации. Пермский областной суд 1 ноября 2006 г. и Верховный Суд РФ 22 ноября 2006 г. подтвердили законность и обоснованность решения ОИК.

Данное дело в некотором отношении похоже на рассмотренное в предыдущем разделе дело об отказе в регистрации кандидата А.В. Черных. Так же, как и в том деле, решение основывалось на норме, предусматривающей отказ в регистрации ввиду отсутствия документов, необходимых для регистрации, хотя речь на самом деле шла совсем о другом.

В качестве основания для отказа в регистрации В.И. Плотникова отмечено непредставление копий документов, подтверждающих указанные в заявлении сведения об образовании. По сути же Плотников предоставил в ОИК дубликат аттестата о среднем образовании и копию диплома о высшем образовании. Однако в ходе проверки, которую инициировала ОИК, был сделан вывод о том, что данные документы являются недействительными. Пермский областной суд подробно исследовал доказательства и пришел к выводу, что В.И. Плотников не заканчивал школу, дубликат аттестата которой он представил. В то же время суд установил, что В.И. Плотников окончил 10-й класс другой школы и был допущен в ней к сдаче выпускных экзаменов. Сдавал ли он экзамены, суд выяснять не стал, а просто сделал вывод, что «факт наличия у Плотникова В.И. среднего (полного) общего образования ... не нашел своего подтверждения в ходе судебного разбирательства». А поскольку гражданин вправе получить высшее образование только при наличии у него среднего образования, суд решил, что «представленный им диплом ПГПУ также не подтверждает достоверности сведений об окончании им указанного учреждения и о наличии у него высшего образования».

При этом суд признал, что из приказа ректора Пермского государственного педагогического университета, на который ссылалась ОИК, «не усматривается о признании выданного ему диплома недействительным». В то же время суд обошел вниманием тот факт, что дубликат аттестата был объявлен недействительным приказом директора школы уже после того, как его копия была представлена в ОИК.

Однако, по нашему мнению, вопрос о том, имел ли В.И. Плотников среднее и высшее образование, не имеет отношения к делу об его регистрации в качестве кандидата в депутаты Законодательного Собрания Пермского края.

Очевидно, что отсутствие у кандидата высшего и даже среднего образования не является препятствием для реализации им пассивного избирательного права. Очевидно также, что В.И. Плотников представил все необходимые для регистрации документы, в том числе и документы, подтверждающие сведения, приведенные в заявлении о согласии баллотироваться. Недостоверность этих сведений, как и недействительность документов, их подтверждающих, не являются основанием для отказа кандидату в регистрации, а лишь обязывают соответствующую комиссию информировать об этом избирателей.

Однако суд, подменяя понятия, рассуждает: «С учетом этого, комиссия, не располагая бесспорными сведениями об образовании кандидата, вправе была исходить из того, что сведения им не представлены вообще, что являлось основанием к отказу в его регист-

рации. При этом суд считает, что отказ в регистрации являлся единственным решением, которое комиссия вправе была принять в данном случае... Применительно к данной ситуации, под сомнение попали сами документы, которыми кандидат подтверждал данные о себе, т.е. речь идет о порочности представленных документов, что позволяло комиссии сделать вывод об их отсутствии».

В подтверждение своих доводов суд отмечает, что «обязанность представления сведений о кандидате в депутаты обусловлена необходимостью формирования у избирателя мнения о кандидате, как претенденте на избрание в органы власти любого уровня. Это право избирателя корреспондируется обязанностью кандидата предоставить о себе достоверные сведения, перечисленные в законодательстве, в т.ч. и сведения об образовании». Однако, как отмечалось выше, нарушение кандидатом этих обязанностей не является основанием для такой серьезной санкции, как отказ в регистрации. Остается добавить, что сведения об образовании кандидата (в отличие от сведений о месте жительства и месте работы) не включаются в избирательный бюллетень, и ни в федеральном законе, ни в Положении о выборах нет ни одной нормы, обязывающей избирательную комиссию сообщать эти сведения избирателям.

#### 6.2.5. Дело о регистрации кандидата А.Л. Бурнашова

26 октября 2006 г. по заявлению кандидата И.Н. Кожевниковой Пермский областной суд принял решение об отмене регистрации в качестве кандидата по одномандатному округу № 7 А.Л. Бурнашова. Основанием для снятия кандидата послужили непредусмотренные законом отметки в паспорте о пересечении им российско-украинской границы, что свидетельствовало, согласно решению областного суда, о недействительности паспорта. Отметим, что ОИК № 7 не стала защищать свое решение. Его представитель в суде согласился с доводом о том, что регистрация А.Л. Бурнашова была произведена с нарушением законодательства.

22 ноября 2006 г. Верховный Суд РФ решение Пермского областного суда отменил и отправил дело на новое рассмотрение. В качестве основания для отмены решения областного суда было указано, что суд не дал правовой оценки заявлению Бурнашова о том, что данные отметки внесены на основании международного договора.

Если формально оценивать указанное основание, то можно сделать вывод о том, что Верховный Суд РФ был вправе отменить данное решение суда первой инстанции на основании ст. 362 ГПК РФ, так как недействительность паспорта следует из Постановления Правительства РФ, а кандидат Бурнашов ссылаясь на некий международный договор, участником которого является Россия. Следовательно, с учетом иерархии нормативно-правовых актов региональному суду надлежало проверить это утверждение и отразить в решении.

Но, как показал анализ законодательства, международные договора, предусматривающие возможность проставления отметок о пересечении границы во внутреннем паспорте, отсутствуют (есть лишь договоренности о безвизовых пересечениях границы двух стран гражданами на основании общегражданских паспортов). Проставление же отметок в российских паспортах осуществлялось на основании одностороннего акта Украинского государства: утвержденных в Украине «Правил въезда иностранцев в Украину и их выезда из Украины и транзитного проезда через ее территорию» от 29 декабря 1995 г. № 1074, п. 24 которых предусматривал проставление в паспорте иностранца отметок «въезд» и «выезд». Но этот односторонний документ, принятый другим государством, российский суд принимать во внимание не обязан.

Между тем, ч. 2 ст. 362 ГПК РФ говорит о том, что правильное по существу решение суда первой инстанции не может быть отменено по одним только формальным соображениям. Таким образом, принятое Верховным Судом РФ решение о направлении дела на новое рассмотрение выглядит не совсем обоснованным. Ведь согласно ст. 361 ГПК РФ Верховный Суд РФ был вправе отменить решение суда первой инстанции полностью или в части и направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции в том же или ином

составе судей, *если нарушения, допущенные судом первой инстанции, не могут быть исправлены судом кассационной инстанции.* У Верховного Суда РФ были все фактические и юридические возможности по исправлению данной «оплошности» суда первой инстанции, и в своем решении он мог оценить доводы и аргументы сторон, в частности, о наличии некоего международного договора.

При этом, по нашему мнению, Верховный Суд РФ прошел мимо главного вопроса: о соразмерности допущенных нарушений и применяемых санкций. По сути, вряд ли мы можем говорить о каких бы то ни было серьезных и сознательных нарушениях со стороны кандидата Бурнашова, а только о правовой неопределенности в сфере отношений по пересечению границы, вызвавшей возникновение значительного количества подобных «испорченных» паспортов.

Кроме того, не совсем понятно, как следует применять сам п. 6 Положения о паспорте гражданина РФ, согласно которому паспорт, в который внесены сведения, отметки или записи, не предусмотренные Положением, является недействительным. Нужна ли процедура признания недействительным паспорта, кто правомочен утверждать, оценивать и, в конечном счете, признать, что в паспорте имеются не предусмотренные Положением отметки, – эти вопросы Положением не определяются, а на практике сплошь и рядом возникают, и нет единой установившейся практики по их разрешению.

Сомнительным является и утверждение суда, повторившееся и в других делах, о том, что предоставление недействительного документа «свидетельствует об его отсутствии вообще».

Таким образом, Верховный Суд РФ пошел по наиболее простому пути, что однако, позволило А.Л. Бурнашову сохранить статус зарегистрированного кандидата.

Новое рассмотрение дела не состоялось, так как судебное заседание не удалось провести до истечения срока, когда суд вправе отменять регистрацию кандидата (не позднее чем за пять дней до дня голосования). К 24 ноября дело уже вернулось в областной суд, который назначил его рассмотрение на 27 ноября (последний день, когда можно было принять решение об отмене регистрации). Однако суду не удалось надлежащим образом уведомить о назначенном заседании кандидата А.Л. Бурнашова, и рассмотрение было перенесено на следующий день. А 28 ноября 2006 г. суду ничего не оставалось, как прекратить дело в связи с истечением предусмотренного законом срока.

#### 6.2.6. Дело о регистрации кандидата Д.С. Скриванова

Зарегистрированный кандидат С.А. Шпак обжаловал решение ОИК № 27 о регистрации Д.С. Скриванова в качестве кандидата на выборах депутатов Законодательного Собрания Пермского края. В качестве оснований для отмены решения ОИК в жалобах Шпака были указаны:

- Д.С. Скриванов выдал своему уполномоченному по финансовым вопросам доверенность на 4 дня раньше, чем подал в ОИК заявление о выдвижении, что по мнению заявителя свидетельствует о недействительности данной доверенности и незаконности всех действий, совершенных уполномоченным по финансовым вопросам от имени кандидата;
- Д.С. Скриванов не представил необходимый для регистрации документ о перечислении им избирательного залога; вместо него была представлена копия извещения без отметки банка, которая по закону документом о перечислении залога не является; надлежащий же документ был представлен в ОИК в последний день представления документов для регистрации вечером 18 октября 2006 г. бухгалтером ОИК, а не лично Скривановым;
- не представлены в надлежащем виде достоверные сведения об основной работе кандидата: в трудовой книжке отсутствует дата ее заполнения, отсутствует запись об увольнении с предыдущего места работы, при этом есть следующая запись о работе кандидата в ОАО «Молкомбинат «Кунгурский» в качестве председателя совета директоров;



– не указаны сведения об уровне образования кандидата: есть только указание на окончание Пермского государственного университета по квалификации юрист, полученная специальность – правоведение, но нет указания, что это высшее образование.

Решением Пермского областного суда от 10 ноября 2006 г. заявление Шпака было оставлено без удовлетворения. Шпак подал на решение областного суда кассационную жалобу. Верховный Суд РФ в своем определении от 28 ноября 2006 г. согласился с областным судом в отношении доводов, касающихся сведений об образовании. При этом Верховный Суд РФ не дал никакой оценки доводам, касающимся недействительности доверенности уполномоченного по финансовым вопросам. Что касается представления документа о перечислении залога не лично кандидатом, то из определения кассационной инстанции невозможно понять, согласна ли она с выводами областного суда.

В то же время Верховный Суд РФ не согласился с позицией областного суда, согласно которой кандидатом была выполнена обязанность о подтверждении сведений об основном месте работы в качестве председателя совета директоров ОАО «Молкомбинат «Кунгурский» путем представления копии трудовой книжки, в которой указана данная должность. Доводы заявителя, по мнению Верховного Суда РФ, подтверждаются рядом фактов: отсутствие в трудовой книжке сведений об увольнении кандидата с прежнего места работы (ЗАО «Дартс»); нарушения в оформлении трудовой книжки (отсутствует дата выдачи, нет указания на «дубликат», отсутствует подпись ее владельца, трудовая книжка заверена печатью ЗАО «Дартс», а не печатью организации по первому месту работы); в сведениях об источниках доходов также указано ЗАО «Дартс». Все это с учетом положений ст. 67 Федерального закона «Об акционерных обществах», определяющих правовой статус председателя совета директоров, подтверждает, по мнению Верховного Суда РФ, что кандидат не состоял в трудовых отношениях с ОАО «Молкомбинат «Кунгурский». При этом Верховный Суд отметил, что ходатайства представителя заявителя об истребовании в этой связи ряда документов были оставлены судом без удовлетворения.

Таким образом, Верховный Суд РФ признал, что выводы Пермского областного суда, изложенные в решении, не соответствуют обстоятельствам дела, и отменил указанное решение. Однако ввиду того, что судебное заседание состоялось за четыре дня до дня голосования, а в соответствии с ч. 9 ст. 260 ГПК РФ решение по заявлению об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) принимается судом не позднее, чем за пять дней до дня голосования, Верховный Суд РФ прекратил производство по делу в результате наступления отмеченных пресекательных сроков.

Таким образом, регистрация Д.С. Скриванова фактически была признана незаконной, тем не менее, он сохранил статус зарегистрированного кандидата.

Данное дело отличается от рассмотренного в предыдущем разделе дела о регистрации А.Л. Бурнашова (а также ряда анализируемых нами других дел) тем, что здесь ОИК и областной суд выступали на стороне кандидата, а Верховный Суд РФ, напротив, формально выступил за отмену его регистрации. В этой связи особенно интересен тот факт, что необходимый для регистрации кандидата документ был представлен в ОИК бухгалтером комиссии. В других рассмотренных нами случаях окружные комиссии не оказывали помощи кандидатам и, ссылаясь на положения закона, отмечали, что представление документов – обязанность кандидата.

Нельзя не согласиться с выводом обоих судов о том, что указание кандидатом на окончание им университета вполне достаточно и без расшифровки, что это – высшее образование. Однако если бы ОИК и суд применяли тот же бюрократический подход, как например, в деле об отказе регистрации А.В. Черных (см. раздел 6.2.3), то их вывод мог быть другим.

Что касается нарушений, связанных с представлением копии трудовой книжки с сомнительными записями, то выше мы уже высказывали свои соображения о том, что это может расцениваться лишь как недостоверность представленных сведений, но не как основание для отказа в регистрации или отмены регистрации. Однако Верховный Суд РФ в

данном случае последователен, чего не скажешь о Пермском областном суде, который при подобных обстоятельствах принял решения не в пользу кандидатов А.В. Черных (см. раздел 6.2.3), В.И. Плотникова (см. раздел 6.2.4) и А.Л. Бурнашова (см. раздел 6.2.5)<sup>1</sup>.

В отношении факта непредставления кандидатом документа о внесении избирательного залога Верховный Суд РФ, ссылаясь на п. 5 ст. 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», отметил, что указанный документ кандидат обязан был представить лично. Между тем, эта статья закона касается исключительно представления документов для выдвижения, а не для регистрации. Однако, в соответствии с законом, представлять документы в ОИК, помимо кандидата, был вправе его уполномоченный представитель, но никак не бухгалтер комиссии. И этот факт можно было бы считать достаточным основанием для отказа в регистрации – в рамках того жесткого подхода, который практикуется на российских выборах вообще и на выборах в Пермском крае в частности<sup>2</sup>. Ибо избирательное законодательство предусматривает, что избирательный залог считается внесенным в случае представления кандидатом в соответствующую избирательную комиссию копии платежного документа с отметкой банка. По нашему мнению, главным обстоятельством, имеющим отношение к вопросу о регистрации кандидата, должен быть сам факт перечисления средств в качестве избирательного залога, однако в настоящее время этот вопрос в соответствии с буквой закона решается иначе.

#### 6.2.7. Дело об отказе в регистрации М.Б. Касимова

Решением ОИК № 9 от 28 октября 2006 г. кандидату М.Б. Касимову, выдвинутому партией «Яблоко», было отказано в регистрации. Оснований для отказа было два: выявление более 10% недействительных подписей избирателей (22 из 156 проверенных) и представление просроченного паспорта: за три месяца до выдвижения кандидату исполнилось 45 лет, но он забыл обменять паспорт на новый; спустя несколько дней после своего выдвижения Касимов получил новый паспорт и сообщил об этом в ОИК. На заседании комиссии кандидат отмечал, что ошибки в подписных листах носят технический характер, и привел на заседание 8 избирателей, чьи подписи были «забракованы», которые подтвердили, что подписи в поддержку Касимова ставили. Однако комиссия с доводами кандидата не согласилась<sup>3</sup>.

М.Б. Касимов 7 ноября 2006 г. обратился в Пермский областной суд, который определением от 13 ноября 2006 г. прекратил производство по делу на основании пропуска кандидатом установленного ч. 2 ст. 260 ГПК РФ 10-дневного срока для обращения в суд.

По мнению судьи А.А. Титовца, срок для обращения истекал 6 ноября 2006 г. То обстоятельство, что этот день был выходным (воскресенье), суд не принял во внимание, утверждая в своем решении, что «при окончании срока в нерабочий день перенос срока на следующий рабочий день не допускается в силу того, что такое не предусмотрено законом, а согласно п. 11 ст. 75 Закона [имелся в виду Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...»] суды организуют работу в выходные дни». При этом в решении есть ссылка на приказ по Пермскому областному суду об организации работы в выходные дни 4, 5 и 6 ноября 2006 г.

Между тем, эта позиция областного суда не соответствует действующему законодательству и всей общепринятой практике рассмотрения дел и применения процессуальных сроков. Во-первых, утверждая об истечении срока 6 ноября, суд ссылался на п. 1 ст. 11<sup>1</sup> Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», где речь идет об исчислении сроков, которые должны осуществляться со дня наступления какого-либо со-

<sup>1</sup> Дела о регистрации В.И. Плотникова, А.Л. Бурнашова и Д.С. Скриванова рассматривались одним и тем же судьей Пермского областного суда – М.А. Толстиковой.

<sup>2</sup> В дополнение к рассмотренным здесь делам можно сослаться на дело об отмене регистрации В.И. Плотникова на выборах главы г. Перми в марте 2006 г. (см. Бузин А.Ю., Любарев А.Е. Административный ресурс на выборах Главы города Перми 12 марта 2006 года // Вечерняя Пермь, 30.03.2006, <http://vperm.info/article/read.php?ID=204&IssueID=16> и <http://www.votas.ru/perm2.html>).

<sup>3</sup> <http://www.business-class.su/news/?id=2942>.

бытия, в то время как ему следовало применить п. 4 данной статьи, который говорит, что «если какое-либо действие может (должно) осуществляться не позднее чем через определенное количество дней, то ... первым днем считается день, следующий после календарной даты наступления этого события, а последним – день, следующий за днем, в который истекает указанное количество дней». Таким образом, срок подачи заявления должен был начаться 29 октября (первый день) и заканчиваться 7 ноября (десятый день).

Во-вторых, указанная норма п. 11 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» направлена исключительно на судебные органы, на то, чтобы сами суды смогли своевременно выполнять установленные сроки для рассмотрения жалоб. К кандидатам это положение ни в коей мере не относится, что следует прямо из текста самой нормы («суды обязаны»); кандидаты при этом совершенно не должны выяснять, организуют ли суды работы в те или иные выходные дни<sup>1</sup>.

В-третьих, ГПК РФ в ч. 2 ст. 108 установил общие процессуальные правила, согласно которым в случае, если последний день процессуального срока приходится на нерабочий день, днем окончания срока считается следующий за ним рабочий день. И это правило действует на территории всего государства при исчислении окончания любого процессуального срока, приходящегося на выходной день. Никаких исключений из этого правила законом не предусмотрено, и факт организации работы Пермского областного суда в этот день не может перечеркнуть норму, установленную федеральным законом. Игнорирование судом данного положения ГПК РФ само по себе удивительно. Если можно предполагать, что судья плохо знает избирательное законодательство, то незнание им норм ГПК РФ должно быть полностью исключено.

Таким образом, прекращение производства по делу на основании пропущенного кандидатом срока является прямым нарушением норм гражданского процессуального законодательства и соответственно нарушением конституционного права гражданина на судебную защиту.

Отметим, что и в ряде других рассмотренных нами дел представители окружных избирательных комиссий предлагали прекратить дело, доказывая, что кандидат пропустил срок подачи заявления. Однако в тех случаях суд с этими доводами не соглашался, по-видимому, из-за грамотного оппонирования заявителей или их представителей. Неудачу М.Б. Касимова (как, вероятно, и других кандидатов от партии «Яблоко», получивших отказы в регистрации) можно объяснять слабым юридическим сопровождением «яблочной» кампании. Это обстоятельство однако не снимает ответственности с судей, которые обязаны защищать права граждан и должны разбираться в законе лучше, чем граждане, не имеющие юридического образования.

Оспаривать определение Пермского областного суда М.Б. Касимов не стал<sup>2</sup>, по-видимому, разуверившись в возможностях российского правосудия. И его можно понять. На определение областного суда он мог подать лишь частную жалобу, и если бы Верховный Суд РФ ее удовлетворил, предстояло бы рассмотрение дела в областном суде по существу. Учитывая предвзятое отношение суда, трудно было рассчитывать на положительный результат, а значит, потребовалась бы еще и кассация в Верховный Суд РФ. Даже если бы этот суд решил дело в пользу кандидата, времени на ведение кампании все равно не осталось бы.

#### 6.2.8. Дело об отказе в регистрации кандидата И.Г. Неустроева

Решением ОИК № 4 от 26 октября 2006 г. кандидату И.Г. Неустроеву, выдвинутому «Союзом правых сил», было отказано в регистрации. Пермский областной суд 13 ноября 2006 г. отменил это решение и обязал комиссию зарегистрировать кандидата, причем ре-

---

<sup>1</sup> Отметим, что по нашим данным представители кандидата В.И. Плотникова звонили в Пермский областной суд и задавали вопрос, можно ли будет сдать жалобу 6 ноября 2006 г., но на этот вопрос вразумительного ответа не получили; им сообщили, что срок подачи жалоб продлевается до 7 ноября.

<sup>2</sup> <http://www.business-class.su/news/?id=3100>.

шение суда было обращено к немедленному исполнению. ОИК зарегистрировала кандидата, но подала кассационную жалобу на решение областного суда. Верховный Суд РФ, рассмотрев 30 ноября 2006 г. кассационную жалобу ОИК, отменил решение областного суда и направил дело на новое рассмотрение.

Главным основанием для отказа в регистрации кандидата послужило выявление более 10% недействительных подписей избирателей. ОИК признала недействительными 86 подписей (что составляло 54% от числа отобранных), при этом 85 подписей были «забракованы» из-за того, что сведения о лице, осуществляющем сбор подписей избирателей, указаны не в полном объеме или не соответствуют действительности, в том числе: при указании места жительства отсутствует наименование субъекта РФ – 41 подпись; отсутствуют сведения о коде подразделения органа, выдавшего паспорт, – 23 подписи; неполные данные в сведениях о годе рождения сборщика подписей – 11 подписей; год рождения сборщика подписей не соответствует действительности – 10 подписей. Вторым основанием для отказа стало отсутствие среди документов, представленных для регистрации, необходимых документов: кандидат не представил трудовую книжку, а только заверенную копию ее титульного листа и листов с указанием текущего вида деятельности.

Областной суд не согласился с обоими основаниями для отказа в регистрации. Относительно нарушения по непредставлению всей трудовой книжки в подтверждение сведений о работе суд указал, что ни из Федерального закона, ни из регионального Положения о выборах не следует, что единственным документом, который подтверждает сведения об основной работе, является трудовая книжка. Таким образом, представив надлежащим образом заверенную с места работы копию трудовой книжки, кандидат полностью выполнил возложенные на него обязанности по подтверждению сведений о роде деятельности.

Довод представителя ОИК о том, что в отсутствие копии трудовой книжки в полном объеме у комиссии оставались сомнения в том, что указанная кандидатом должность могла быть не последней, был попросту смехотворным или, как отмечено в решении областного суда, «надуманным», учитывая, что кандидат работал заместителем председателя комитета Законодательного Собрания Пермской области. При этом суд отметил, что в распоряжении ОИК был заверенный ВИК список кандидатов, выдвинутых «Союзом правых сил», где также значилась должность кандидата.

Что касается признания недействительными 86 подписей, то областной суд согласился признать таковой только одну подпись. Суд посчитал, что подход комиссии к проверке подписей был «слишком формальным». По мнению суда, отсутствие в адресе сборщика подписей указания на субъект РФ (Пермский край) не может свидетельствовать о неполноте сведений о сборщике, поскольку г. Пермь, где проживает сборщик, – единственный в Российской Федерации. Отсутствие указания на код органа, выдавшего паспорт, не позволяет усомниться в индивидуальности данного документа, поэтому суд счел данное нарушение не существенным. Описки в указании года рождения сборщиков подписей также, по мнению суда, нельзя было квалифицировать как неполноту или недостоверность сведений о них, поскольку во всех остальных листах этих же сборщиков было указано все верно, и комиссия имела возможность проверить соблюдение главного требования закона: о том, что возраст гражданина дает ему право собирать подписи.

Однако Верховный Суд РФ усмотрел в данном решении Пермского областного суда нарушение норм материального и процессуального права. Отметив, что областной суд не сослался на нормы материального права, которым он руководствовался при вынесении решения, Верховный Суд РФ счел, что в соответствии с буквой закона все подписи в подписном листе с неточными данными о сборщике должны признаваться недействительными.

Что касается нарушения норм процессуального права, то в определении Верховного Суда РФ отмечено, что кандидат ссылаясь на нарушения, допущенные ОИК при проверке его подписных листов и принятии решения об отказе в регистрации, однако протокол заседания избирательной комиссии, который бы позволил суду проверить эти доводы, пред-

ставлен не был; это послужило основанием для отмены решения суда согласно ст. 362 ГПК РФ.

Данное дело имеет несколько юридических аспектов. Мы можем согласиться с выводом областного суда о том, что подход ОИК к проверке подписных листов был формальным. К сожалению, такова повсеместная практика, и она находит основание в жестких нормах избирательного законодательства. В решении областного суда содержатся разумные апелляции к тем целям, которые несут в себе установленные правила сбора подписей, в частности: идентифицировать личность сборщика подписей и его правосубъектность на осуществление действий по сбору подписей<sup>1</sup>. Однако Верховный Суд РФ предпочел апеллировать к букве, а не к духу закона.

С другой стороны, может вызвать удивление то, что Верховный Суд РФ отметил процессуальные нарушения, касающиеся непредставления ОИК протокола заседания. Ведь этот документ должен был быть представлен со стороны ОИК, и именно на ОИК согласно ч. 1 ст. 249 ГПК РФ возлагалось бремя доказывания законности оспариваемых действий и решений. Во-вторых, вряд ли протокол ОИК мог пролить свет на обсуждаемые вопросы, поскольку существенные претензии кандидата касались главным образом действий комиссии до проведения заседания.

Однако, если бы Верховный Суд РФ не выявил процессуальные нарушения, то, в соответствии с логикой его рассуждений, он был обязан не только отменить решение областного суда, но и принять новое решение об отказе в удовлетворении заявления И.Г. Неустроева, что должно было повлечь отмену его регистрации. При этом оставалось неясным, можно ли за два дня до дня голосования отменять регистрацию кандидата. Формально соответствующие нормы избирательного законодательства и ГПК РФ распространяются только на решение по заявлению об отмене регистрации, но не на решение по жалобе на отказ в регистрации, однако фактически, с учетом немедленного исполнения решения областного суда, речь шла об отмене регистрации. И Верховный Суд РФ принял «соломоново» решение о направлении дела на новое рассмотрение, прекрасно зная, что сроки вышли и новое рассмотрение невозможно.

Впрочем, в этом решении Верховного Суда РФ была определенная логика. Областной суд считал незаконным основания для признания подписей недействительными, и при таких обстоятельствах действительно не имело значения, были ли допущены ОИК процедурные нарушения. Однако если комиссия была права в отношении квалификации данных подписей, то следовало еще проверить, не было ли с ее стороны таких нарушений, которые могли повлиять на ее решение. К таким нарушениям можно отнести нарушения при жеребьевке, которые могли привести к отбору заведомо уязвимых подписных листов.

Таким образом, Верховный Суд РФ не удовлетворил требование ОИК об отказе в удовлетворении заявления И.Г. Неустроева и о повороте исполнения решения областного суда (т.е. об отмене решения ОИК о регистрации кандидата). В результате, хотя решение Верховного Суда РФ и было формально направлено на отмену регистрации кандидата, оно, к счастью для кандидата, никаких юридических последствий не имело. И.Г. Неустроев сохранил статус зарегистрированного кандидата и смог участвовать в выборах.

#### 6.2.9. Дело об отказе в регистрации кандидата К.Н. Окунева

Решением ОИК № 5 от 23 октября 2006 г. кандидату К.Н. Окуневу было отказано в регистрации. Основанием послужило выявление 13,3% недействительных подписей. Пермский областной суд 13 ноября 2006 г. признал решение комиссии незаконным и обязал ОИК зарегистрировать кандидата. Кассационная жалоба на это решение не подава-

<sup>1</sup> Отметим, что решение принималось судьей М.А. Толстиковой, и о том, что ей помешало продемонстрировать такой же либеральный подход в делах о регистрации В.И. Плотникова и А.Л. Бурашова, остается только догадываться.

лась, Окунев был зарегистрирован и по результатам голосования стал депутатом Законодательного Собрания.

ОИК сочла недействительными 18 подписей, из них в 11 были указаны сведения об избирателях, не соответствующие действительности, и 5 подписей были «забракованы» из-за отсутствия в данных сборщика кода органа, выдавшего паспорт.

Кандидат оспорил признание недействительными 6 подписей избирателей. В одном случае все сведения были указаны в полном соответствии с паспортом избирателя, в то время как в справке из органов внутренних дел, на которой комиссия основывала свое решение, содержалась ошибка. В пяти других случаях имели место неточности: «Полуэтова» вместо «Полужктова», «Динисова» вместо «Денисова», «Галина» вместо «Галия», «Ивановна» вместо «Яковлевна», «2» в последней цифре года рождения вместо «9». Отметим, что если в первых двух случаях очевидна описка, то в остальных вопрос более спорный.

Суд очень удачно, на наш взгляд, побил одну букву закона другой буквой. Он отметил, что Положение о выборах основанием для признания подписи недействительной считает «указание избирателем в подписном листе сведений, не соответствующих действительности». Исходя из буквального прочтения данной нормы и основываясь на свидетельских показаниях избирателей, чьи подписи были «забракованы», суд сделал вывод, что избиратели сами не заполняли данные о себе, а диктовали их сборщикам (что не противоречит закону), и при этом они правильно указывали свои данные, а ошибки допустили сборщики. Основываясь на таком подходе, суд признал действительными и эти пять подписей, в результате число недействительных подписей сократилось до 12, что составило 8,9%.

К.Н. Окунев пытался оспорить также признание недействительными 5 подписей из-за неуказания сборщиком кода органа, выдавшего паспорт, однако суд в этом вопросе согласился с ОИК. Интересен и показателен тот факт, что в тот же самый день в том же самом суде, но другим судьей по делу об отказе в регистрации И.Г. Неустроева по этому вопросу было принято противоположное решение. Впрочем, с тем решением Верховный Суд РФ не согласился (см. предыдущий раздел).

#### 6.2.10. Дело об отказе в регистрации Н.Е. Каданцева

Решением ОИК № 21 от 25 октября 2006 г. кандидату Н.Е. Каданцеву было отказано в регистрации. Решением Пермского областного суда от 3 ноября 2006 г. и определением Верховного Суда РФ от 17 ноября 2006 г. кандидату было отказано в удовлетворении его требований о признании решения ОИК незаконным.

Основанием для отказа в регистрации послужило выявление более 10% процентов недействительных подписей избирателей от общего количества подписей, отобранных для проверки. ОИК признала недействительными 45 подписей из 148 проверенных, из них 44 подписи были признаны недействительными только потому, что в графе о месте жительства избирателя не было указано наименование субъекта РФ (а указано только г. Кунгур). Заявитель в жалобе отметил, что г. Кунгур является единственным населенным пунктом с таким названием не только в Пермском крае, но и во всей Российской Федерации.

Однако суд, как и ОИК, основывался на положении п. 5 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», которое включает наименование субъекта РФ в понятие «адрес места жительства». С другой стороны суд вынужден был учитывать и положение п. 8 ст. 37 того же закона, которое требует указывать в подписном листе адрес места жительства, указанный в паспорте (или документе, заменяющем паспорт) гражданина. Таким образом, в суде необходимо было установить, было ли указано наименование субъекта в паспортах избирателей, поставивших свои подписи в поддержку кандидата. Для этого судом были запрошены оттиски штампов органа регистрации граждан в г. Кунгур, в которых, как отмечено в судебном решении, субъект РФ был указан.

Между тем, прямой и безусловной связи между штампами и оттисками, представленными органом регистрации, и паспортами избирателей, отдавших свои подписи в под-

держку регистрации кандидата, нет и не может быть. Штампы регистрационных органов могли изменяться с течением времени<sup>1</sup>; в суде не было установлено и доказано, что именно представленные в суде оттиски штампов наличествовали в паспортах указанных избирателей. При этом, согласно ч. 1 ст. 249 ГПК РФ, именно ОИК обязана была доказывать законность оспариваемых действий и решений и представить безусловное доказательство того, что в рассматриваемых подписях адрес места жительства избирателей был указан не так, как он указан в паспорте конкретных граждан. В суде этого доказано не было, следовательно, в суде не были доказаны обстоятельства, имеющие значение для дела, а это является безусловным основанием для отмены принятого решения, чего Верховный Суд РФ не сделал.

Кроме того, даже если и были бы доказаны надлежащим образом указанные обстоятельства, все равно возникает вопрос о соответствии решения ОИК той цели, которую закладывал законодатель при введении нормы об указании адреса избирателя. Очевидно, что цель состояла в возможности идентификации личности избирателя. Эти цели выполнялись в нашем случае и при отсутствии указания наименования субъекта РФ. Ввиду всех этих обстоятельств отказ в регистрации Н.Е. Каданцева нельзя считать оправданным.

### *6.3. Общая правовая оценка судебных дел, связанных с регистрацией кандидатов*

Как видно из анализа судебных дел, рассмотренных в разделе 6.2, для отказа в регистрации кандидата (или попытки отмены решения о его регистрации) использовались в основном два повода: отсутствие среди представленных документов какого-либо документа, необходимого для регистрации, и большая доля недействительных подписей.

Оценивая эти основания, послужившие причиной для лишения граждан возможности реализовать их пассивное избирательное право, стоит отметить «размытость» их правовых рамок. Под понятие непредставления всех необходимых документов часто подтягивались самые ничтожные недостатки выявленных документов (в частности, непредставление копий чистых листов паспорта либо проставленные в паспорте кандидата отметки о пересечении российско-украинской границы). Аналогично для признания недействительными подписей избирателей часто использовались ошибки или пропуски, никак не препятствующие идентификации избирателя. Показательно, что в рассмотренных делах не было речи о том, что подписи поддельные, а лишь об описках, об отсутствии указания в адресе субъекта РФ и т.п.

Такой бюрократический подход к вопросам, касающимся реализации конституционных прав граждан, нельзя признать правомерным. При изучении большинства дел создавалось впечатление, что избирательные комиссии искали самый ничтожный повод, чтобы не допустить определенного кандидата до выборов, и иногда этот повод просто придумывался и подтягивался к основаниям, предусмотренным законом. Кассационная же инстанция по большинству дел дублировала решение регионального суда, фактически не давая правовой оценки доводам, изложенным кандидатами, либо просто уходила от ответа, используя возможности, предоставленные законом.

Между тем, к таким вопросам необходимо подходить, исходя из конституционных принципов, определяющих выборы как высшее непосредственное выражение власти народа и закрепляющих право граждан быть избранными в органы власти. Закон может (и в соответствующих обстоятельствах должен) устанавливать определенные требования к гражданам, которые хотят баллотироваться на выборах. Однако эти требования должны быть направлены исключительно на то, чтобы отсеять несерьезных кандидатов, которые заведомо не имеют и не смогут получить поддержки значительной части избирателей. Именно

---

<sup>1</sup> Примечательно, что в судебном решении не указано, какой субъект РФ указан в штампе – Пермский край или Пермская область. Можно предполагать, что в паспортах граждан могла быть указана Пермская область, и в этом случае коллизия между двумя приведенными нормами федерального закона оказывается явной. Это лишний раз доказывает, к какому абсурду может привести формальное следование букве закона.

с этой целью установлены три альтернативных основания для регистрации: подписи избирателей, избирательный залог, выдвижение парламентской партией.

А что мы видим на примере выборов в Законодательное Собрание Пермского края? Возьмем пять кандидатов, которым все же удалось участвовать в выборах. Одного из них восстановил Верховный Суд РФ (в то время как ОИК и региональный суд решили не допускать его к выборам), одного – областной суд. Три кандидата остались в бюллетенях лишь из-за истечения срока, в течение их можно было снять, т.е. их регистрация фактически была признана незаконной. Из этих пяти кандидатов четверо (А.В. Агишев, А.Л. Бурнашов, К.Н. Окунев и Д.С. Скриванов) были избраны, получив по итогам голосования от 35,1 до 62,85% голосов, а пятый (И.Г. Неустроев) занял второе место, получив 29,1% голосов. Таким образом, все они были серьезными кандидатами, пользовавшимися поддержкой избирателей. И как соотносятся с этой поддержкой факты о незаконном штампе в паспорте одного из них или об отсутствии указания субъекта РФ в адресе сборщика подписей?

Трудно судить том, насколько серьезной поддержкой избирателей пользовались все те кандидаты, которые не были допущены до выборов. Однако в отношении некоторых из них наличие такой поддержки очевидно. Это касается, например, депутата Законодательного Собрания Пермской области последнего созыва В.И. Плотникова, достаточно популярного в г. Перми (о его поддержке косвенно можно судить хотя бы по тому, что в округе, где он не был допущен к выборам, сорвалась явка), и лидера территориального общественного самоуправления микрорайона М.Б. Касимова, в марте 2006 г. избранного депутатом Пермской городской Думы.

Отметим, что регистрацию на основании подписей успешно проходят многие кандидаты, не пользующиеся поддержкой избирателей. Так, та же ОИК № 4, что отказала в регистрации И.Г. Неустроеву, зарегистрировала А.С. Глухову и И.В. Лежневу, признав, что они собрали более 800 подписей избирателей. Но на выборах первая получила 743 голоса, а вторая – 364 голоса, т.е. значительно меньше, чем представила подписей. Аналогично в округе № 5, где было первоначально отказано в регистрации К.Н. Окуневу, был зарегистрирован на основании представленных 715 подписей В.И. Бузмаков, получивший на выборах 563 голоса. Все это свидетельствует либо о неравном отношении избирательных комиссий к разным кандидатам, либо о принципиальной порочности системы регистрации по подписям.

Главный смысл проверки подписных листов состоит в том, чтобы убедиться, что кандидат действительно получил поддержку определенного числа избирателей. Данные об избирателях и сборщиках подписей важны не сами по себе, а лишь для обеспечения возможности проверки. Поэтому не выдерживает никакой критики признание недействительной подписи из-за таких описок и неполных данных, которые не препятствуют однозначной идентификации избирателя (например, по такому основанию, как отсутствие указания в адресе субъекта РФ в тех случаях, когда нет никаких сомнений относительно этого субъекта РФ).

И, тем более, неприемлем отказ в регистрации из-за недостатков в документах, не имеющих отношения к основаниям для регистрации (подписи, залог, выдвижение партией). Отметим, что с принятием Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ из оснований для отказа в регистрации была правомерно исключена недостоверность сведений о кандидате. Однако анализируемая нами судебная практика показывает, что избирательные комиссии и суды по-прежнему руководствуются этим основанием, лишь формально модифицировав его в отсутствие документов, подтверждающих достоверность сведений. При этом как отсутствие документов трактуется представление недействительных документов, а недействительными они считаются только потому, что подтверждают недостоверные сведения. Круг замыкается.

По нашему мнению, отказ в регистрации (как и отмена регистрации) может быть санкцией лишь за нарушение избирательного законодательства. Мы же видим, что изби-



рательные комиссии и суды лишают граждан возможности реализовать свое конституционное право за любые прегрешения (и серьезные, и совсем пустяковые): пропуск срока обмена паспорта, фактическое проживание не по месту постоянной регистрации, манипуляции с документами об образовании – и даже за то, что соответствующие ведомства не урегулировали вопрос об оформлении пересечения российско-украинской границы.

Фактически же нечеткость избирательного законодательства и расширительное толкование его репрессивных положений приводит к тому, что не допустить до выборов можно любого кандидата, если только хорошенько покопаться во всех представленных им документах и во всех нюансах его биографии. Такая ситуация весьма выгодна для власти, поскольку позволяет ей через зависимые от нее правоприменительные органы не допускать до выборов не угодных ей кандидатов. Однако, как показывает пример Д.С. Скриванова, серьезные огрехи при большом старании можно найти и у фаворитов власти<sup>1</sup>.

Между тем, еще в 2002 г. Конституционный Суд РФ отметил, что «отмена регистрации кандидата, выступающая в качестве санкции за совершенное правонарушение, как связанная с ограничением избирательных прав, должна осуществляться на основе вытекающего из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципа соразмерности. Поэтому суд, принимая соответствующее решение, не вправе исходить из одних лишь формальных оснований отмены регистрации»<sup>2</sup>. По нашему мнению, это правило должно относиться и к случаям отказа в регистрации, когда такой отказ (как это было в большинстве рассмотренных нами случаев) выступает в качестве санкции за то или иное нарушение закона. Кроме того, в определении Кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 6 марта 2000 г. отмечалось, что «согласно общему правилу, какая-либо ответственность может возникать при наличии вины лица, не исполнившего обязанность, либо исполнившего ее ненадлежащим образом (отступления от этого правила допускаются лишь в случаях, специально установленных законом)... Без наличия вины кандидата ... права избирателей ... не могут быть защищены за счет необоснованного ограничения права и возможности кандидата быть избранным»<sup>3</sup>. Однако вопрос о наличии вины кандидата в допущенных им нарушениях (например, в том, что в его паспорте стоит украинский штамп) судами обычно даже не ставится.

Безусловно, необходимо устанавливать четкие и определенные правила для участников выборов, которые следует выполнять всем субъектам избирательной кампании. Однако недопустима ситуация, когда единственной санкцией за любое маломальское нарушение становится отказ в регистрации или отмена регистрации. При определении санкции необходимо строго следовать принципу соразмерности. Этот принцип нужно четко ввести в избирательное законодательство и контролировать в правоприменительной практике. В противном случае выборы могут быть лишены реальной конкурентности и превратятся в чистую декорацию.

#### *6.4. Оперативность принятия судебных решений*

Не вызывает сомнения то, что судебные решения в ходе избирательных кампаний должны приниматься как можно более оперативно. С этой целью в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав...» и ГПК РФ предусмотрены сокращенные сроки как для подачи жалоб, так и для рассмотрения дел. В частности, заявление, касающееся решения избиркома о регистрации или отказе в регистрации, может быть подано в течение 10 дней со дня принятия данного решения; заявление должно быть рассмотрено и

---

<sup>1</sup> Нетрудно увидеть, что дело против Д.С. Скриванова было предпринято командой В.И. Плотникова в значительной степени в отместку за отказ в регистрации Плотникова и попытку отмены регистрации А.Л. Бурнашова.

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2002 г. № 10-П // Собрание законодательства РФ. 2002. № 25. Ст. 2515.

<sup>3</sup> См.: Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда. М., 2001, т. 2, с. 583–589.

разрешено в течение 5 дней со дня его поступления; судья обязан по истечении срока на кассационное обжалование переслать жалобу в кассационную инстанцию; кассационная жалоба может быть подана в течение 5 дней со дня принятия судом решения и рассмотрена в течение 5 дней со дня ее поступления.

Казалось бы, все продумано. Однако, как показывает опыт, рассмотрение дел, в том числе и кассационных жалоб, затягивается. В результате кассационная инстанция иногда вынуждена принимать свои определения незадолго до дня голосования, когда уже трудно или невозможно (из-за запрета снимать кандидата позднее чем за пять дней до дня голосования) его реализовать. Именно так получилось с делами о регистрации А.Л. Бурнашова, Д.С. Скриванова и И.Г. Неустроева. Почему это происходит?

В табл. 2 представлена хроника рассмотрения дел, связанных с регистрацией кандидатов на выборах депутатов Законодательного Собрания Пермского края. Как видно из таблицы, Верховный Суд РФ во всех случаях соблюдал пятидневный срок рассмотрения кассационных жалоб. Однако период от принятия решения судом первой инстанции до поступления дела в Верховный Суд РФ в ряде случаев был явно затянутым. Если исходить из норм ГПК РФ, он должен был составлять 5 дней плюс время на пересылку (которое, к сожалению, в законе не регламентировано)<sup>1</sup>. Однако мы видим, что для дела, которое рассматривал Суд КПАО, данный период составлял 9 дней – и это оказалось минимальным сроком. Для дел, рассматривавшихся Пермским областным судом, минимум составлял 10 дней (как будто из Кудымкара до Москвы быстрее добираться, чем из Перми), но в некоторых случаях указанный период растягивался до 22 (в деле о регистрации А.Л. Бурнашева) и 24 дней (в деле об отказе в регистрации И.Х. Долгова).

Таблица 2

**Хроника рассмотрения в судах дел, связанных с регистрацией кандидатов**

Номер дела в Верховном Суде РФ	Кандидат, регистрация которого рассматривалась	Дата принятия решения судом первой инстанции	Дата регистрации дела в Верховном Суде РФ	Дата принятия Определения Верховного Суда РФ
76-Г06-6	Агишев А.В.	30.10.06	8.11.06	13.11.06
44-Г06-23	Каданцев Н.Е.	3.11.06	13.11.06	17.11.06
44-Г06-24	Черных А.В.	25.10.06	13.11.06	17.11.06
44-Г06-25	Скрыпник О.М.	7.11.06	17.11.06	20.11.06
44-Г06-26	Плотников В.И.	1.11.06	17.11.06	22.11.06
44-Г06-27	Бурнашов А.Л.	26.10.06	17.11.06	22.11.06
44-Г06-28	Долгов И.Х.	27.10.06	20.11.06	24.11.06
44-Г06-31	Скриванов Д.С.	10.11.06	23.11.06	28.11.06
44-Г06-34	Неустроев И.Г.	13.11.06	27.11.06	30.11.06

По нашим данным задержки были связаны в основном с несоблюдением Пермским областным судом сроков пересылки дел в Верховный Суд РФ. Это, в частности, касается дела об отказе в регистрации В.И. Плотникова, представитель которого даже обращался по этому поводу к заместителю председателя областного суда, и дела об отмене регистрации А.Л. Бурнашова, когда суд долго рассматривал замечания представителя кандидата на протокол судебного заседания.

<sup>1</sup> В ГПК РФ четко не определено, исчисляется ли пятидневный срок подачи кассационной жалобы по делам о защите избирательных прав со дня вынесения решения или его принятия в окончательной форме. Если данный срок исчислять со дня принятия решения в окончательной форме (по аналогии с десятидневным сроком по другим делам), то следует прибавить еще 3 дня, которые даются судье для формулировки мотивировочной части решения.

В целом же приходится признать, что оперативность прохождения судебных дел, связанных с регистрацией кандидатов, остается неудовлетворительной. Необходимо либо уточнить некоторые нормы ГПК РФ, либо принять специальное решение высшей судебной инстанции.

## 7. Особенности ведения агитационной кампании

В целом в ходе предвыборной агитационной кампании в крае не было ярких событий. Потенциально способный вести резкую оппозиционную кампанию список ДПР во главе с В.В. Похмелкиным в итоге не был выдвинут, а все партии, зарегистрировавшие списки, даже занимая критическую позицию к действиям «партии власти», были в целом лояльны действующей областной администрации.

Традиционным стало максимально широкое присутствие в период избирательной кампании в медиа-пространстве региона губернатора О.А. Чиркунова и мэра Перми И.Н. Шубина – одновременно лидеров списка «Единой России». Формально это присутствие оправдывалось их должностным положением, заботой о реализации в регионе т.н. «приоритетных национальных проектов» и т.д.

Что касается кампании партии «*Единая Россия*», то, по мнению многих экспертов, она была крайне традиционной и в целом инертной. На каждой из территорий, соответствующих группам, на которые был разбит партийный список, существовали отдельные штабы со своими отдельными спонсорами, и ведение кампаний по этим территориям слабо координировалось. В официальные жертвователи избирательного фонда партии входили «Лукойл» (и его «дочка» – «УралОйл»), «Уралсвязьинформ», «Мотовилихинские заводы», Чусовской металлургический завод и т.д. При этом в последний месяц агитационной кампании, по некоторым данным, возникли проблемы с ее финансированием.

В течение нескольких месяцев перед выборами «единороссы» провели несколько показательных акций. Это, в частности, инициирование законопроектов, подразумевающих помощь малоимущим, появление в городе памятника медведю, который является символом как Прикамья, так и партии. 27 ноября в Перми «Единой Россией» был проведен форум сторонников партии, на который приехали председатель Государственной Думы Б.В. Грызлов, мэр Москвы Ю.М. Лужков, полпред Президента РФ в ПФО А.В. Коновалов, группа «Любэ» (ее солист Н.В. Расторгуев осенью вступил в партию) и т.д. Использовались для агитации и сюжеты о прошедшем в соседней Свердловской области съезде партии.

Крайне активна была *Российская партия пенсионеров*, кампанией которой руководил Р.Р. Хазеев из фирмы Bakster Group. Как уже отмечалось, список РПП состоял из бизнесменов и политиков, близких к мэрии Перми и лично мэру Перми И.Н. Шубину (который при этом сам входил в список «Единой России»). Большая часть экспертов сходилась во мнении, что «пенсионеры» выступают в роли резервной колонны краевой партии власти. В результате РПП было позволено безнаказанно критиковать «Единую Россию». Партия использовала традиционные для региональных выборов лозунги и визуальные образы РПП (красное сердце в черно-белых ладонях, обещания направлять на нужды пенсионеров 25% бюджета, ностальгические образы и т.д.). Кампанию РПП можно оценить как одну из наиболее профессиональных в крае, как по организации работы, так и по качеству агитматериалов. Крайне активная кампания РПП и активный рост ее рейтинга вызвали волну завышенных ожиданий в отношении ее результатов. Вот, к примеру, прогноз, опубликованный накануне выборов: «Единая Россия» – 28–40%, «пенсионеры» – 25–35%, СПС – 7–10%, ЛДПР – 6–8%, КПРФ – 5–7%, АПР – 4–6%, «Родина» – 3%, «Патриоты России» – 2%<sup>1</sup>.

По данным из различных источников явное снижение рейтинга «партии власти» и рост рейтинга РПП привели к тому, что на последней неделе агиткампании РПП было ре-

<sup>1</sup> Тульский М. Догонят ли пермские «Пенсионеры» «Единую Россию»? // Век, 2.12.2006 (<http://www.wek.ru/politic/3822/>).

шено «задвинуть». Утверждалось, что местные штабы партии получили указание свернуть кампанию и даже оказывать содействие «Единой России». Впрочем, отмечалось, что, судя по поступлениям в избирательные фонды партий, в последние дни в крае были «свернуты» почти все кампании, кроме кампании «Единой России»<sup>1</sup>.

Именно РПП на финише кампании стала главной мишенью контрагитации со стороны почти всех оппонентов. Партию обвиняли в том, что ее участие в выборах – обман, так как РПП как партия уже прекратила свое существование, что в ней нет «настоящих пенсионеров»<sup>2</sup> и что она является филиалом «партии власти».

Что касается **СПС**, то за месяц до выборов руководство избирательной кампанией оказалось в руках депутата Государственной Думы А.А. Бакова, успешно прошедшего несколько региональных кампаний СПС, после чего агиткампания партия сместилась в сторону социал-популистских лозунгов и обещания увеличить пенсии в 2,5 раза. Газеты с такого рода «правой» агитацией были выпущены даже на татарском языке.

Был выдвинут лозунг «достройки», правда, чего именно, понять было нельзя – видимо, в целом нынешней жизни граждан до достойного уровня. В данном случае важно было не формальное звучание лозунга, а привлечение к партии дополнительного внимания. Активно использовался образ Н.Ю. Белых, который обещал в случае избрания принять мандат и работать в Законодательном Собрании. Однако не менее значительную, чем «социализация» кампании, роль сыграло использование местными штабами, особенно в сельской местности, методов «сетового маркетинга», когда вознаграждение конкретных агитаторов и менеджеров прямо зависело от числа полученных на данном участке голосов. В слухах, которыми немедленно наполнился край, назывались разные суммы, вплоть до 500 руб. за голос. Этим воспользовались противники партии. Как сообщила пресс-служба СПС, 1 декабря в краевом центре и ряде крупных городов произошло массовое распространение фальшивых листовок от имени СПС. В одной из них избирателям предлагали требовать от агитаторов СПС 200 руб. в обмен на голосование за партию, в другой призывали голосовать за «Единую Россию» или Партию пенсионеров, поскольку список СПС якобы сняли с выборов. СПС дополнительно использовала факт появления таких листовок как информационный повод.

Кроме того, в ходе кампании предпринимались шаги по «облагораживанию» имиджа РАО ЕЭС, связанной в массовом сознании с СПС. Было сообщено, что ОАО «Пермэнерго» планирует построить в Чусовском районе Пермского края новую подстанцию, которая позволит увеличить надежность электроснабжения существующих и вновь подключаемых потребителей, расположенных в населенных пунктах на левом берегу реки Чусовая. Сообщалось, что «Пермэнерго» вложит в строительство подстанции более 70 млн. рублей и т.д.

Почти не было заметно в крае следов публичной агитационной кампании **КПРФ**, оппозиционность которой региональным властям также довольно условна. Достаточно упомянуть, что обком КПРФ призывал на выборах главы г. Перми в марте 2006 г. поддержать члена «Единой России» и ставленника губернатора И.Н. Шубина. Среди лидеров списка КПРФ был гендиректор крупнейшего завода Г.Э. Кузьмицкий, лишь за несколько месяцев до выборов вступивший в КПРФ. Возможно, партия «прицельно» непублично работала со своими целевыми группами избирателей. В конце кампании, 23–24 ноября регион посетил Г.А. Зюганов. Общая невысокая межпартийная конкуренция и отсутствие графы «против всех» позволили КПРФ в итоге преодолеть 7%-ный барьер.

Минимальными были агитационные кампании партий **«Родина»** и **«Патриоты России»**. «Родина» больше занималась нападками на Российскую партию пенсионеров, а «Патриоты России» провели невнятную кампанию на общих рассуждениях.

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Из 39 кандидатов, включенных в список РПП, лишь 15 имели пенсионный возраст, и у 11 значился род занятий – «пенсионер»; при этом все они находились на непроходных местах.

Кратковременный всплеск в середине ноября был отмечен в агитационной кампании *АПР*, которая пыталась также выдвигать оппозиционные лозунги. Руководство регионального отделения сменилось летом 2006 г., незадолго до выборов. Однако, бодро начав кампанию, АПР затем вновь вернулась в латентное состояние.

В ситуации такой в целом безликой и однообразной избирательной кампании и отстранения от выборов многих известных кандидатов было логично предположить, что часть протестных голосов уйдет к *ЛДПР*, которая делала публичную ставку не на своих региональных лидеров, а на личную харизму В.В. Жириновского и традиционные эпатажные лозунги партии. При этом, в отличие от ряда регионов, где выборы проходили 8 октября 2006 г., кампания партии в Пермском крае была довольно активной, что и сказалось на результате партии.

**Что касается использованных в кампании технологий, то помимо «фильтрации» кандидатов в одномандатных округах активно применялись различные манипулятивные технологии.** Так, вновь применялась технология «двойников» (попытки выдвижения двух В. Жуковых в округе № 4, двух В.В. Мальцевых в округе № 13, двух В. Ковыляевых в округе № 29, двух Мехоношиных в округе № 30).

В краевых СМИ была развернута кампания против возглавляемой кандидатом А.В. Агишевым компании «Пермрегионгаз», которую обвинили в возникновении проблем с отоплением в г. Кизел. Однако выяснилось, что поставки газа населению г. Кизела «Пермрегионгаз», несмотря на конфликт по долгам с местными властями, не прекращался. Проблема была не с поставками газа, а с поставками тепла, которые должно было обеспечивать кизеловское МП «Теплоэнерго».

Громкий скандал возник в округе № 27, где баллотировался депутат Законодательного Собрания Пермской области В.М. Вахрин. По словам Вахрина, группа лиц от имени СПС набирала сеть агитаторов, с которыми впоследствии заключались фиктивные договоры от имени Вахрина на распространение его агитматериалов. Агитаторам обещали платить 1250 руб. в неделю, кроме того, каждый из них должен был привлечь к данной деятельности еще 30 человек пенсионного возраста. В итоге, по данным Вахрина, в сеть агитаторов вошло 1500 человек. Агитматериалы, предлагаемые им для распространения, внешне были похожи на издания, реально выпускаемые Вахриным. Кроме того, на них имелись выходные данные, согласно которым этот материал был оплачен из избирательного фонда Вахрина. Однако эти материалы вряд ли могли побудить рядового избирателя проголосовать за Вахрина: в них Вахрин якобы призывал прекратить обращать внимание на социальную сферу, построить в Прикамье завод по переработке химических и радиоактивных веществ, резко критиковал В.В. Путина, требовал прекратить преследование Ходорковского, Березовского и Гусинского, а О.А. Чиркунова отправить в отставку по той причине, что тот не дает депутатам Законодательного Собрания использовать государственную символику на своих значках. По словам Вахрина, один из организаторов данной акции позвонил ему и потребовал 10 тыс. долларов за то, чтобы остановить распространение данных материалов. В момент передачи денег вымогатель был пойман с поличным и доставлен в Ленинское районное отделение милиции. Там он в присутствии телекамер дал признательные показания, заявив, что данную акцию организовало известное пиар-агентство *Vakster group*, которое руководит на выборах кампанией конкурента Вахрина и его коллеги по Законодательному Собранию Д.С. Скриванова. Впоследствии, по информации Вахрина, вымогатель был оштрафован и отпущен на свободу; уголовные дела за мошенничество и вымогательство заведены не были. Генеральный директор *Vakster group* Р.Р. Хазеев отверг утверждения о причастности его фирмы к акции против Вахрина<sup>1</sup>.

Кандидат по округу № 28 Р.З. Разутдинов обратился с жалобой на незаконное изготовление и распространение его соперником В.Н. Рябовым агитационного печатного материала «Настоящий отчет депутата Законодательного Собрания Разутдинова Р.З. за пять

---

<sup>1</sup> Владимир В. Вахрин и СПС нашли мошенников // *Business Class*, № 48 (113), 27.11.2006.

лет, составленный по отзывам избирателей». Поскольку Рябов почти полностью посвятил свою кампанию жесткой критике Разутдинова, возникло предположение, что он участвовал в выборах в интересах другого кандидата – председателя совета директоров ООО «Строительно-монтажный трест № 6» С.Ф. Микова.

По данным экспертов, в течение агиткампании в Прикамье издавалось и распространялось **более трех миллионов экземпляров изданий агитационного характера в неделю**. Большинство кандидатов–одномандатников предпочитали выпускать информационные бюллетени, которые, в отличие от газет, не требуют регистрации в Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия и дают возможность работать с избирателями не только в обозначенный законом месяц до выборов, но и до официального старта избирательной кампании (например, «Домашний адрес» А.Ю. Бойченко, «Мы — соседи» Н.И. Демкина, «Место жительства» Ю.Л. Борисовца).

«Единая Россия» «рекламировалась» газетой «Пермский край» тиражом 1 млн. экземпляров. В то же время продолжала издаваться и собственно партийная газета «Единая Россия Прикамья». Пермское краевое отделение КПРФ использовало как свою предвыборную трибуну информационный бюллетень «Коммунист Западного Урала». Тираж издания достигал 400 тыс. экземпляров. Информационный бюллетень Пермского регионального отделения СПС «Правое дело» имел тираж 400–500 тыс. экземпляров. Пермское региональное отделение партии «Родина» совместно с краевым отделением РПЖ выпускало информационный бюллетень «Время честных». По объемам тиража это издание среди лидеров — 700 тыс. экземпляров. Пермское региональное отделение РПП издавало печатный орган «Голос поколений» тиражом 800 тыс. Суммарный тираж изданий кандидатов–одномандатников превышал, по оценкам экспертов, полтора миллиона экземпляров в неделю<sup>1</sup>.

**Скандальными были отношения власти в ходе кампании с оппозиционными газетами «Пермский обозреватель» и «Вечерняя Пермь»** (последняя связана с депутатом Законодательного Собрания В.И. Плотниковым). Это конфликт начался довольно давно и попытки незаконных арестов тиражей данных газет предпринимались еще в ходе кампании по выборам мэра Перми в марте 2006 г.

Против сотрудников газеты «Пермский обозреватель» и связанной с ней группы предприятий «Альфа» в мае–августе 2006 г. были возбуждены уголовные дела сначала по заявлению политтехнолога И.В. Колущинской об оскорблении ее на интернет-форуме издания, а затем по статьям 137 (неправомерное вмешательство в частную жизнь) и 283 (разглашение государственной тайны) УК РФ. У газеты и группы «Альфа» были на 4 месяца изъяты серверы. Против системного администратора «Пермского обозревателя» и группы «Альфа» А. Ведерникова даже было возбуждено дело по статье 308 (отказ от дачи показаний). 13 сентября 2006 г. по решению судьи Ленинского района был арестован фотокорреспондент газеты «Пермский обозреватель» В.А. Королев, которому краевая прокуратура предъявила обвинение по тем же статьям 137 и 283<sup>2</sup>.

Несмотря на давление, в ходе кампании газета «Пермский обозреватель» провела акцию по сбору подписей под обращением к Президенту РФ В.В. Путину с предложением отправить в отставку губернатора О.А. Чиркунова. Было заявлено, что собрано свыше 6 тыс. подписей – граждане сами приходили в редакцию и ставили подписи, сбор подписей в жилом секторе и на улицах не проводился. С середины ноября газета проводила новую акцию: «Голосуй за всех!» – в знак протеста против снятия с выборов ряда кандидатов.

Сотрудник другой оппозиционной газеты, «Вечерняя Пермь», член окружной избирательной комиссии № 27 с правом совещательного голоса А.Л. Минкович обратился во Временную избирательную комиссию с жалобой на отказ окружной комиссии в предоставлении копий документов и материалов на том основании, что в них могут присутство-

<sup>1</sup> Данилов С. Пик макулатуры // Business Class, № 47 (112), 20.11.2006.

<sup>2</sup> Ксенович Ф, Силиванова Е. Дутые дела // Пермский обозреватель, № 42 (293), 23.10.2003.

вать данные конфиденциального характера. Заявитель просил также признать неправомерными действия председателя окружной комиссии, нарушающие его права как журналиста на ведение аудиозаписи заседания избирательной комиссии. Рассмотрев жалобу, ВИК признала действия ОИК № 27 правомерными, так как на заседании комиссии Минкович присутствовал как член комиссии с правом совещательного голоса, а не как журналист, и при этом не поставил комиссию в известность о производящейся аудиозаписи.

## 8. Финансирование избирательной кампании

Общие данные об объеме поступлений в избирательные фонды партий и расходов из этих фондов представлены в табл. 3. Как видно из таблицы, «Единая Россия» по уровню затрат на избирательную кампанию значительно опередила остальные партии – в два и более раза.

Таблица 3

### Поступление и расходование средств избирательных фондов партий на выборах депутатов Законодательного Собрания Пермского края 3 декабря 2006 года (в тыс. руб.)

Партия	Поступило	Возвращено жертвователям <sup>1</sup>	Израсходовано	Осталось <sup>2</sup>
«Единая Россия»	48 086	537	47 549	0
«Союз правых сил»	20 598	0	11 598	9 000
ЛДПР	10 285	657	9 628	0
Российская партия пенсионеров	30 655	3 000	18 655	9 000
КПРФ	2 957	0	2 957	0
Аграрная партия России	21 800	0	12 260	9 540
«Родина»	4 107	0	4 107	0
«Патриоты России»	10 480	0	10 480	0

<sup>1</sup> Средства, перечисленные с нарушением закона и по этой причине возвращенные жертвователям в ходе кампании.

<sup>2</sup> Средства, оставшиеся в избирательном фонде после завершения кампании и возврата избирательного залога и затем возвращенные жертвователям.

Напомним, что Положение о выборах установило «потолок» избирательного фонда в размере 60 млн. руб. Как видно из таблицы, даже «Единая Россия» по своим затратам не приблизилась к этому «потолку», остальные же партии затратили значительно меньше. Таким образом, можно сделать вывод, что «потолок» для партий был завышенным. Соответственно завышенным оказался и размер избирательного залога, составлявший 15% от «потолка» избирательного фонда, т.е. 9 млн. руб.

Все три партии, списки которых были зарегистрированы на основании залога («Союз правых сил», Российская партия пенсионеров и Аграрная партия России), получили по результатам голосования более 3%, и поэтому залог был им возвращен. Однако средства, составлявшие залог, не могли быть истрачены в ходе избирательной кампании, и после кампании были возвращены жертвователям. Как видно из таблицы, затраты «Союза правых сил» и Аграрная партия России были соизмеримы с размером избирательного залога, а затраты Российской партия пенсионеров – лишь вдвое больше залога.

Структура поступлений средств в избирательные фонды партий представлена в табл. 4. Как видно из таблицы, лишь у Аграрной партии России главную роль играли собственные средства партии, у остальных партий доминировали пожертвования юридических

лиц. В то же время КПРФ и партия «Родина» значительную долю средств получили от граждан.

Разной была и структура расходов на ведение избирательной кампании. Как видно из табл. 5, у большинства партий ведущей статьёй расходов было изготовление и распространение печатных агитационных материалов. Немало средств тратили партии также на агитацию по телевидению и радио, причем у Аграрной партии России эти расходы преобладали над другими. КПРФ большую часть средств пустила на агитацию в газетах. У партии «Патриоты России» основную часть избирательного бюджета «съели» не расшифрованные в сводных данных «иные расходы».

Таблица 4

**Структура поступлений средств в избирательные фонды партий на выборах депутатов Законодательного Собрания Пермского края 3 декабря 2006 года (в тыс. руб.)<sup>1</sup>**

Партия	Собственные средства партии	Пожертвования граждан	Пожертвования юридических лиц
«Единая Россия»	7 000	1 333	39 216
«Союз правых сил»	0	743	19 855
ЛДПР	0	778	8 850
Российская партия пенсионеров	5 550	0	22 105
КПРФ	0	1 242	1 715
Аграрная партия России	19 800	0	2 000
«Родина»	0	1 202	2 905
«Патриоты России»	0	30	10 450

<sup>1</sup> Без учета средств, перечисленных с нарушением закона и по этой причине возвращенных жертвователям.

Таблица 5

**Структура расходования средств избирательных фондов партий на выборах депутатов Законодательного Собрания Пермского края 3 декабря 2006 года (в тыс. руб.)**

Партия	Агитация в электронных СМИ	Агитация в печатных СМИ	Печатные агитационные материалы	Прочие расходы
«Единая Россия»	10 225	4 386	19 036	13 902
«Союз правых сил»	3 294	0	6 294	2 009
ЛДПР	2 663	1 734	2 835	2 396
Российская партия пенсионеров	2 269	1 185	7 500	7 702
КПРФ	1 190	1 334	329	103
Аграрная партия России	4 505	3 332	4 154	270
«Родина»	419	63	3 441	184
«Патриоты России»	2 211	676	3 671	3 923



## 9. Голосование, подведение итогов голосования и результатов выборов

Голосование в крае прошло в целом спокойно, за исключением скандала с выявлением использования в округе № 2 (г. Пермь) членами избирательных комиссий ручек со стирающимися чернилами (одним концом такой ручки можно стирать то, что написано другим, например, исправить данные протокола по дороге в ОИК).

Присутствовавшие в помещении ТИК Дзержинского района г. Перми, которому были переданы полномочия ОИК № 2, во время приема протоколов УИК наблюдатели от нескольких партий, журналисты и один из кандидатов (всего 7 человек) составили акт, в котором отмечалось, что представитель УИК № 2862 при внесении данных итоговых протоколов в сводную таблицу использовал ручку со стирающимися чернилами. После того, как данный факт был установлен, председатель ТИК попросил представителя УИК № 2862 вернуться в УИК и переписать протокол другой ручкой. Также протоколы, записанные ручкой со стирающимися чернилами, привезли еще семь участковых комиссий. Не исключено, что эта технология применялась и в иных округах, но там не было такого массового и профессионального наблюдения (внимание к округу № 2 было связано с отказом в регистрации В.И. Плотникова и организованной его сторонниками кампанией по срыву выборов).

Отмечались также традиционные нарушения: нарушение тайны голосования из-за некачественно установленных кабинок, выдача бюллетеней родственникам, отсутствие информационных стендов, несоблюдение процедуры подсчета голосов и т.д. На некоторые участки не пускали представителей СМИ, на один из участков пытались не пустить наблюдателей. Председатель одной из участковых комиссий отказалась внести данные протокола в сводную таблицу на стене, заявив, что считает эти данные «черновыми».

Из г. Чусовой и Горнозаводского района поступали сообщения о проведении на участках от лица партии «Единая Россия» концертов «Пермский край – единый край», якобы в честь дня рождения Пермского края. На каждый участок завезено по 1000 воздушных шаров, которые активно раздавали избирателям<sup>1</sup>.

## 10. Результаты выборов

Оценивать результаты выборов депутатов Законодательного Собрания Пермского края интересно во внутрирегиональном разрезе. Для этого мы разделили край на 7 территорий, которые частично совпадают с территориями, предложенными для разбиения партийных списков. Так, в обоих случаях в качестве отдельных территорий рассматривались Коми-Пермяцкий округ (одномандатные округа № 29 и 30), север (или, точнее, северо-восток) края (округа № 12–15) и восток (округа № 16–19). В качестве отдельных территорий мы рассматривали также г. Пермь (округа № 1–11), центр края (округа № 21, 26–28), запад (округа № 24 и 25) и юг (округа № 20, 22, 23). Одно из преимуществ такого деления состоит в том, что оно не «разрывает» города и районы.

### 10.1. Активность избирателей

В выборах приняли участие 764 933 из 2 100 328 избирателей; в среднем по региону активность избирателей составила 36,4%. Если сравнивать этот показатель с выборами депутатов Законодательного Собрания Пермской области, то он оказался несколько выше, чем на выборах первого и третьего созывов в 1994 и 2001 г. (34,4 и 34,8% соответственно), но немного ниже, чем на выборах второго созыва 1997 г. (37,85%). Если сравнивать по данному показателю Пермский край с девятью регионами, где выборы прошли 8 октября 2006 г., то ниже была активность лишь в Республике Карелия, Новгородской и Свердловской областях.

<sup>1</sup> См.: Итоговое Заявление Пермского представительства Ассоциации «В защиту прав избирателей «ГОЛОС» ([http://www.golos.org/index.php?/golos\\_user/content/view/full/5622/\(offset\)/5376](http://www.golos.org/index.php?/golos_user/content/view/full/5622/(offset)/5376)).

Следует отметить, что на федеральных выборах активность избирателей в Пермской области обычно на 2–3% ниже, чем в среднем по России. Исключением были выборы 2003 г., которые в регионе были совмещены с объединительным референдумом: в результате целенаправленных усилий по поднятию явки на референдуме активность избирателей в области превысила общероссийскую более чем на 6% и составила 62,1%.

Сравнение активности избирателей по территориям края представлено в табл. 6. Как видно из таблицы, наиболее высокой была явка в Коми-Пермяцком округе (северо-западная часть края) и на юге, а наиболее низкой – в г. Перми и на северо-востоке.

Таблица 6

**Активность избирателей и голосование вне помещения для голосования на выборах депутатов Законодательного Собрания Пермского края 3 декабря 2006 года**

Территория	Активность избирателей	Голосование «на дому»	
		от принявших участие в выборах	от общего числа избирателей
Пермь	32,2%	3,5%	1,1%
Центр	38,7%	10,8%	4,2%
Запад	40,0%	18,1%	7,2%
Юг	42,1%	9,8%	4,1%
Восток	38,7%	10,5%	4,1%
Северо-восток	34,3%	6,7%	2,3%
Коми-Пермяцкий округ	47,5%	14,7%	7,0%
<b>Пермский край в целом</b>	<b>36,4%</b>	<b>8,4%</b>	<b>3,1%</b>

Голосование «на дому» на этих выборах (см. табл. 6) по сравнению с выборами депутатов Государственной Думы 2003 г. было несколько выше относительно числа принявших участие в выборах и несколько ниже относительно общего числа избирателей (в 2003 г. в регионе было соответственно 7,2 и 4,5%). По сравнению с выборами, прошедшими 8 октября 2006 г., уровень голосования «на дому» в Пермском крае относительно принявших участие в выборах был ниже только Липецкой, Новгородской и Еврейской автономной областей.

Наиболее высоким уровень голосования «на дому» был в Коми-Пермяцком округе и особенно на западе края. Рекорды были поставлены в западном Карагайском районе (26,2% от числа принявших участие в выборах и 11,1% от общего числа избирателей) и Кудымкарском районе Коми-Пермяцкого округа (25,0% от числа принявших участие в выборах и 13,2% от общего числа избирателей).

Досрочное голосование проводилось в отдаленных и труднодоступных местностях на территории 13 одномандатных округов. Всего досрочно проголосовали 0,4% от числа избирателей, принявших участие в выборах.

По открепительным удостоверениям проголосовало 0,5% от числа принявших участие в выборах. Доля избирателей, получивших открепительные удостоверения, но не использовавших их, составила 44%.

*10.2. Протестное поведение избирателей*

В условиях отмены голосования «против всех» у избирателей, помимо неявки на выборы, остались два варианта протестного поведения: уносить бюллетени или делать их недействительными. На выборах депутатов Законодательного Собрания Пермского края по общекраевому избирательному округу доля избирателей, выразивших протест, таким образом, была невелика.

По официальным данным количество избирательных бюллетеней по общекраевому округу, полученных избирателями, но не опущенных в избирательные ящики, составило

всего 475, или 0,06% от числа избирателей, принявших участие в выборах. Наиболее высокой (0,3%) доля «унесенных» бюллетеней была в округе № 14 (часть г. Березники).

Недействительные бюллетени по общекраевому округу составили в среднем 3,1%. Это ниже, чем на выборах 8 октября 2006 г. в Республике Карелия, Республике Тыва и Приморском крае, где также не было строки «против всех», но выше, чем в Еврейской автономной области. На выборах депутатов Государственной Думы 2003 г. по федеральному округу доля недействительных бюллетеней в регионе составляла 2,1%, таким образом, она выросла по сравнению с думскими выборами, но не намного. Внутрирегиональные различия в доле недействительных бюллетеней не очень существенны – от 2,3% на западе до 3,6% в г. Перми (по округам – от 1,9% до 4,2%).

Иная ситуация была на выборах по одномандатным округам. Здесь доля недействительных бюллетеней сильно различалась от округа к округу. Наиболее высокой (9,2%) она была в округе № 2, где не был зарегистрирован В.И. Плотников, еще в четырех округах г. Перми этот показатель превысил 6%. Вне г. Перми наиболее высоким (5,8–5,9%) этот показатель был в округах № 14 и 18, где баллотировались два и три кандидата соответственно. В среднем же доля недействительных бюллетеней на выборах по одномандатным округам составила 4,2%, а наименьшее ее значение было 2,6%. Таким образом, в ряде одномандатных округов недействительные бюллетени несомненно использовались избирателями для выражения протеста против недостаточной конкуренции.

### 10.3. Итоги голосования за партийные списки

По итогам голосования за партийные списки к распределению мандатов были допущены пять партий, преодолевших 7%-ный барьер (см. табл. 7). Лидировала, как и в подавляющем большинстве регионов, «Единая Россия». На второе место впервые на региональных выборах вышел «Союз правых сил», его результат (16,35%) также пока наилучший для этой партии на региональных выборах. Такому успеху правых способствовали как особенности региона (как было показано в разделе 1, правые всегда получали здесь высокие результаты), так и умело проведенная кампания (см. раздел 7) плюс личность Н.Ю. Белых – местного политика, ставшего лидером федеральной партии.

Таблица 7

#### Результаты голосования за партийные списки на выборах депутатов Законодательного Собрания Пермского края 3 декабря 2006 года

Партии	Получено голосов	Доля голосов	Получено мандатов
«Единая Россия»	264 234	34,56%	12
«Союз правых сил»	124 971	16,35%	6
ЛДПР	105 547	13,81%	5
Российская партия пенсионеров	89 068	11,65%	4
КПРФ	65 676	8,59%	3
Аграрная партия России	48 448	6,34%	–
«Родина»	24 350	3,19%	–
«Патриоты России»	18 650	2,44%	–

Интересно сравнить результаты партий на этих выборах с их результатами на выборах 2003 г. во внутрирегиональном разрезе (см. табл. 8).

«Единая Россия» в целом улучшила свой результат примерно на 3%. При этом наибольшие прибавления (6–7%) она получила на юге и северо-востоке, где ослабили позиции КПРФ и ЛДПР, а на востоке ее результат даже несколько снизился. Но катастрофическим (12,4%) оказалось падение популярности «партии власти» в Коми-Пермяцком округе, который из явного лидера по ее поддержке превратился в одного из аутсайдеров. Данное падение может быть связано как с потерей управляемости на территории округа, так и с мас-

совым разочарованием в связи с невыполнением обещаний, которые были даны в процессе проведения объединительного референдума.

В целом же в отношении «Единой России» сохраняются тенденции, отмеченные на предыдущих выборах (см. раздел I) и на выборах в других регионах. «Партия власти» по-прежнему получает наименьшую поддержку в столице региона (а также в районах, прилегающих к столице) и наибольшую – на периферии. При этом все большей опорой ей становятся сельские районы. На выборах 3 декабря 2006 г. наилучший результат (54,7%) «Единая Россия» получила в Бардымском районе с преобладанием татаро-башкирского населения, который еще недавно лидировал по поддержке коммунистов (в 2003 г. «Единая Россия» получила там всего 32,1%). Лишь еще в одном районе (Частинском на западе) «партия власти» получила более половины голосов (50,5%).

Таблица 8

**Сравнение итогов голосования за партийные списки на различных территориях Пермского края на выборах 2003 и 2006 годов**

Территория	Год выборов	«Единая Россия»	СПС	ЛДПР	РПП	КПРФ
Пермь	<b>2006</b>	<b>27,1%</b>	<b>19,6%</b>	<b>11,7%</b>	<b>14,9%</b>	<b>10,9%</b>
	2003	23,7%	13,5%	10,4%	6,5%	7,0%
Центр	<b>2006</b>	<b>33,8%</b>	<b>15,3%</b>	<b>15,8%</b>	<b>11,2%</b>	<b>7,9%</b>
	2003	30,9%	7,3%	13,8%	4,9%	8,0%
Запад	<b>2006</b>	<b>40,3%</b>	<b>13,8%</b>	<b>12,2%</b>	<b>8,2%</b>	<b>7,5%</b>
	2003	34,7%	5,4%	11,9%	4,7%	8,3%
Юг	<b>2006</b>	<b>42,2%</b>	<b>11,8%</b>	<b>12,7%</b>	<b>10,3%</b>	<b>9,0%</b>
	2003	36,2%	3,3%	14,4%	3,3%	10,6%
Восток	<b>2006</b>	<b>38,3%</b>	<b>14,9%</b>	<b>17,8%</b>	<b>9,1%</b>	<b>6,9%</b>
	2003	39,1%	4,1%	14,7%	3,8%	7,9%
Северо-восток	<b>2006</b>	<b>40,9%</b>	<b>16,5%</b>	<b>15,4%</b>	<b>9,7%</b>	<b>6,0%</b>
	2003	33,8%	8,1%	15,9%	4,2%	5,9%
Коми-Пермяцкий округ	<b>2006</b>	<b>33,9%</b>	<b>15,6%</b>	<b>11,8%</b>	<b>12,0%</b>	<b>7,6%</b>
	2003	46,3%	7,1%	8,5%	3,3%	7,5%
<b>В целом по Пермскому краю</b>	<b>2006</b>	<b>34,6%</b>	<b>16,3%</b>	<b>13,8%</b>	<b>11,7%</b>	<b>8,6%</b>
	2003	31,4%	8,6%	12,7%	5,0%	7,6%

«Союз правых сил» в периферийных частях края улучшил свои результаты на 8–10%. В г. Перми ему удалось прибавить лишь около 6%, тем не менее столица края осталась главной опорой правых: в некоторых округах г. Перми СПС шел «по пятам» за «Единой Россией», например, в округе № 2 он отстал от нее всего на 0,3%, а в округе № 7 – на 0,4%.

ЛДПР постепенно ослабляет свои позиции на северо-востоке, который долгое время был ее опорой. Наилучшие результаты у ЛДПР в небольших городах, расположенных восточнее Перми, – Чусовой (24,8%) и Кунгур (23,2%).

Любопытные изменения происходят в электорате КПРФ. Долгое время опорой коммунистов была сельская глубинка. Еще в 2003 г. наилучшие результаты партия получила на юге края. Но в 2006 г. КПРФ ухудшила свои результаты и на юге, и на востоке, и на западе, зато существенно выросла ее поддержка в г. Перми, и теперь столица края лидирует по поддержке не только правых, но и левых.

Что касается партий, не преодолевших заградительный барьер, то обращает внимание проявление тех же тенденций, которые были замечены при анализе выборов 8 октября

2006 г. Во-первых, не преодолели барьер обе партии, зарегистрированные на основании подписей, в то время как из трех партий, зарегистрированных на основании залога, к распределению мандатов были допущены две. Во-вторых, «Патриоты России» получили меньше голосов, чем число представленных партией подписей избирателей (23 293), а «Родина» – лишь немногим больше.

Эффективное число партий (показатель, отражающий степень реальной конкуренции и вычисляемый по формуле:  $1/\sum v_i^2$ , где  $v_i$  – доля голосов, полученных  $i$ -м списком) получилось равным 5,21. Это выше, чем во всех регионах, где выборы проходили 8 октября 2006 г.

Степень представительности «пропорциональной» части Законодательного Собрания (т.е. суммарная доля голосов, полученных партиями, которые допущены к распределению мандатов) составила 85,0%. По этому показателю среди регионов, где выборы проходили в 2006 г., Пермский край уступил лишь Республике Карелия (где также барьер преодолели пять списков).

#### *10.4. Отказы избранных кандидатов от получения мандатов*

Отказы избранных кандидатов от получения мандатов стали печальной традицией российских выборов с использованием пропорциональной избирательной системы. И в этом отношении выборы депутатов Законодательного Собрания Пермского края не стали исключением. Однако, в отличие от большинства других выборов, злоупотреблением этой технологией в наибольшей степени отличилась не «Единая Россия», а Российская партия пенсионеров.

Интересно также то, что отказы от получения мандатов прошли в два этапа. Первый этап соответствовал пункту 12 главы 46 Положения о выборах, который предусматривает право зарегистрированного кандидата отказаться от получения депутатского мандата в течение семи дней со дня голосования (т.е. еще до определения результатов выборов и до принятия решения о его избрании)<sup>1</sup>.

На этом этапе у «Единой России» от получения мандатов отказались два кандидата, входившие в первую тройку: губернатор края О.А. Чиркунов и глава г. Перми И.Н. Шубин. В отличие от Чувашской Республики, Астраханской и Липецкой областей, где партийные списки также разбивались на субрегиональные группы, в Пермском крае у «Единой России» почти не было «паровозов» в субрегиональных группах, и все кандидаты из этих групп, которым достались мандаты, эти мандаты получили (за исключением одного, см. ниже).

КПРФ использовала в качестве «паровоза» проживающего в Красноярском крае депутата Государственной Думы П.В. Романова, и неудивительно, что он отказался от получения мандата депутата Законодательного Собрания Пермского края.

«Союз правых сил» и ЛДПР обошлись на этих выборах без «паровозов». Лидер «Союза правых сил» Н.Ю. Белых, возглавлявший список партии, как житель Перми и бывший депутат Законодательного Собрания Пермской области, не стал отказываться от мандата и намерен работать в Законодательном Собрании Пермского края.

Зато у Российской партии пенсионеров, получившей по результатам выборов 4 места в Законодательном Собрании, от получения мандатов на первом этапе сумели отказаться сразу 11 кандидатов. Двое из них (депутаты Пермской городской Думы Ю.В. Бурляков и А.А. Грибанов) занимали два первых места в списке и, таким образом, были классически «паровозами». Однако кроме них от получения мандатов отказались в полном составе две региональные группы: «Пермь–Север» (округа № 5, 7–9) и «Пермь–Юг» (округа № 4, 6, 10, 11). В первую группу входили пять кандидатов: проректор Пермского государст-

<sup>1</sup> Эта норма аналогична положению нового Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы», который будет действовать на выборах 2007 г. Ранее в законах использовались нормы, предусматривающие право на отказ от мандата кандидатов, признанных избранными, – после определения избирательной комиссией результатов выборов.

венного университета В.А. Шерстнев, менеджер Завода железобетонных и строительных конструкций № 1 Т.И. Дьячкова, помощник депутата Пермской городской Думы К.В. Тимофеев, администратор-завхоз «Дома быта» И.П. Кошелева и пенсионер Е.Н. Дозморова. Во вторую группу входили четыре кандидата: директор филиала ООО «Пермгазэнергосервис» К.Е. Малянов, зам. директора ООО «Ресурс» В.Н. Бушин, делопроизводитель ОАО «Пермэнерго» А.А. Власова и зам. главного инженера ЗАО «Промнефтегазстрой» П.В. Лазуренко.

Причина, по которой столь разные люди, еще недавно жаждавшие получить депутатский мандат, дружно от него отказались, может быть только одна – необходимость уступить место более «перспективному» кандидату. Имя этого кандидата нетрудно вычислить.

Как отмечалось в предыдущем разделе, Российская партия пенсионеров получила в г. Перми значительно более высокие результаты, чем на других территориях края. Соответственно в рейтинге региональных групп этой партии первые три места заняли группы, соответствующие в основном территории столицы края: «Пермь–Север» (15,3%), «Пермь–Краснокамск» (14,9%) и «Пермь–Юг» (14,4%). Четвертой была группа «Коми-Пермяцкий округ» (12,0%) и пятой – сильно отставшая от лидеров группа «Юг» (9,8%). За ней следовала группа «Север» (9,7%).

Таким образом, после отказа от мандатов двух кандидатов из первой тройки четыре причитающиеся партии мандата должны были получить третий номер списка зам. главы администрации г. Перми И.Г. Шулькин, а также лидеры групп «Пермь–Север», «Пермь–Краснокамск» и «Пермь–Юг». И.Г. Шулькин и возглавлявший группу «Пермь–Краснокамск» зам. генерального директора ООО «Регионгазлизинг» А.А. Луканин мандаты получили. Вместе с ними депутатами стали лидеры групп «Коми-Пермяцкий округ» (зам. главы администрации округа С.Л. Сивков) и «Юг» (и.о. зам. начальника ГУВД Пермского края Ф.Л. Утробин).

Очевидно, что отказ от мандатов всех кандидатов из двух групп был необходим для того, чтобы мандат получил Ф.Л. Утробин<sup>1</sup>, оказавшийся по чьей-то ошибке во главе не самой удачливой группы. Можно также предполагать, что еще одной целью указанной операции было обеспечение мандатом С.Л. Сивкова, однако для этого было достаточно отказа кандидатов из одной группы.

На основании заявлений указанных кандидатов ВИК 11 декабря приняла решения об изменении порядка размещения зарегистрированных кандидатов в списках «Единой России», КППРФ и Российской партии пенсионеров, а затем на основании этих решений объявила состав избранных депутатов.

Однако после этого последовали новые отказы от мандатов (уже на основании другой нормы, обязывающей избранного кандидата освободиться от обязанностей, не совместимых со статусом депутата). У «Единой России» отказался освободиться от таких обязанностей второй номер группы «Север», глава г. Березники А.В. Мотовилов. А у Российской партии пенсионеров от мандата отказался ... Ф.Л. Утробин – тот самый, ради кого перед этим отказались от мандатов 9 кандидатов из групп «Пермь–Север» и «Пермь–Юг». В чем тут дело, остается только гадать. Либо Утробин передумал пересаживаться из милицейского кабинета в кресло депутата, либо те, кто все это организовывал, просто не учли, что должность Утробина не совместима со статусом депутата.

В результате 18 декабря ВИК приняла решения о передаче мандата А.В. Мотовилова третьему номеру группы «Север» списка «Единой России» А.В. Чибисову, а мандата Ф.Л. Утробина – второму номеру группы «Юг» пенсионеру Б.Г. Балтаеву. И в тот же день было принято решение о регистрации депутатов, избранных по единому округу. Однако на этом эпопея с отказами от мандатов не закончилась. На следующий день обнаружи-

<sup>1</sup> Генерал милиции Ф.Л. Утробин отличился на выборах главы г. Перми в марте 2006 г., где он выполнял функцию «кандидата-киллера»: он вел агитацию против В.И. Плотникова и по его заявлению Плотников был снят с выборов. За Утробина 12 марта 2006 г. проголосовало 1,2% избирателей.

лось, что Балтаев, а также два других кандидата из группы «Юг» (преподаватель профессионального училища В.Е. Куликова и пенсионер И.Б. Жигайлова) отказались от получения мандатов, и ВИК скорректировала решение о регистрации депутатов, заменив Балтаева на лидера группы «Север», зам. директора ООО «Пермская Губернская Проектная Контора» А.А. Маркова.

В итоге у Российской партии пенсионеров от мандатов отказались 15 кандидатов (из 39, включенных в список), в том числе целиком три субрегиональные группы. Таким образом, пермские выборы вновь подтвердили, что практика отказа от мандатов в значительной степени лишает смысла разбиение списков на группы. Действительно, такая модель создана в первую очередь для того, чтобы обеспечить большее влияние избирателей на состав депутатского корпуса. Однако на пермском примере мы видим, как волеизъявление избирателей «корректируется» после выборов.

Но и на этом процесс отказов не завершился. После первого же заседания Законодательного Собрания подал заявление о сложении депутатских полномочий первый секретарь краевого комитета КПРФ К.С. Милюков<sup>1</sup>, занимавший вторую позицию в центральной части списка компартии. Никакой уважительной причины такого решения он не указал<sup>2</sup>, и в связи с его отказом была применена норма, обязывающая в таких случаях передавать мандат другому списку<sup>3</sup>. И КПРФ лишилась одного мандата, который был 29 декабря 2006 г. передан «Единой России».

#### *10.5. Внутрирегиональное распределение мандатов*

В соответствии с Положением о выборах все списки должны были включать центральную часть и 8 субрегиональных групп.

«Единая Россия» получила первоначально 12 мандатов. В связи с отказом от получения мандатов О.А. Чиркунова и И.Н. Шубина, входивших в центральную часть списка, мандаты получили один кандидат из центральной части и 11 кандидатов из субрегиональных групп.

В соответствии с методикой, содержащейся в Положении о выборах, мандаты должны передаваться по одному региональным группам в порядке убывания доли голосов, полученных партией на соответствующей территории. Если каждая группа получила по одному мандату, а мандаты не были исчерпаны, процедура повторяется по второму кругу.

Таким образом, первоначально все 8 групп списка «Единой России» получили по одному мандату, а затем еще по одному мандату получили три группы, на территории которых «Единая Россия» получила наилучшие результаты. Это группы «Юг» (41,2%), «Север» (40,9%) и «Восток» (38,3%). После передачи «Единой России» мандата КПРФ этот 13-й мандат достался группе «Запад» (получившей 37,2%).

«Союз правых сил» получил 6 мандатов. Три из них достались кандидатам из центральной части списка и три – лидерам групп «Пермь–Юг», «Пермь–Север» и «Пермь–Краснокамск», поскольку, как уже отмечалось, партия получила в г. Перми лучшие результаты, чем на других территориях края.

ЛДПР получила 5 мандатов. Из них также три получили кандидаты из центральной части списка и два – лидеры групп «Восток» и «Север», где у ЛДПР были наилучшие результаты.

<sup>1</sup> К.С. Милюков в качестве старейшего депутата открывал первое заседание Законодательного Собрания 21 декабря 2006 г., на котором поздравил присутствовавших с днем рождения И.В. Сталина.

<sup>2</sup> В прессе высказывались предположения, что «Милюков свой мандат попросту продал» (см., например, Владимирова В. «Ренова» вышла на замену // Business Class, № 1 (118), 15.01.2007, <http://www.business-class.ru/politics/details/?id=3080>).

<sup>3</sup> Выше уже отмечался алогизм Положения о выборах, которое не предусматривает санкции за отказ от получения мандата, но при этом содержит санкции за сложение депутатских полномочий в течение первого года после избрания.

Российская партия пенсионеров, как отмечалось в предыдущем разделе, получила 4 мандата, один из которых взял кандидат из центральной части списка и три – лидеры групп «Пермь–Краснокамск», «Коми-Пермяцкий округ» и «Север».

КПРФ достались 3 мандата. В результате отказа от получения мандата лидера списка два мандата получили кандидаты из центральной части списка и один – лидер группы «Пермь–Краснокамск», где у КПРФ оказался наилучший результат (11,0%).

В целом мандаты получили (без учета передачи мандата, состоявшейся 29 декабря 2006 г.) 10 кандидатов из центральных частей партийных списков и 20 – из субрегиональных групп, при этом на территории «Пермь–Краснокамск» и «Север» пришлось по 4 мандата, на территорию «Восток» – 3 мандата, на территории «Пермь–Север», «Пермь–Юг», «Юг» и «Коми-Пермяцкий округ» – по 2 мандата и на территорию «Запад» – один мандат<sup>1</sup>.

Помимо формальной привязки избранных депутатов к территориям интерес представляет и место жительства избранных депутатов. Как и во многих других регионах, большинство избранных по партийным спискам депутатов оказались жителями столицы края. У «Единой России» таких депутатов – 9 из 12, у «Союза правых сил» – все 6, у ЛДПР – 3 из 5, у Российской партии пенсионеров – все 4, у КПРФ – 2 из 3 (итого 24 из 30)<sup>2</sup>. После передачи мандата коммуниста К.С. Милюкова «единороссу» А.В. Фролову число жителей г. Перми среди депутатов–списочников возросло до 25.

#### *10.6. Результаты выборов по одномандатным округам и общие результаты выборов*

В одномандатных округах были избраны 29 депутатов. В округе № 2 (где отказ в регистрации получил В.И. Плотников) выборы были признаны несостоявшимися, т.к. в них приняли участие 24,0% избирателей при необходимых 25%. Еще в двух округах г. Перми явка была на грани: в округе № 11 (26,7%) и округе № 8 (27,6%). В остальных округах активность избирателей была выше 30% (в восьми округах – выше 40%).

Большая часть избранных депутатов (21) получила абсолютное большинство голосов. Наилучший результат (78,8%) оказался у В.А. Даута в округе № 16, а наихудший (32,25%) – у С.С. Черепанова в округе № 30.

Отметим, что среди избранных оказались и кандидаты, которые чуть было не были отстранены от выборов (см. раздел 6.2): К.Н. Окунев, А.Л. Бурнашов, Д.С. Скриванов и А.В. Агишев.

Стоит также обратить внимание на кандидатов, получивших ничтожную долю голосов (менее 3%). Таких оказалось 27, из них 16 были зарегистрированы на основании подписей избирателей, при этом 15 представили больше подписей, чем получили голосов на выборах. Это еще раз свидетельствует о неэффективности подписей как способа отсева несерьезных кандидатов.

Больше половины избранных по одномандатным округам депутатов (17) были выдвиженцами «Единой России». Остальные 12 – самовыдвиженцы. Среди них трое указали свою принадлежность к политическим партиям: А.В. Агишев – к «Единой России», К.Н. Окунев – к Российской партии Жизни и С.Б. Черезов – к Российской объединенной промышленной партии.

Таким образом, «Единая Россия», получив чуть больше трети голосов избирателей, официально завоевала 29 мест в Законодательном Собрании, т.е. почти половину. Однако в начале работы Законодательного Собрания во фракцию «Единая Россия» вступили еще четыре депутата, баллотировавшиеся как независимые (в т.ч. А.В. Агишев и С.Б. Черезов), и численность фракции возросла до 33. А после сложения коммунистом К.С. Милюковым

<sup>1</sup> Отметим, что на территории «Запад» наилучшие результаты (9,5%) получила Аграрная партия России, не допущенная по итогам голосования на всей территории края к распределению мандатов.

<sup>2</sup> Для сравнения: по одномандатным округам избрано 18 жителей г. Перми (из них 10 по округам, расположенным на территории г. Перми) и 11 жителей других частей края.



депутатских полномочий (см. раздел 10.4) фракция «Единая Россия» увеличилась еще на одного человека. Таким образом, «Единая Россия», как и в большинстве других региональных парламентов, имеет в Законодательном Собрании Пермского края контрольный пакет голосов.

Необходимо отметить катастрофически низкую долю женщин среди избранных депутатов. По одномандатным округам была избрана лишь одна женщина, а по партийным спискам – ни одной!<sup>1</sup> В этом отношении Пермский край выделяется даже на фоне других российских регионов, где доля женщин в законодательном органе традиционно невелика. Например, на выборах 8 октября 2006 г. наибольший гендерный дисбаланс получился в Астраханской области, где доля женщин среди избранных депутатов составила 9% (2 по партийным спискам и 3 по одномандатным округам). В Пермском крае доля женщин оказалась всего 3%.

### 10.7. Качество учета избирателей

Динамика численности избирателей Пермского региона (а также отдельно для КПАО и остальной территории) с 1995 по 2006 г. представлена в табл. 9. При ее анализе можно увидеть, что она отражает не только естественные изменения численности избирателей, но и качество их учета.

Таблица 9

#### Численность избирателей Пермского края по данным учета избирателей и итоговым протоколам

Дата	Выборы (данные учета)	Весь регион	Регион без КПАО	КПАО
17.12.1995	Государственной Думы по федеральному округу	2 105 470	2 003 934	101 536
16.06.1996	Президента РФ, 1 тур	2 122 185	2 020 049	102 136
3.07.1996	Президента РФ, 2 тур	2 125 243	2 022 676	102 567
19.12.1999	Государственной Думы по федеральному округу	2 117 009	2 020 250	96 759
26.03.2000	Президента РФ	2 127 279	2 029 560	97 719
3.12.2000	Губернатора области	2 135 283	2 037 504	97 779
9.12.2001	Законодательного Собрания области	2 130 376	2 034 410	95 966
7.12.2003	Государственной Думы по федеральному округу	2 088 197	1 993 942	94 255
14.03.2004	Президента РФ	2 076 387	1 982 596	93 791
1.07.2006	Данные учета избирателей	2 117 638	2 027 775	89 863
3.12.2006	Законодательного Собрания края по общекраевому округу	2 100 328	2 010 000	90 328

Нетрудно видеть, что численность избирателей КПАО за прошедшие 11 лет значительно сократилось. Что касается остальной части региона (и региона в целом), то до 2000 г. наблюдалась тенденция к росту избирательного корпуса, затем – его сокращение и вновь прирост.

При этом не вполне понятны заметные различия в численности избирателей на парламентских выборах и проходивших вслед за ними президентских: в 1996 г. число избирателей за полгода увеличилось на 16–19 тыс. человек, что составляет около 1% (прирост на 3 тыс. человек за 17 дней – отдельная тема), а в 2000 г. – за три месяца на 10 тыс. человек.

<sup>1</sup> Отметим, что в списках, допущенных к распределению мандатов, доля женщин составляла в среднем 22,5%, но все они были помещены на непроходные места.

При этом в декабре 1999 г. избирателей оказалось меньше, чем и в июне 1996 г., и в марте 2000 г. Можно было бы предполагать сезонные колебания, однако к декабрю 2000 г. (т.е. за 9 месяцев) численность избирателей выросла еще на 8 тыс. человек (всего за год – 18 тыс. человек), а за следующий год сократилась на 5 тыс. человек, а с декабря 2001 г. по декабрь 2003 г. – на 42 тыс. человек (2,0%). При этом в декабре 2000 г. и в декабре 2001 г. проходили региональные выборы, в которых, в отличие от федеральных, не могли принять участие жители других регионов.

Можно предполагать, что рост численности избирателей в 1999–2000 гг. был связан с недостаточной работой по исключению из списков выбывших избирателей (впрочем, нельзя исключить и целенаправленное раздувание списков перед губернаторскими выборами). Перед объединительным референдумом, проходившим 7 декабря 2003 г., на котором необходимо было обеспечить 50%-ную явку, списки, очевидно, были основательно почищены; вероятно, этот процесс продолжился и перед президентскими выборами 2004 г., где проблема явки также оставалась актуальной.

В этой связи можно предполагать, что рост числа избирателей с марта 2004 г. по июль 2006 г. также связан с недоработками по исключению выбывших избирателей. Подтверждением этому служит произошедшее затем за 5 месяцев сокращение числа избирателей на 17 тыс. человек (0,8%), что можно объяснить только целенаправленной чисткой списков.

## 11. Рейтинг демократичности выборов

На основании материала, изложенного в предыдущих разделах, был определен рейтинг демократичности выборов депутатов Законодательного Собрания Пермского края. Для этих целей использовалась методика, разработанная нами ранее для оценки выборов депутатов законодательных органов субъектов РФ, прошедших 8 октября 2006 г.<sup>1</sup>

В соответствии с данной методикой оценки даются по следующим разделам:

- 1) региональное избирательное законодательство (максимум – 25 баллов);
- 2) нарезка одномандатных избирательных округов (максимум – 5 баллов);
- 3) открытость избирательных комиссий субъектов РФ (максимум – 5 баллов);
- 4) регистрация общерегиональных списков кандидатов (максимум – 20 баллов);
- 5) регистрация кандидатов в одномандатных избирательных округах (максимум – 15 баллов);
- 6) предвыборная агитация (максимум – 5 баллов);
- 7) организация голосования, подсчета голосов и подведения итогов голосования (максимум – 5 баллов);
- 8) результаты выборов по одномандатным округам (максимум – 5 баллов);
- 9) результаты выборов по единому общерегиональному округу (максимум – 15 баллов).

При этом по 2-му, 6-му и 7-му разделам оценки выставляются экспертами на основе анализируемой информации, и выводится средняя экспертная оценка. По остальным разделам отдельно даются оценки по определенному числу параметров (большая часть которых была формализована), а затем выводятся суммарные оценки.

Некоторые проблемы возникли при применении данной методики в отношении оценки избирательного законодательства в связи с тем, что на пермских выборах уже действовала новая редакция Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которая в частности уже не предусматривала возможности голосования «против всех». Действовавшая на выборах 8 октября 2006 г. редакция данного федерального закона предоставляла региональным законодателям возможность выбора: предусматривать или нет голосование «против всех». Поэтому наличие или отсутствие строки «против всех» в избирательном

<sup>1</sup> См.: Мониторинг региональных избирательных кампаний 8 октября 2006 года. Бюллетень Национального центра демократических процедур, выпуск № 1, декабрь 2006. С. 143–150.

бюллетене учитывалось как один из параметров при оценке демократичности регионального избирательного законодательства.

Тем не менее, нами было решено сохранить данный параметр и для пермских выборов, поскольку первоначальная редакция Положения о выборах была принята до вступления в силу новой редакции федерального закона, и в этой первоначальной редакции строка «против всех» была предусмотрена (см. раздел 1). Указанный параметр оценивался по первоначальной редакции. Дополнительным аргументом в пользу такого благоприятного для Пермского края выбора послужило и наличие в Положении о выборах некоторых дополнительных достоинств, которые не были учтены в методике; в частности норма о допуске к распределению мандатов не менее трех списков.

Ниже приводятся оценки, полученные Пермским краем по разделам, и суммарные оценки в сравнении с получившими наилучшие результаты регионами, где выборы проходили 8 октября 2006 г. (Астраханская, Новгородская, Липецкая области и Чувашская Республика).

Региональное избирательное законодательство оценивалось по 17 параметрам (см. табл. 10). Максимально возможная оценка составляла 75 баллов. Поскольку максимально возможная оценка за избирательное законодательство в суммарной таблице составляла 25 баллов, при выводе суммарной оценки баллы, полученные за избирательное законодательство, делились на 3.

Таблица 10

**Оценки законодательства о выборах законодательных органов субъектов РФ для Пермского края и регионов, где выборы проходили 8 октября 2006 г.**

Параметр	Максимум	Чувашская Республика	Астраханская область	Липецкая область	Новгородская область	Пермский край
Общая численность законодательного органа	4	2	3	2	1	2
Число избирателей на один мажоритарный мандат	4	3	4	4	3	2
Изменение числа избирательных округов в ходе реформы	5	0	3	2	1	2
Тип партийного списка	5	2	2	2	1	2
Заградительный барьер	10	0	0	0	0	0
Минимальное и максимальное число кандидатов в списке	5	3	1	4	5	3
Число кандидатов в бюллетене	5	4	2	5	0	4
Есть ли строка «против всех»	5	5	5	5	5	5
Разрешены ли наблюдатели от общественных объединений	5	5	5	0	5	5
Сроки выдвижения кандидатов	3	0	2	0	3	2
Необходимое число подписей для кандидатов	4	4	4	0	4	3
Необходимое число подписей для партий	4	3	3	0	3	2
Размер избирательного залога для кандидатов	4	3	4	0	4	2
Размер избирательного залога для партий	4	2	4	2	4	1
Есть ли дополнительные строки протокола	2	0	0	2	2	2
Число контрольных соотношений	2	2	1	1	0	0
Предусмотрен ли возврат денег за «бесплатный» эфир	4	3	1	4	2	4
<b>Итого</b>	<b>75</b>	<b>41</b>	<b>44</b>	<b>33</b>	<b>43</b>	<b>41</b>

Как видно из таблицы, в оценке избирательного законодательства Пермский край уступил лидерство Астраханской и Новгородской областям, поделив третье–четвертое места с Чувашской Республикой.

Открытость избирательных комиссий субъектов РФ оценивалась по 18 параметрам (см. табл. 11) на основе информации, содержащейся на сайтах данных комиссий. Максимально возможная оценка составляла 80 баллов. Поскольку максимально возможная

оценка за открытость избирательных комиссий в суммарной таблице составляла 5 баллов, при выводе суммарной оценки баллы, полученные за открытость избирательных комиссий, делились на 16.

В табл. 11 приведены оценки также по Приморскому краю, который лидировал по данному разделу среди регионов, где выборы проходили 8 октября 2006 г. Как видно из таблицы, Пермский край по открытости комиссий уступил Приморскому краю (а также Свердловской области, данные по которой не приведены), но опередил остальные регионы.

Таблица 11

**Оценки открытости избирательных комиссий субъектов РФ для Пермского края и регионов, где выборы проходили 8 октября 2006 г.**

Параметр	Максимум	Чувашская Республика	Приморский край	Астраханская область	Липецкая область	Новгородская область	Пермский край
Решения комиссии	10	7	10	0	5	5	6
Списки кандидатов по пропорциональной системе	4	4	4	4	4	4	4
Списки кандидатов-одномандатников	4	4	4	4	4	4	4
Информация по жеребьевкам в СМИ	4	0	4	3	2	0	4
Информация по финансам	5	2	5	3	0	0	3
Контактная информация об избирательных комиссиях	4	3	4	4	3	1	4
Информация о СМИ, предоставляющих эфир и площади на бесплатной и платной основе	4	0	4	4	1	4	3
Данные о численности избирателей	4	2	2	1	2	3	2
Нарезка округов	4	4	5	4	4	4	4
Действующие региональные законы о выборах	5	5	5	5	5	5	5
Судебные решения по текущей кампании	4	0	3	0	0	0	0
Удобство пользования сайтом	3	2	2	1	1	1	2
Архив прошедших выборов	4	4	3	4	3	2	3
Новости текущих выборов	3	3	3	0	0	1	3
Оперативность в размещении данных о результатах выборов	5	4	4	3	2	3	4
Список избранных кандидатов	5	4	5	5	4	4	4
Решения по отказам от мандатов	4	4	0	4	4	1	2
Информативность решений избирательной комиссии	4	1	1	1	2	0	0
<b>Итого</b>	<b>80</b>	<b>53</b>	<b>68</b>	<b>50</b>	<b>46</b>	<b>42</b>	<b>57</b>

Итоги регистрации партийных списков оценивались по 5 параметрам (см. табл. 12). Максимально возможная оценка составляла 30 баллов. Поскольку максимально возможная оценка за регистрацию списков в суммарной таблице составляла 20 баллов, при выводе суммарной оценки баллы, полученные по итогам регистрации списков, делились на 1,5.

Как видно из таблицы, по данному разделу Пермский край уступил Астраханской, Липецкой и Новгородской областям. Уступил он и Еврейской автономной области, заняв в итоге пятое место из десяти.

Итоги регистрации кандидатов в одномандатных округах оценивались по 6 параметрам (см. табл. 13). Максимально возможная оценка составляла 25 баллов. Поскольку максимально возможная оценка за регистрацию кандидатов в суммарной таблице составляла 15 баллов, при выводе суммарной оценки баллы, полученные по итогам регистрации кандидатов, делились на 1,67.

**Оценки итогов регистрации партийных списков для Пермского края и регионов, где выборы проходили 8 октября 2006 г.**

Параметр	Максимум	Чувашская Республика	Астраханская область	Липецкая область	Новгородская область	Пермский край
Отношение числа участвовавших в выборах списков к выдвинутым	5	4	5	4	5	4
Отказы в регистрации списков	5	2	5	5	5	5
Отмены регистрации списков	5	5	5	5	5	5
Справедливость отказов и отмен регистрации	5	4	5	5	5	3
Число участвовавших списков	10	3	8	6	7	6
<b>Итого</b>	<b>30</b>	<b>18</b>	<b>28</b>	<b>25</b>	<b>27</b>	<b>23</b>

В табл. 13 приведены оценки также по Республике Карелия, которая лидировала по данному разделу среди регионов, где выборы проходили 8 октября 2006 г. Как видно из таблицы, Пермский край по данному разделу уступил Республике Карелия, получив одинаковые оценки с Чувашской Республикой, Астраханской и Новгородской областями.

**Оценки итогов регистрации кандидатов в одномандатных округах для Пермского края и регионов, где выборы проходили 8 октября 2006 г.**

Параметр	Максимум	Республика Карелия	Чувашская Республика	Астраханская область	Липецкая область	Новгородская область	Пермский край
Отношение числа участвовавших в выборах кандидатов к выдвинутым	6	4	2	3	3	4	3
Отказы в регистрации кандидатов	5	5	4	4	5	5	4
Отмены регистрации кандидатов	2	1	2	1	2	2	1
Средняя степень конкуренции в округах	6	6	6	6	4	4	5
Доля кандидатов, зарегистрированных по парламентской льготе	3	2	1	2	0	1	2
Доля самовыдвиженцев	3	3	3	2	3	2	3
<b>Итого</b>	<b>25</b>	<b>21</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>18</b>

Результаты выборов по единому общерегиональному округу оценивались по 10–11 параметрам (см. табл. 14). Максимально возможная оценка составляла 55 баллов. Поскольку максимально возможная оценка по результатам выборов по единому общерегиональному округу в суммарной таблице составляла 15 баллов, при выводе суммарной оценки баллы, полученные по результатам этих выборов, делились на 3,67.

В табл. 14 приведены оценки также по Республике Карелия и Республике Тыва, которые по данному разделу оказались в группе лидеров. Как видно из таблицы, Пермский край по данному разделу уступил тройке лидеров и довольствовался четвертым местом.

**Оценки результатов выборов по единому общерегиональному округу для Пермского края и регионов, где выборы проходили 8 октября 2006 г.**

Параметр	Максимум	Республика Карелия	Республика Тыва	Чувашская Республика	Астраханская область	Липецкая область	Новгородская область	Пермский край
Активность избирателей	8	1,30	3,31	2,37	2,37	2,49	1,10	1,64
Голосование «на дому»	3	3	3	3	3	1	2	3
Голосование «против всех»	3	–	–	3	2	3	3	–
Недействительные бюллетени (при наличии строки «против всех»)	3	–	–	0	1	1	1	–
Недействительные бюллетени (при отсутствии строки «против всех»)	6	1	0	–	–	–	–	3
«Унос» бюллетеней	2	2	2	2	2	2	2	2
Использование открепительных	1	1	1	1	1	0	0	0
Эффективное число партий	4	3	2	2	3	2	3	4
Число партий, допущенных к распределению мандатов	6	6	0	2	4	4	4	6
Суммарный процент, полученный партиями, допущенными к распределению мандатов	10	7,76	5,73	6,06	6,95	6,84	5,30	7,00
Отказы от получения мандатов	10	5	9	1	2	2	9	0
Территориальное распределение избранных депутатов	5	0	4	3	1	4	2	3
<b>Итого</b>	<b>55</b>	<b>30,06</b>	<b>30,04</b>	<b>25,43</b>	<b>28,32</b>	<b>28,33</b>	<b>32,40</b>	<b>29,64</b>

Результаты выборов по одномандатным округам оценивались по 4 параметрам (см. табл. 15). Максимально возможная оценка составляла 10 баллов. Поскольку максимально возможная оценка по результатам выборов по одномандатным округам в суммарной таблице составляла 5 баллов, при выводе суммарной оценки баллы, полученные по результатам этих выборов, делились на 2.

Таблица 15

**Оценки результатов выборов в одномандатных округах для Пермского края и регионов, где выборы проходили 8 октября 2006 г.**

Параметр	Максимум	Республика Карелия	Чувашская Республика	Пермский край	Астраханская область	Липецкая область	Новгородская область	Пермский край
Доля округов, где выборы признаны несостоявшимися	2	2	2	2	1	2	0	1
Доля округов, где результаты выборов признаны недействительными	2	2	2	2	2	2	2	2
Доля мандатов, полученных партией-фаворитом	3	2	1	3	2	0	1	2
Доля мандатов, полученных самовыдвиженцами	3	3	3	3	3	1	1	3
<b>Итого</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>8</b>

В табл. 15 приведены оценки также по Республике Карелия и Приморскому краю, которые лидировали по данному разделу. Как видно из таблицы, Пермский край по данному разделу уступил этим регионам, получив равные оценки с Чувашской Республикой и Астраханской областью.

Приведенные оценки по всем 9 разделам и суммарные оценки для Пермского края и четырех получивших наилучшие результаты регионов, где выборы проходили 8 октября 2006 г., приведены в табл. 16.

Таблица 16

**Приведенные оценки по разделам и суммарные оценки демократичности выборов для регионов, где 8 октября 2006 г. проходили выборы законодательных органов**

Параметр	Максимум	Чувашская Республика	Астраханская область	Липецкая область	Новгородская область	Пермский край
Законодательство	25	13,7	14,7	11,0	14,3	13,7
Нарезка избирательных округов	5	3,7	3,2	4,3	2,5	3,3
Открытость избирательных комиссий	5	3,3	3,1	2,9	2,6	3,6
Итоги регистрации списков	20	12,0	18,7	16,7	18,0	15,3
Итоги регистрации кандидатов	15	10,8	10,8	10,2	10,8	10,8
Агитация	5	2,8	2,2	3,2	2,3	3,3
Организация голосования и подведения итогов	5	2,7	3,0	3,2	2,0	3,0
Итоги голосования по одномандатным округам	5	4,0	4,0	2,5	2,0	4,0
Итоги голосования по единому округу	15	6,9	7,7	7,7	8,8	8,1
<b>Итого</b>	<b>100</b>	<b>59,9</b>	<b>67,3</b>	<b>61,6</b>	<b>63,4</b>	<b>65,1</b>

Таким образом, по результатам оценки получен следующий рейтинг:

Астраханская область	67,3;
Пермский край	65,1;
Новгородская область	63,4;
Липецкая область	61,6;
Чувашская Республика	59,9;
Республика Карелия	58,0;
Еврейская автономная область	56,8;
Приморский край	56,1;
Свердловская область	53,1;
Республика Тыва	43,1.

В итоге Пермский край в рейтинге демократичности региональных выборов занял второе место, уступив лишь Астраханской области.

## Часть IV. Российский и зарубежный опыт правового регулирования информационной открытости власти

### 1. Международные правовые акты в области информационной открытости

Согласно международным документам право свободно получать и распространять информацию относится к праву свободно выражать свое мнение. Так, данный подход закреплён в Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.). Данная Конвенция ратифицирована Российской Федерацией<sup>1</sup>. Согласно статье 10 Конвенции, каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и *свободу получать и распространять информацию* и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ.

Большой массив актов, обеспечивающих доступ к правительственной информации, принят коллегиальными органами Европейских стран.

Так, Комитет Министров принял в 1981 г. рекомендации о доступе к информации со стороны государственных органов. Также Комитетом Министров принята 29 апреля 1982 г. Декларация о свободе самовыражения и информации, которая в том числе призывает проводить политику открытой информации в государственном секторе, в том числе доступа к информации, в целях углубления понимания политических, социальных, экономических и культурных проблем каждым гражданином и развития его возможностей свободно обсуждать эти проблемы.

Договор о Европейском Союзе, заключенный в Маастрихте в феврале 1992 г., включает следующее положение: Конференция считает, что прозрачность процесса принятия решений укрепляет демократический характер институтов власти и общественное доверие к администрации. В соответствии с этим Конференция рекомендует Комиссии представить Совету не позднее 1993 г. доклад о мерах, необходимых для улучшения доступа общественности к информации, имеющейся в распоряжении институтов.

В мае 1993 г. Комиссия приняла решение (93/с 156/05) о публичном доступе к документам институтов власти, после чего совместно с Советом Европы был принят Кодекс о порядке публичного доступа к документам институтов власти (93/730/СЕ), основанный на принципе максимально возможного доступа к документам, находящимся в распоряжении Комиссии европейских сообществ и Европейского Совета. 8 февраля 1994 г. Комиссия приняла решение (94/90/(СЕСА/Euratom) о публичном доступе к документам Комиссии. Для эффективного выполнения упомянутых решений и Кодекса Комиссия приняла ряд дополнительных мер, в частности, создав сеть контактных пунктов при всех генеральных директоратах и опубликовав пособия по доступу к документам Комиссии и использованию электронных источников, включая серверы сети Интернет для обеспечения доступа к нужным документам.

Следует также учитывать следующие акты: Конвенцию о защите личности в связи с автоматической обработкой персональных данных от 28 января 1981 г. (ETS № 108); Декларацию о свободе самовыражения и информации, принятую 29 апреля 1982 г.; Резолюцию 1165 (1998) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «О праве на защиту частной жизни»; Резолюцию Комитета Министров Совета Европы (74)26 «Право на ответ – взаимоотношения граждан и прессы»; Рекомендации № R (99) 15 «О мерах, касающихся освещения избирательных кампаний средствами массовой информации»; Рекомендацию № (81) 19 о доступе к информации, находящейся в распоряжении государственных органов; Рекомендацию № (91) 10 о передаче третьим лицам персональных данных, находящихся в

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.



распоряжении государственных органов; Рекомендацию № (97) 18 о защите персональных данных, собираемых и обрабатываемых в статистических целях; Рекомендацию № (2000) 13 о европейской политике в отношении доступа к архивам; Резолюцию № 2 о журналистских свободах и правах человека, принятую на 4-ой Европейской конференции министров по политике в области средств массовой коммуникации (Прага, декабрь 1994 г.); Декларацию о будущей политике в области средств массовой информации (принята на 6-ой Европейской конференции министров по политике в области средств массовой коммуникации – Краков, июнь 2000 г.); Рекомендацию № Rec (2003) 13 Комитета Министров Совета Европы государствам–участникам о предоставлении через СМИ информации относительно уголовных процессов; Декларацию о свободе политической дискуссии в средствах массовой информации (принята 12 февраля 2004 г. на 872-м заседании Комитета Министров на уровне постоянных представителей).

Особое внимание в международных актах уделяется доступу к экологической информации. Так, согласно Принципу 10 Декларации Рио, на общенациональном уровне каждый гражданин должен иметь соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которой располагают государственные органы, включая информацию об опасных материалах и связанных с риском и опасностью работах в районе их проживания. Государства должны информировать и способствовать большей информированности общественности, а также способствовать ее участию в решении этих вопросов, обеспечив широкий доступ к информации. Должен быть обеспечен эффективный доступ к юридическим и административным механизмам, включая возмещение ущерба и возможность судебной защиты.

В соответствии со статьей 1 Конвенции ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, для содействия защите права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния, каждая Сторона гарантирует права на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в соответствии с положениями данной Конвенции.

Вопросы доступности информации постоянно находятся в центре внимания многих международных авторитетных организаций. Например, в 2001 г. под эгидой ЮНЕСКО была принята Программа «Информация для всех». Эта Программа призвана служить основой для международных дискуссий о политических, этических и социальных проблемах, связанных с зарождением глобального информационного общества, и подготовки проектов, ориентированных на обеспечение всеобщего доступа к информации. В соответствии с поручением Комиссии РФ по делам ЮНЕСКО был сформирован и Российский комитет Программы «Информация для всех».

Вступившая в силу 3 сентября 1953 г. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод не только провозгласила основополагающие права человека, но и создала особый механизм их защиты. В настоящее время – это Европейский Суд по правам человека.

Европейский Суд по правам человека должен обеспечивать неукоснительное соблюдение и исполнение норм Конвенции ее государствами–участниками. Ратификация Российской Федерацией Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней») позволяет всем лицам, находящимся под ее юрисдикцией, обращаться в Европейский Суд по правам человека, если они считают свои права нарушенными. Европейский Суд по правам человека наделен правом присудить «справедливое удовлетворение претензии» в виде финансовой компенсации материального ущерба и морального вреда, а также возмещение выигравшей стороне всех издержек и расходов.

Европейским Судом по правам человека было вынесено достаточно много решений, касающихся права свободно выражать свое мнение. Среди них можно отметить следующие: Социалистическая партия и другие против Турции. Решение Европейского суда по правам человека от 25 мая 1998 г.; Боуман (Bowman) против Соединенного Королевства. Решение Европейского Суда по правам человека от 19 февраля 1998 г.; Де Хаэс (De Haes) и Гийселс (Gijssels) против Бельгии. Решение Европейского Суда по правам человека от 24 февраля 1997 г.; Уингроу (Wingrove) против Соединенного Королевства. Решение Европейского Суда по правам человека от 25 ноября 1996 г.; Гудвин (Goodwin) против Соединенного Королевства. Решение Европейского Суда по правам человека от 27 марта 1996 г.; Фогт (Vogt) против Германии. Решение Европейского Суда по правам человека от 26 сентября 1995 г.; Йерсилд (Jersild) против Дании. Решение Европейского Суда по правам человека от 23 сентября 1994 г.; Отто Премингер Институт (Otto-Preminger-Institut) против Австрии. Решение Европейского Суда по правам человека от 20 сентября 1994 г.; Косадо Кока (Casado Coca) против Испании. Решение Европейского Суда по правам человека от 24 февраля 1994 г.; «Информационсферайн Лентиа» (Informationsverein Lentia) и другие против Австрии. Решение Европейского Суда по правам человека от 24 ноября 1993 г.; Кастеллс (Castells) против Испании. Решение Европейского Суда по правам человека от 23 апреля 1992 г.; Обершлик (Oberschlick) против Австрии. Решение Европейского Суда по правам человека от 23 мая 1991 г.; Лингенс (Lingens) против Австрии. Судебное решение от 8 июля 1986 г.; «Санди таймс» (The Sunday Times) против Соединенного Королевства. Судебное решение от 26 апреля 1979 г.; Энгель (Engel) и другие против Нидерландов. Решение Европейского Суда по правам человека от 8 июня 1976 г.

## 2. Зарубежный опыт регулирования информационной открытости

Во многих странах мира приняты законы, регламентирующие доступ к правительственной информации.

Старейшему в мире шведскому закону о доступе к информации уже больше 250 лет. Швеция стала первой страной, начавшей утверждать принцип транспарентности государственных органов, приняв в 1776 г. закон о свободе изданий. В 1949 г. он был модифицирован в закон о свободе печати. В настоящее время этот закон является составной частью конституции Швеции и гарантирует всем гражданам страны свободу получения информации в государственных органах на безвозмездной основе.

В США в 1966 г. был принят закон «О свободе информации» (Freedom of Information Act, FOIA), согласно которому все данные, которые собираются и хранятся государственными структурами, являются общественным достоянием, доступ к ним имеют граждане США на бесплатной основе. основополагающий постулат FOIA – признание всей информации, которая собирается и хранится любыми государственными структурами, общественным достоянием, доступ к которой имеют все граждане США, а бремя доказательства того, что разглашение той или иной информации может повредить национальным интересам страны, возлагается на правительство и его структуры. Отдельные ведомства – Министерство обороны, ЦРУ, ФБР – частично освобождены от обязательств, налагаемых законом, однако граждане имеют право требовать рассекречивания информации через суд.

Особенностью FOIA является подробная детализация того, как происходит передача информации и документов. Правительственные ведомства и министерства в соответствии с законом имеют право взимать с граждан плату за поиск и тиражирование документов, однако первые два часа поиска бесплатны, а плата за тиражирование не должна превышать среднеамериканских расценок (в настоящее время – примерно 25 центов за лист).

Важность FOIA была продемонстрирована рядом громких процессов, выигранных общественными организациями или частными лицами. Например, в 1987 г. ассоциация американских ученых через суд добилась публикации ранее сверхсекретных сведений о бюджете ЦРУ. Позже, опять-таки ссылаясь на FOIA, адвокаты, представлявшие интересы семей чилийских диссидентов, добились рассекречивания документов о сотрудничестве

американских властей с режимом Пиночета. А совсем недавно госдепартамент был вынужден опубликовать свои документы о том, что американская администрация в середине 70-х поддержала режим индонезийского диктатора Сухарто во время оккупации Восточного Тимора.

Однако самым сенсационным стал процесс рассекречивания досье, которые собирались ФБР на видных деятелей политики и культуры США, в том числе публикация досье на Чарли Чаплина и Джона Леннона. Теоретически любой американский гражданин теперь может требовать рассекречивания своего досье, собиравшегося ФБР. Также в США во всех штатах есть собственные законы, обеспечивающие доступ к правительственным документам.

В Японии с 1 апреля 2001 г. вступил в силу закон о доступе к информации, находящейся в распоряжении административных органов. Круг лиц, имеющих право на получение доступа к государственной управленческой информации, японским законодателем практически не ограничен: любой человек может требовать от руководителей административных органов раскрытия принадлежащих им документов бесплатно. Принцип прозрачности не распространяется на законодательную и судебную власти, на часть структур государственного управления.

В Великобритании в 2000 г. принят закон «О свободе информации», по которому гражданам должны предоставляться любые документы, кроме имеющих отношение к формулированию и определению политики правительства.

В Мексике принят закон о федеральной прозрачности и доступе к правительственной информации, открытой для общественности. Закон обязывает государственных служащих предоставлять любому обратившемуся с запросом гражданину положительный или мотивированный отрицательный ответ в течение 20 рабочих дней. При этом закон предоставляет возможность гражданам следить за исполнением бюджета, лицензионной деятельностью государства и другими параметрами работы государственной администрации. Закон предусматривает отказ лишь в случае, если обнародование той или иной информации может представлять угрозу для национальной безопасности или касается незавершенных судебных разбирательств. Одновременно период секретности для большей части информации определяется в 12 лет. Это гораздо меньше, чем во многих странах, где сроки установлены от 20 до 50 лет.

Среди стран бывшего СССР, в которых действуют законы об информационной открытости, можно отметить Грузию, Узбекистан, Эстонию. У всех этих законов есть один общий момент – они касаются исключительно сведений, которые собирали и/или хранили государственные органы. На документы частных организаций и компаний законы о доступе к информации не распространяются.

Одним из наиболее процедурно проработанных законов является Закон Эстонии «О публичной информации». Закон вступил в силу 1 января 2001 г. Декларируемыми целями Закона являются обеспечение для общественности и всех лиц возможности доступа к информации, предназначенной для общего пользования, на основе принципов демократического и социального правового государства и открытого общества, а также создание возможностей для осуществления общественностью контроля за выполнением публичных обязанностей.

Закон не применяется: в отношении информации, представляющей собой государственную тайну; при обеспечении архивными учреждениями доступа к публичным архивным документам в порядке, установленном Законом об архивах и на его основании; в отношении ответов на заявления и докладные записки в порядке, установленном Законом об ответах на заявления, если ответы на них предполагают анализ и синтез запечатленной информации либо сбор и документирование дополнительной информации; в отношении ограничений, особых условий, порядка и способов доступа к информации, если специальным законом или международным договором предусмотрено иное.

В статье 4 Закона указаны принципы обеспечения доступа к публичной информации. Так, с целью обеспечения демократического государственного устройства и создания возможностей для удовлетворения публичного интереса, осуществления прав, свобод и выполнения обязанностей всеми лицами владельцы информации должны обеспечивать доступ к находящейся в их владении информации на условиях и в порядке, установленных законом. Доступ к информации должен обеспечиваться максимально быстрым и удобным для всех способом. При обеспечении доступа к информации должна быть гарантирована неприкосновенность частной жизни людей. Доступ к информации обеспечивается бесплатно, за исключением случаев, когда оплата прямых расходов, связанных с выдачей информации, предусмотрена законом. Каждый вправе оспаривать ограничение доступа к информации, если подобным ограничением нарушаются его права и свободы.

Глава 3 Закона посвящена обеспечению доступа к информации на основании информационного запроса. При этом установлено, что владелец информации обязан в понятной форме разъяснять лицу, запрашивающему информацию, порядок, условия и способы доступа к информации. Чиновники или работники владельца информации обязаны оказывать лицам, запрашивающим информацию, всемерную помощь в представлении информационных запросов, выяснении необходимой для них информации, ее местонахождения, а также определении наиболее подходящих для запрашивающих информацию лиц способов доступа к ней. Чиновник или работник владельца информации, в компетенцию которого не входит исполнение информационного запроса, обязан незамедлительно направить лицо, запрашивающее информацию, к чиновнику или работнику, обладающему соответствующими полномочиями, либо незамедлительно передать письменный информационный запрос названному чиновнику или работнику. Если из информационного запроса не явствует, какую информацию или каким способом лицо желает получить, то владелец информации должен с целью уточнения существа запроса незамедлительно связаться с названным лицом.

В главе четвертой речь идет об обнародовании информации. Указанная в Законе информация должна быть обнародована на странице в сети Интернет. Помимо страницы в сети Интернет эта информация может быть обнародована: посредством телерадиовещания или в периодической печати, путем выставления документа для всеобщего ознакомления в муниципальных учреждениях или массовых библиотеках, в официальных изданиях; а также иными способами, предусмотренными законами или принятыми на их основании правовыми актами.

Отдельная глава Закона посвящена вопросам надзора за его исполнением. Основную роль здесь играет Инспекция по защите данных. В Законе подробным образом определена компетенция данной Инспекции в сфере осуществления надзора. Так, Инспекция по защите данных может возбуждать надзорное производство на основании жалобы или по собственной инициативе.

В ходе осуществления надзора Инспекция по защите данных выясняет следующие обстоятельства: зарегистрирован ли информационный запрос в предусмотренном законом порядке; исполнен ли информационный запрос в порядке, в сроки и способом, которые предусмотрены законом; соответствует ли отказ в исполнении информационного запроса закону; установлено ли ограничение доступа к информации в предусмотренном законом порядке; выполняется ли владельцем информации обязанность обнародования информации; выполняется ли владельцем информации обязанность ведения страницы в сети Интернет.

Инспекция по защите данных уведомляет о результатах надзора лицо, подающее жалобу, владельца информации и вышестоящее учреждение или вышестоящий орган владельца информации. Результаты надзора обнародуются на странице в сети Интернет, ведущейся Инспекцией по защите. При этом владелец информации должен принять в течение пяти рабочих дней со дня получения соответствующего предписания меры к исполне-

нию предписания и в письменной форме уведомляет об этом Инспекцию по защите данных. Инспекция обнародует это уведомление на своей странице в сети Интернет.

Разумеется, в рамках данного издания невозможно осветить все зарубежное законодательство о предоставлении государственной информации. Одним из наиболее полных исследований в данной сфере является Обзор законодательства по доступу к информации в мире. Его автор, Дэвид Банисар, проанализировал законодательство о доступе к правительственной информации по состоянию на 2004 г. в 56 государствах.

К сожалению, Российская Федерация наряду с еще 36 странами была отнесена к тем, кто только предпринимает попытки принять законы по доступу к информации<sup>1</sup>.

### **3. Российское законодательство в области информационной открытости**

#### *3.1. Действующее федеральное законодательство*

В Российской Федерации в настоящее время порядок предоставления информации органами публичной власти достаточно фрагментарно и разрозненно регулируется целым рядом нормативных актов. На федеральном уровне эти вопросы частично закреплены в Градостроительном кодексе РФ, Земельном кодексе РФ, Бюджетном кодексе РФ, Гражданском кодексе РФ. Существует специальный Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», а также Федеральный закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации», отдельные аспекты информационной открытости власти решаются в федеральных законах «О средствах массовой информации», «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О приватизации государственного и муниципального имущества» и некоторых других.

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», как и следует из его названия, в основном касается технических вопросов информатизации и защиты информации. В самом этом Федеральном законе закреплено, что он регулирует отношения, возникающие при: осуществлении права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации; применении информационных технологий; обеспечении защиты информации. В нем практически отсутствуют положения, регулирующие порядок получения информации о решениях органов публичной власти. Только в статье 3 этого Федерального закона провозглашается, что правовое регулирование отношений, возникающих в сфере информации, информационных технологий и защиты информации, основывается на принципе открытости информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободного доступа к такой информации.

К числу других новаций данного закона следует отнести и тот факт, что в данном Федеральном законе указан перечень информации (хотя и весьма общего характера), к которой не может быть ограничен доступ. В соответствии со статьей 8 указанного Федерального закона не может быть ограничен доступ к:

- нормативным правовым актам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающим правовое положение организаций и полномочия государственных органов, органов местного самоуправления;
- информации о состоянии окружающей среды;

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Дэвид Банисар. Свобода информации и доступ к правительственным документам. Обзор законодательства по доступу к информации в мире. М., 2004. / Ред. С. Шевердяева (следует учесть, что автор исследовал законодательство лишь на федеральном уровне, в то время как во многих субъектах РФ даже в то время уже действовали региональные законы об информационной открытости).

- информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств (за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну);
- информации, накапливаемой в открытых фондах библиотек, музеев и архивов, а также в государственных, муниципальных и иных информационных системах, созданных или предназначенных для обеспечения граждан (физических лиц) и организаций такой информацией;
- иной информации, недопустимость ограничения доступа к которой установлена федеральными законами.

К числу важных правовых источников в этой области следует отнести ряд правовых актов Президента РФ. Так, Указом Президента РФ от 31 декабря 1993 г. № 2334 «О дополнительных гарантиях права граждан на информацию»<sup>1</sup> установлено, что деятельность государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц осуществляется на принципах информационной открытости, что выражается, в частности, в доступности для граждан информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей личные интересы граждан, а также осуществлении гражданами контроля за деятельностью государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов граждан.

Следует также отметить Доктрину информационной безопасности РФ (утверждена Указом Президента РФ от 9 сентября 2000 г. № Пр-1895)<sup>2</sup>. Правда, по мнению отечественных экспертов, в Доктрине информационной безопасности акцент сделан не на задаче создания открытого информационного пространства, а исключительно на информационном обеспечении правительственной политики<sup>3</sup>. Во многом соглашаясь с данной точкой зрения, нельзя не отметить, что в Доктрине содержится и ряд положений в сфере информационной открытости органов публичной власти. Доктрина прямо говорит, что одной из угроз конституционным правам и свободам человека и гражданина в области духовной жизни и информационной деятельности может являться неправомерное ограничение доступа граждан к открытым информационным ресурсам федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления.

К числу внутренних источников угроз информационной безопасности РФ Доктрина отнесла: недостаточную разработанность нормативной правовой базы, регулирующей отношения в информационной сфере, а также недостаточную правоприменительную практику; недостаточную активность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ в информировании общества о своей деятельности, в разъяснении принимаемых решений, в формировании открытых государственных ресурсов и развитии системы доступа к ним граждан.

Четко в Доктрине определено, что сложившееся положение дел в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации требует безотлагательного решения такой задачи, как совершенствование нормативной правовой базы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации, включая механизмы реализации прав граждан на получение информации и доступ к ней, формы и способы реализации правовых норм, касающихся взаимодействия государства со средствами массовой информации.

Следует отметить и роль Правительства РФ в регламентации вопросов информационной открытости власти. Так, постановлением Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 была утверждена Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002 – 2010 Годы)». Целями Программы в том числе являются: расширение возможности досту-

<sup>1</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

<sup>2</sup> Российская газета. № 187. 28 сентября 2000 г.

<sup>3</sup> Федотов М.А. Право массовой информации в Российской Федерации. М., 2002. С. 144.

па граждан к информации для реализации своих конституционных прав, в том числе к сведениям о деятельности органов государственной власти, обеспечение непосредственного участия институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления; снижение числа обращений граждан и организаций в органы государственной власти и сокращение времени вынужденного ожидания, внедрение единых стандартов обслуживания населения, создание условий для предоставления государственных услуг по принципу «одного окна».

Ожидаемыми результатами реализации Программы и показателями ее эффективности станут: повышение эффективности бюджетных расходов на внедрение информационных технологий в деятельность органов государственной власти на 10%; уменьшение административной нагрузки на граждан и организации, связанной с предоставлением в органы государственной власти необходимой информации, снижение количества вынужденных обращений граждан в органы государственной власти для получения государственных услуг и необходимого времени ожидания на 10%; обеспечение гарантированного уровня информационной открытости органов государственной власти, повышение уровня доверия и взаимодействия, сокращение затрат времени на реализацию гражданами РФ своих конституционных прав и обязанностей; повышение оперативности и качества принимаемых решений, сокращение издержек на организацию административно-управленческих процессов в органах государственной власти.

Процедура предоставления информации о деятельности органов государственной власти регулируется на федеральном уровне также и ведомственными актами, к числу которых относятся регламенты Правительства РФ, Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

### *3.2. Законодательство субъектов Федерации*

В обеспечении информационной открытости органов публичной власти достаточно значимую роль призваны играть органы государственной власти субъектов Федерации. В соответствии с пунктом «б» части 1 статьи 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится защита прав и свобод человека и гражданина. Поэтому субъекты РФ вправе осуществлять в сфере информационной открытости органов государственной власти и органов местного самоуправления собственное правовое регулирование.

Некоторые субъекты РФ опередили здесь федеральный центр. Например, Устав Архангельской области закрепил принципы непосредственного обсуждения гражданами важных вопросов государственного значения (статья 16), а также гласность в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления (статья 18). В статье 22 Устава Вологодской области закреплено, что органы государственной власти и органы местного самоуправления области обязаны информировать население о социально-экономическом положении области, вопросах, обсуждаемых в органах государственной власти и органах местного самоуправления, принимаемых ими решениях, а также публиковать иную информацию в соответствии с действующим законодательством, за исключением информации, распространение которой ограничено федеральными законами.

В ряде субъектов РФ приняты специальные законы, с различной степенью детализации регулирующие вопросы информационной открытости региональных органов власти<sup>1</sup>. Одним из первых стал принятый в 1995 г. Закон Санкт-Петербурга «О гарантиях конституционных прав граждан на информацию о решениях органов власти Санкт-Петербурга». В 2002 г. был принят Закон Калининградской области «О порядке предоставления инфор-

---

<sup>1</sup> Однако, даже самое детальное законодательное регулирование само по себе не является гарантией активного использования такого права гражданами. Поэтому очень важной является деятельность органов государственной власти субъектов РФ по практическим разъяснениям (в том числе, через средства массовой информации) этого права граждан.

мации органами государственной власти Калининградской области», а в 2003 г. Закон Красноярского края «О праве граждан на информацию о деятельности и решениях органов государственной власти Красноярского края и порядке предоставления информации органами государственной власти Красноярского края». Аналогичный закон о порядке предоставления информации был принят и в Волгоградской области. В марте 2004 г. был принят Закон города Москвы «О гарантиях доступности информации о деятельности органов государственной власти города Москвы». В Новгородской области в январе 2005 г. вступил в силу областной Закон «О порядке предоставления информации органами государственной власти Новгородской области». Принятию Закона способствовал большой накопленный опыт в виде указов губернатора области. В мае 2005 г. был принят Закон Приморского края «О государственных информационных ресурсах Приморского края и порядке предоставления информации органами государственной власти Приморского края».

С сожалением приходится констатировать, что в некоторых субъектах Российской Федерации законодательные гарантии прав граждан являются формальными и не могут в должной мере обеспечить информирование граждан о решениях органов публичной власти. В качестве примера можно привести Закон Еврейской автономной области от 21 декабря 1999 г. № 152-ОЗ «О гарантиях реализации конституционных прав граждан о решениях, принимаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления Еврейской автономной области». Данный Закон, состоящий всего из пяти статей, посвящен исключительно порядку опубликования нормативных правовых актов областных органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также направлению указанных актов в фонды соответствующих библиотек. Упомянутый выше Закон Санкт-Петербурга хотя и содержит на одну статью больше, но также не решает задачи правового регулирования рассматриваемых отношений.

Вместе с тем, комплексный анализ законодательства субъектов Российской Федерации в сфере предоставления информации о решениях органов публичной власти показывает, что российские регионы приобрели определенный опыт правового регулирования в данном направлении.

Не остаются в стороне от этого процесса и муниципалитеты. В статье 20 Устава муниципального образования «город Вологда» закреплено, что органы и должностные лица местного самоуправления города Вологды обязаны обеспечить каждому жителю право на получение полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления, возможность ознакомления с документами и материалами, касающимися осуществления местного самоуправления на территории городского округа, если иное не предусмотрено законом. Формы, перечень и сроки предоставления такой информации определяются нормативным правовым актом Вологодской городской Думы о порядке предоставления информации населению. Органы местного самоуправления регулярно, не реже одного раза в год, информируют население о своей работе по вопросам развития муниципального образования.

Анализ муниципального правотворчества показывает, что наиболее часто принимаются акты, регулирующие порядок предоставления информации по проведенным торгам (конкурсам) на закупку товаров, работ и услуг для муниципальных нужд: например, Постановление мэра города Калининграда от 13 сентября 1999 г. № 3414 «О предоставлении информации по проведенным торгам (конкурсам) на закупку товаров, работ и услуг для муниципальных нужд».

Нормативными правовыми актами органов местного самоуправления устанавливается и порядок доступа к муниципальным информационным ресурсам. Например, такой порядок утвержден Постановлением мэрии города Ярославля от 18 октября 2000 г. № 2335 «О порядке доступа субъектов информационной деятельности к муниципальным информационным ресурсам г. Ярославля».



### 3.3. Проекты федеральных законов, внесенные в 1997–2004 годах

В российском парламенте неоднократно предпринимались попытки принять специальный федеральный закон, регламентирующий право на получение информации. Например, еще в 1997 г. Президентом РФ в Государственную Думу был внесен проект федерального закона «О праве на информацию»<sup>1</sup>. В данном проекте федерального закона основной упор был сделан на законодательное регулирование конституционного права искать и получать информацию (часть 3 статьи 29 Конституции Российской Федерации). Это привело к тому, что в проекте регламентировался значительный круг отношений, связанных с предоставлением гражданам практически любой информации и от любых организаций, независимо от их правового статуса. При таком подходе потребовалось бы урегулировать право получения информации и у физических и у юридических лиц.

На наш взгляд, при законодательном регулировании этой сферы необходимо опираться не только на часть 3 статьи 29, но и на часть 2 статьи 24 Конституции РФ, согласно которой органы государственной власти и местного самоуправления обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы.

Этот недостаток был учтен в проекте федерального закона «О гарантиях предоставления информации о решениях государственных органов, органов местного самоуправления»<sup>2</sup>, внесенном в Государственную Думу еще в 2004 г. от имени депутатов В.А. Рыжкова, И.Н. Морозова, С.А. Насташевского и В.И. Черепкова. Данный инициативный депутатский законопроект так и не рассмотрен нижней палатой парламента, что говорит о нарушении процедур законотворчества.

Указанный законопроект посвящен федеральным гарантиям предоставления информации о решениях и деятельности всей системы государственных органов и органов местного самоуправления. Концепция данного законопроекта построена на детальном регулировании процедуры предоставления органами власти информации о своих решениях и своей деятельности. Законопроект подготовлен в русле принятой в 2000 г. доктрины информационной безопасности РФ, его целью является закрепление процедурных гарантий предоставления информации о своих решениях органами власти любого уровня, установление большей информационной прозрачности в деятельности органов власти.

В законопроекте, инициированном независимыми депутатами Государственной Думы, под информированием граждан понимается предоставление всей создаваемой государственными органами и органами местного самоуправления информации, которая содержит сведения о принимаемых ими решениях в пределах их компетенции, а также нормативные правовые акты, издаваемые этими органами.

При этом гарантией реализации права граждан на информацию стало закрепление обязанности государственных органов и органов местного самоуправления по хранению в течение установленных сроков принимаемых ими актов, созданию в своем составе структурных подразделений, назначению ответственных лиц, на которые возлагается непосредственное обеспечение предоставления информации заинтересованным лицам.

Помимо этого проект призван установить финансовые гарантии обеспечения права на получение информации. Так, предлагается запретить коммерческое распространение информации через государственные органы и органы местного самоуправления. Плата за получение информации должна взиматься только в размере, не превышающем затраты на

---

<sup>1</sup> Данный проект федерального закона находился на рассмотрении Государственной Думы более четырех лет. Первоначально он был принят в первом чтении, после чего проводилась большая работа по его подготовке ко второму чтению. Однако в дальнейшем проект был возвращен к первому чтению и отклонен. Через 3 месяца после отклонения данного проекта федерального закона рядом депутатов Государственной Думы был внесен законопроект «О праве на информацию в Российской Федерации», который в 2002 г. был отклонен при рассмотрении в первом чтении.

<sup>2</sup> С текстом законопроекта можно ознакомиться на официальном сайте Государственной Думы (<http://www.duma.gov.ru>).

ее предоставление. В то же время информация, затрагивающая права и свободы личности обратившегося, должна предоставляться во всех случаях бесплатно.

Декларируя в законе открытость деятельности органов власти, депутаты исходили из того, что вся информация должна быть открыта. Исключением является лишь информация ограниченного доступа, порядок обращения с которой устанавливается специальными федеральными законами. Ведь, согласно Конституции РФ и базовым демократическим принципам, вся информация открыта, а уже потом складывается перечень того, что должно быть закрыто.

Не менее важным стало закрепление в законопроекте основных способов предоставления информации, среди которых:

- обнаружение информации о принимаемых решениях;
- обеспечение непосредственного доступа к документам и материалам в органах власти;
- обеспечение доступа к заседаниям органов власти;
- предоставление документов и материалов на основании запроса.

В законопроекте регламентированы правила обнаружения официальной информации, порядок предоставления доступа на заседания государственных органов и органов местного самоуправления, формы обеспечения непосредственного доступа к документам и материалам соответствующих органов, в том числе с использованием информационных ресурсов сети Интернет, а также процедура подготовки письменного запроса (включая передачу запроса по электронной почте и факсу) на получение информации, его рассмотрения и удовлетворения государственными органами и органами местного самоуправления.

Полагаем, что реализация положений проекта федерального закона будет способствовать повышению открытости в деятельности органов власти, общедоступности информации о принимаемых ими решениях, установлению действенных механизмов контроля за исполнением указанными органами своих полномочий, связанных с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов граждан и юридических лиц.

### *3.4. Экспертиза правительственного законопроекта об обеспечении доступа к информации о деятельности органов власти*

Только в январе 2007 г. Правительство Российской Федерации наконец подготовило и направило в Государственную Думу альтернативный проект федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>1</sup>.

Анализ правительственного законопроекта в сравнении с проектом, внесенным депутатами Государственной Думы, показывает, что он носит преимущественно рамочный характер, декларируя необходимость соблюдения права граждан на информацию, определяя формы реализации гражданами и юридическими лицами указанного права, но не содержит механизмов его реализации путем установления четких законодательных процедур получения гражданами информации и не конкретизирует обязанности государственных органов по ее предоставлению в полном объеме, что было сделано в депутатском проекте.

Как следствие, большое количество вопросов, которые могли бы быть урегулированы на уровне федерального закона, разработчики законопроекта отдали на усмотрение федеральных органов государственной власти и прежде всего Президента РФ и Правительства РФ. Среди них регулирование порядка доступа к информации о деятельности государственных органов, руководство которыми осуществляют Президент РФ и Правительство РФ, определение перечня информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, обязательного для размещения в сети Интернет, а также периодичности, способов и форм такого размещения, регулирование порядка обна-

<sup>1</sup> С текстом законопроекта можно ознакомиться на официальном сайте Государственной Думы (<http://www.duma.gov.ru>).

родования в СМИ информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, порядка присутствия граждан на заседаниях указанных органов, размера и порядка взимания платы за предоставление информации, определение видов информации, предоставляемой на бесплатной основе и другие.

Вызывает серьезные возражения и направленность правительственного законопроекта на коммерциализацию предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, что не отвечает самим принципам функционирования органов власти, осуществляющих свою деятельность за счет средств государственного бюджета, формируемого налогоплательщиками страны. Разработчики пошли по пути закрепления лишь ограниченного перечня информации, предоставляемой бесплатно, считая, что доступ ко всей иной информации должен осуществляться за плату.

В пункте 2 части 1 статьи 1 правительственного законопроекта не совсем корректно дано определение понятия «государственных органов» как федеральных и региональных органов государственной власти и **иных государственных органов, образуемых в соответствии с Конституцией РФ**. Следует учесть, что в Российской Федерации существуют государственные органы, о которых не упоминается в Конституции и на которые в равной мере должны распространяться требования рассматриваемого закона. Например, статус Центральной избирательной комиссии РФ и избирательных комиссий субъектов РФ закреплен в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому они являются государственными органами. В этой связи необходимо дополнить указанный пункт законопроекта нормой о том, что под государственными органами в целях настоящего закона понимаются и органы, образуемые в соответствии с федеральными законами. Аналогичное замечание относится и к части 4 статьи 10 законопроекта.

В частях 4 и 5 статьи 2 проекта указано, что доступ к информации о государственных органах, руководство которыми осуществляют Президент РФ и Правительство РФ, происходит на общих основаниях с учетом особенностей, определенных актами Президента и Правительства соответственно. На наш взгляд, порядок доступа к информации о государственных органах должен быть единым для всех органов, а на уровне подзаконных актов могут лишь конкретизироваться положения законодательства, но не устанавливаться особенности правового статуса отдельных государственных органов, противоречащие общему, закреплённому федеральным законом порядку предоставления информации.

Подобный подход провоцирует конфликт интересов граждан и соответствующих органов власти, так как государственному органу выгоднее оставаться неподконтрольным обществу, поэтому некорректно делегировать этому же органу полномочия по определению степени своей информационной открытости.

В пункте 1 статьи 7 законопроекта содержится ограничение для органов власти на обнародование информации о своей деятельности. Обнародование (опубликование) может осуществляться лишь в случаях, установленных законодательством либо нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Эта норма не позволяет государственному органу по своей инициативе опубликовать какую-либо информацию о своей деятельности, если это прямо не установлено законодательством. К слову, в рассматриваемом проекте таких случаев вообще не предусмотрено.

В пункте 5 статьи 7 законопроекта предусмотрено получение информации гражданами путем их присутствия на заседаниях органов власти. При этом присутствовать полагается только на заседаниях коллегиальных органов (то есть в основном на заседаниях законодательных органов власти). Возможность присутствия или наблюдения за заседанием исполнительного органа власти, даже если на этом заседании рассматривается вопрос, затрагивающий права конкретного гражданина или организации, проектом не предусмотрена, что существенно ограничивает возможности реализации права граждан на информацию.

Статьей 9 проекта регламентируется перечень сведений, которые **могут** размещаться на сайтах органов власти в сети Интернет. На наш взгляд, нецелесообразно придавать данному перечню рекомендательный характер, притом что статьей 10 проекта полномочиями по утверждению перечней сведений, которые государственные органы и органы местного самоуправления **обязаны** размещать в информационно-телекоммуникационных сетях, наделены эти же органы. Как уже упоминалось выше, в подобном случае неизбежен конфликт интересов, что способно отразиться на качестве правового регулирования вопросов информационной открытости органов власти.

Полагаем, что оптимальным решением стало бы закрепление в федеральном законе обязательного перечня информации, размещаемой на сайтах органов власти, с возможностью его расширения законами субъектов РФ и подзаконными нормативными актами. В этой связи в частях 5 и 6 статьи 10 законопроекта следует указать, что перечни информации о деятельности государственных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления утверждаются соответственно не в порядке, определяемом субъектом РФ и органами местного самоуправления, а законом субъекта РФ в соответствии с федеральным законодательством. Перечни информации о деятельности федеральных государственных органов, как это и указано в частях 1–4 статьи 10 законопроекта, могут утверждаться этими же органами, с той лишь поправкой, что они должны соответствовать общеобязательному перечню, закреплённому рассматриваемым законом.

В части 8 статьи 10 проекта указано, что перечни информации о деятельности судов, а также периодичность, способы и формы ее размещения в сети Интернет, утверждаются в порядке, определяемом законодательством РФ, регулирующим деятельность судов. На наш взгляд, не стоит делать исключение из общего порядка предоставления информации для судебных органов. Федеральный закон о принципах информационной открытости органов государственной власти имеет особый статус, специализированный предмет регулирования и должен распространять единые стандарты на органы всех ветвей власти. Учитывая особенности функционирования федеральных судов, считаем возможным закрепление в федеральном законе специального перечня информации, обязательной для размещения в сети Интернет, относящегося исключительно к деятельности судов.

Следовало бы конкретизировать сроки размещения информации о деятельности органов власти в информационно-телекоммуникационных сетях, поскольку закреплённая в части 9 статьи 10 проекта расплывчатая формулировка о том, что публикация указанной информации «должна осуществляться в сроки, обеспечивающие своевременность реализации и защиты пользователями информации своих прав, свобод и законных интересов», не гарантирует своевременного размещения информации.

Статьей 14 законопроекта регламентируется порядок обнародования государственными органами, органами местного самоуправления информации о своей деятельности в средствах массовой информации. При этом в названной статье содержатся лишь отсылочные нормы. Полагаем, что следовало бы прописать процедуру обнародования информации более подробно, в частности, указать хотя бы минимальный перечень информации, обязательной для опубликования органами власти, порядок и периодичность обнародования информации в СМИ и т.д.

Аналогичное замечание по поводу полного отсутствия правового регулирования касается и статьи 15 проекта, регламентирующей вопросы присутствия граждан и представителей организаций на заседаниях органов власти. Процедура и условия допуска граждан на заседания, порядок присутствия на них отданы законопроектом в ведение регламентов этих органов. На наш взгляд, для предотвращения злоупотреблений вышеуказанные вопросы требуют подробного регулирования в федеральном законе.

Излишне завышены в законопроекте сроки обработки запросов информации в органах власти. Для регистрации запроса более чем достаточно одних суток, а не трех дней, как указано в части 2 статьи 19 проекта. В случае, если запрашиваемая информация отсутствует у государственного органа или органа местного самоуправления, ему вполне хва-

тит трех дней (вместо пяти, определенных законопроектом) для перенаправления запроса в другой орган. В этот же срок государственный орган, который не имеет сведений о наличии запрашиваемой информации в другом органе власти, может уведомить об этом автора запроса, а не в семидневный срок, как установлено частью 3 статьи 19 проекта.

Положение части 3 статьи 19 законопроекта о том, что в случае запроса информации, которая не относится к деятельности данного органа, он направляется в орган, в компетенцию которого входит предоставление запрашиваемой информации, противоречит пункту 3 статьи 22 этого же проекта, в соответствии с которым указанный случай является основанием для отказа в предоставлении информации.

Считаем нецелесообразным закрепление в законопроекте в качестве основания для отказа в предоставлении информации факт ее публикации в средствах массовой информации либо размещение в информационно-телекоммуникационных сетях (часть 3 статьи 20, пункт 4 статьи 22 проекта). Во-первых, не все граждане имеют доступ к сети Интернет, а во-вторых может быть проблематично найти опубликованную в СМИ информацию, если со дня публикации прошло значительное время. На наш взгляд, для органов власти не будет обременительно предоставлять по запросам граждан ранее публиковавшиеся материалы.

Еще раз подчеркнем неприемлемость положений законопроекта, направленных на извлечение прибыли за счет предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (статьи 23–24 проекта). Тем более, что размер оплаты за предоставление информации, а также объем информации, предоставляемой на бесплатной основе, должен будет определяться не в законе, а Правительством РФ. Перечень информации, которая предоставляется бесплатно, чрезвычайно узок и не конкретен, что может привести к ситуации, когда за предоставление практически любой информации органы власти будут требовать деньги.

Полагаем, что предоставление информации о своей деятельности является важнейшей функцией государственных органов, органов местного самоуправления, направленной на удовлетворение потребностей населения и поэтому должно осуществляться за счет текущего бюджетного финансирования. Максимум, за что может быть установлена невысокая плата, так это за изготовление значительного числа копий документов и за почтовую пересылку.

В целом, анализ рассматриваемого законопроекта показывает, что центр тяжести правового регулирования порядка предоставления информации его разработчики необоснованно перераспределили на ведомственные подзаконные акты. На уровне федерального закона решается весьма ограниченный и далеко не самый важный круг вопросов. Регулирование большей части процедурных гарантий реализации права граждан на получение информации о деятельности органов власти отдается на откуп этим же органам. Результатом подобного подхода станет невозможность достижения главной цели принятия законопроекта: установления единого порядка предоставления информации о своей деятельности всеми государственными органами и органами местного самоуправления, гарантирующего соблюдение конституционных прав граждан.

Помимо законопроекта «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» в Государственную Думу внесен проект изменений Закона РФ «О средствах массовой информации». Этот проект, направленный, по словам разработчиков, на повышение открытости органов власти, на самом деле существенно ухудшает условия информирования россиян о деятельности государственных органов, поскольку в соответствии с ним редакции средств массовой информации при запросе соответствующих сведений ставятся в такие же условия, как и обычные граждане и организации. То есть, если в настоящий момент государственные органы обязаны предоставлять информацию по запросу СМИ в семидневный срок, то после принятия законопроекта этот срок составит от 30 до 45 дней, в то время как средства мас-

совой информации являются основным инструментом оперативного информирования граждан о действиях властей.

Распространение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов является одной из существенных гарантий гражданского контроля за властью. Однако действенный контроль невозможен без эффективной системы информирования граждан о решениях и действиях органов власти. Поэтому свободная деятельность СМИ по поиску, получению, передаче, производству и распространению информации любым законным способом является одновременно гарантией и способом обеспечения эффективности такого контроля.

Именно свободная деятельность СМИ предоставляет обществу одну из наилучших возможностей узнавать мнения и взгляды политических деятелей и составлять свое мнение о них. А политическим деятелям дает возможность публично высказывать и комментировать общественные проблемы и выражать свою озабоченность.

Таким образом, возможность получения гражданами оперативной, достоверной и полной информации о деятельности и решениях органов власти напрямую связана с доступностью ее получения средствами массовой информации у указанных органов.

Появление закона, регулирующего вопросы информационной открытости власти в России, назрело давно. Его принятие и исполнение позволят достичь целого ряда целей. Первая цель – сделать российское государство более демократичным, информационно открытым и «прозрачным» для граждан. Вторая – повысить эффективность деятельности государственного аппарата и органов местного самоуправления. Ибо российский опыт показывает, что непрозрачная, а следовательно безответственная власть неэффективна. Наконец, третья – установление общественного контроля над властью. Только общественный контроль позволит повысить ответственность государственных и муниципальных служащих за свою деятельность, сделает более эффективной борьбу с коррупцией, растратами, злоупотреблением должностным положением.

Подписано в печать 22.02.07. Заказ № 43. Тираж 300 экз.  
ООО «Фирма Печатный двор», г. Москва, Лопухинский пер., 6