

Андрей Бузин

Избирательные комиссии как декорации выборов

Немного теории и истории

Если выборы существуют, то их кто-то должен организовывать. Более того, организация голосования требует определенных материальных затрат: надо, по крайней мере, оповестить избирателей, обустроить помещение для голосования, напечатать бюллетени, провести голосование и подсчитать результаты. Организация массового голосования — дело государственное, в том смысле, что оно финансируется государством и организуется государственными органами.

Из всех ветвей власти для организации выборов более всего подходит власть исполнительная — администрация. Так оно и устроено в некоторых государствах — Германии, Великобритании, Швеции и др., где выборы организует главным образом администрация. Но во многих странах организация выборов законодательно закреплена за специальными органами, формально не зависими от других органов власти, — избирательными комиссиями. И это неспроста. Дело в том, что доверить проведение выборов действующей власти можно только в том случае, если точно известно, что эта власть не превратит выборы в избрание самой себя. А такая уверенность нехарактерна для стран с неустоявшейся демократической традицией.

История российских избирательных комиссий как отделенных от исполнительной власти независимых органов начинается, по большому счету, с периода Временного правительства 1917 года. Нормативные акты Временного правительства о выборах предусматривали создание избирательных комиссий для проведения выборов на довольно широкой демократической основе. В частности, предусматривалось вхождение в избирательные комиссии представителей любой группы избирателей, выдвинувшей список кандидатов.

Но история избирательных комиссий по выборам в Учредительное собрание так же печальна, как и история самого Учредительного собрания: они были распущены «ввиду отказа работать совместно с комиссаром, назначенным СНК». Тем

не менее советская власть продолжила традицию проведения выборов, оставив в качестве их формальных организаторов избирательные комиссии.

Избирательные комиссии первого периода Советов — до 1937 года — это комиссии «при исполкомах». С 1925 по 1937 год такое положение комиссий было закреплено законодательно. Судя по всему, в те времена некоторые граждане еще испытывали веру в институт выборов. По крайней мере, исследователь советской избирательной системы Л. И. Щеблецов писал в журнале «Советское государство и революция права» (№ 1, 1930): «Кулак в это время создавал свои подпольные избиркомы... Выявление засоренности (избирательных комиссий) производилось работниками, посланными в деревню для проверки выполнения директив вышестоящих органов». Работа, судя по всему, была проведена значительная: например, из 127 проверенных избиркомов Северного Кавказа «вычищено» 267 человек, из 4422 избиркомов Сибирского края — 1657 человек, из 351 сельизбиркома Средневожской области было полностью распущено 127 комиссий, в Чеченской автономной области состав сельизбиркомов был обновлен на 35% и т. д. (речь идет о выборах 1928–1929 годов).

С принятием Конституции СССР 1936 года выборы стали всеобщими, а избирательные комиссии стали де-юре самостоятельными органами. Формирование комиссий, а также назначение их руководителей осуществлялось исполкомами соответствующих Советов. Избирательные комиссии до конца 80-х годов создавались исключительно на период выборов и были призваны оформить заранее известные результаты этих выборов, на которых на один мандат всегда претендовал один кандидат. От комиссий не зависело не только то, какие кандидаты будут зарегистрированы и дойдут до голосования, но даже и сам результат голосования. Декоративность избирательных комиссий того времени подтверждается и их избыточным количеством: например, на выборах 1977 года в стране было образовано 2 254 869 избирательных комиссий, в состав которых входило 9 228 397 человек. Большинство комиссий имело статус окружных, и, по сути, единственная их задача заключалась в исполнении ритуала регистрации единственного кандидата и объявлении его народным депутатом.

Гражданская активность конца 80—начала 90-х годов, а также изменение избирательного законодательства привели к реформированию системы избирательных комиссий и активизации их деятельности. Избирательные комиссии к середине 90-х годов начали выстраиваться в систему самостоятельных органов. В этот период они имели полномочия не только по регистрации кандидатов, но и по отмене регистрации. Формирование большинства комиссий было де-юре отдано либо

вышестоящим комиссиям, либо органам представительной (законодательной) власти. Все это привело к тому, что новая исполнительная власть, вышедшая из-под опеки КПСС, но сохранившая навыки и информационную базу формирования избирательных комиссий, стала уделять им серьезное внимание.

Конечно, в разных частях страны закрепление новых форм административного влияния на результаты выборов происходило с различной скоростью и различными методами. Сбор юридически значимой информации о таком влиянии представляет собой непростую задачу, поскольку это влияние не афишируется. Систематизированных исследований по этим вопросам нет, и маловероятно, что они появятся. Большая часть представленных ниже фактов относится к столичному опыту. Это связано с тем фактом, что именно московские выборы являлись основным предметом внимания автора этой статьи — вследствие личного участия в деятельности столичных комиссий различного уровня.

Выстраивание вертикали власти, выражающееся в том числе и в повышении управляемости избирательных комиссий, происходило в Москве более интенсивно, с опережением общероссийского графика. Но и в других регионах страны администрация постепенно брала под контроль избирательные комиссии. Автору этой статьи неоднократно доводилось наблюдать в периферийных районах страны «взаимодействие» глав районных администраций с председателем территориальной комиссии. В некоторых регионах советская традиция подчиненности «общественных» избирательных комиссий «профессиональным» сотрудникам администрации вообще не ставилась под сомнение: считалось само собой разумеющимся, что сотрудники администрации дают указания комиссиям, занимаются бюллетенями и списками избирателей, готовят документы для территориальных комиссий или комиссий муниципальных образований. Однако в случае с региональными избирательными комиссиями (комиссиями субъектов Федерации), с территориальными и «муниципальными» избиркомами в политически активных регионах с целью повышения управляемости комиссий приходилось использовать тактику тщательного «подбора» кадров — так, как это делалось в Москве.

В конечном счете избирательные комиссии высшего звена — ЦИК РФ и региональные — превратились в самостоятельные, но «правильно» политически ориентированные государственные органы, комиссии среднего звена (территориальные, окружные и комиссии муниципальных образований) — в придатки местных администраций, а участковые комиссии — в технических исполнителей, ориентирующихся не на закон, а на кураторов из администрации.

Формирование комиссий: теория и практика

Московская городская избирательная комиссия

Главная московская избирательная комиссия — в том виде, в котором она существует сейчас, на постоянной основе, — была сформирована мэром Москвы 15 октября 1993 года. Ее председателем был назначен А.В. Петров. Эта комиссия «избрала» первую Московскую городскую думу в составе 35 человек. Результат выборов был «не очень чист» с юридической точки зрения: нормативный акт, регламентировавший те выборы, предусматривал, что избранный депутат должен набрать больше голосов, чем количество голосов, поданных против всех, а этого смогли добиться лишь четверо депутатов из 35. Тем не менее мэрии было необходимо закрепить состав Мосгордумы именно в таком числе, и Московская избирательная комиссия признала всех победителей депутатами.

Следующий состав Московской городской избирательной комиссии (далее — МГИК) формировался на основании закона города Москвы «О Московской городской избирательной комиссии»: 7 членов комиссии должен был назначить мэр Москвы, 7 членов — Мосгордума. При назначении членов этого состава МГИК впервые проявилось важное преимущество исполнительной власти перед законодательной: администрация всегда имеет возможность делать свой выбор после законодательного органа. Из семи членов МГИК, назначенных мэром, шестеро перед этим были отвергнуты Мосгордумой (а седьмой — А.В. Петров — предусмотрительно снял свою кандидатуру перед рассмотрением в Мосгордуме). Тогда же мэром был назначен членом МГИК и будущий ее председатель — В.П. Горбунов.

Заметим, что в 1995 году на 7 мест в комиссии претендовал 51 человек, что, несомненно, свидетельствует о высоком интересе к выборам в то время. В дальнейшем состязательность процесса формирования избирательных комиссий существенно снизилась.

МГИК 1995 года обеспечила первые выборы Ю.М. Лужкова в 1996 году и, главное, выборы депутатов Мосгордумы в 1997 году¹, ставшие пробой массового использования административных избирательных технологий (неофициальный «список Лужкова» победил тогда в 27 округах из 35).

Следующее формирование МГИК произошло в 1999 году. В Мосгордуму было подано 14 заявок на 7 мест. Послушная к тому времени Мосгордума назначила в МГИК успешного доказать свою ло-

¹ Заметим, кстати, что в 1995 году Московская городская дума самостоятельно продлила собственные полномочия на 2 года, против чего Московская городская избирательная комиссия не возражала.

ьяльность В.П. Горбунова. После назначений в Мосгордуме семь членов было назначено мэром Москвы. При этом проявилось еще одно преимущество мэра: по согласованию с Мосгордумой он имел большую свободу выбора (поскольку должен был назначить лишь две кандидатуры от «парламентских» партий, а законодательный орган — три).

МГИК 1999 года обеспечивал федеральные выборы 1999 и 2000 годов и, главное, выборы депутатов Мосгордумы 2001 года (которые администрация выиграла со счетом 33:2).

Формирование следующего состава МГИК состоялось в 2003 году. Поскольку Мосгордума (так же, как и мэр) должна была назначить 4 членов комиссии в обязательном порядке (3 — от «парламентских» партий и 1 — от ЦИК РФ), фактически борьба шла за 3 оставшихся места, на которые претендовали 10 кандидатов. В результате были назначены 3 сторонника Горбунова, считая и его самого. В лояльности Горбунову назначенцев мэра (за исключением выдвинутого КПрФ) сомневаться не приходилось.

Интрига при формировании МГИК в 2003 году заключалась в опасности, что ЦИК РФ не назначит Горбунова председателем МГИК, и это не устраивало московскую администрацию. У ЦИК РФ, как известно, к московским выборам были большие претензии, да и сам Горбунов не скрывал неприязни к главной комиссии страны. При этом ЦИК РФ имел два «квотных» места в комиссии (и прочил на место председателя одного из своих выдвинутых — С.Н. Карманова), а также имел право предлагать кандидатуру председателя МГИК. Но практика показала, что московская администрация сильнее, чем ЦИК, в вопросах аппаратной борьбы.

Действующий состав МГИК был сформирован в 2007 году. На этот раз на семь мест, заполняемых городской думой, претендовало пять «квотных», обязательных претендентов — от четырех парламентских партий и от ЦИК РФ. Городская дума не озаботилась вопросом о том, по какой причине четверо «квотных» кандидатов от всех парламентских партий достались именно ей, при этом ни одного «квотного» партийного кандидата не досталось мэру. Между тем заявки на включение в комиссию «квотных» кандидатов были поданы в оба органа. В таком распределении «квотных» кандидатур (так же, как и при распределении «квотных» мест в окружных комиссиях в 1999 году, — см. ниже) отчетливо проявилась подчиненная роль Мосгордумы по отношению к исполнительной власти.

На два остальных места претендовали три кандидатуры: выдвинутый самой комиссией ее председатель В.П. Горбунов, выдвинутый Московской федерацией профсоюзов (постоянным партнером МГИК при выдвижении членов комиссии)

Ю.К. Павлов и выдвинутый партией «Справедливая Россия» В.Е. Помаскин. Четвертая кандидатура — В.В. Шуленина (сотрудника аппарата МГИК), выдвинутая «Молодой Гвардией Единой России», была снята непосредственно перед заседанием, а сам В.В. Шуленин был включен в состав комиссии мэром на день позже. Понятно, что из трех предложенных кандидатур место в комиссии заняли В.П. Горбунов и Ю.К. Павлов.

Политическая направленность по крайней мере троих из семи назначенных Мосгордумой членов МГИК была предопределена, а в совокупности с остальными семью членами, назначенными мэром Москвы, она четко определила политическую ориентацию комиссии в целом.

История формирований Московской городской избирательной комиссии иллюстрирует не только драматическое снижение интереса общества к выборам, но и хорошо иллюстрирует кадровые методы встраивания избирательной комиссии субъекта Федерации в бюрократическую корпорацию.

Окружные и территориальные комиссии

Анализ формирования окружных и территориальных комиссий (будем называть их комиссиями среднего звена) в городе Москве с очевидностью показывает, что основную роль при их формировании играют органы исполнительной власти — префектуры и районные управы (ранее — супрефектуры).

Территориальные избирательные комиссии обычно формируются на территории одного административного района. Это относится как к районам города Москвы и другим крупным городам, так и к муниципальным районам, на которые административно подразделяется каждый субъект Федерации. Поэтому территориальные комиссии (далее — ТИК) всегда связаны с одной конкретной администрацией — администрацией района. Важность ТИК определяется двумя факторами. Во-первых, на тех выборах, где ТИК играют роль промежуточных комиссий, именно они зачастую составляют так называемые повторные протоколы, искажающие итоги голосования в участковых избирательных комиссиях. Во-вторых, на муниципальных выборах ТИК часто играют роль избирательных комиссий муниципальных образований, то есть являются комиссиями, организующими местные выборы.

Территориальные комиссии, в отличие от окружных и участковых, являются постоянно действующими; они наряду с ЦИК РФ и комиссиями субъектов Федерации образуют каркас системы избирательных комиссий в РФ. Поэтому в некоторых районах России ТИК, так же, как ЦИК и региональные комиссии, играют роль политических органов, а руководитель ТИК фактически являет-

ся «заведующим отделом выборов» в местной администрации.

Наш первый с коллегой А.Е. Любаревым опыт анализа формирования избирательных комиссий относится к **формированию московских ТИК в 1996 году**. В то время законодательство еще не предусматривало «квотных» мест, то есть не обязывало формирующие органы включать в составы комиссий выдвиженцев от каких-либо партий или органов. ТИК формировались де-юре Московской городской избирательной комиссией. Поэтому именно туда мы обратились за информацией о выдвинутых кандидатурах. Но получили немотивированный отказ от председателя комиссии В.П. Горбунова. Тем не менее анализ официально опубликованной информации — составов ТИК — позволял сделать два важных вывода. Первый: во всех административных округах Москвы, за исключением Северного, были отвергнуты подавляющее большинство выдвиженцев политических общественных объединений (в частности, выдвинутых движением «Демократическая Россия»). Второй: МГИК использовала предложения по составам ТИК, которые были подготовлены префектурами административных округов.

В результате состав московских ТИК по субъектам выдвижения оказался следующим: 73 % членов было выдвинуто «по месту работы», 20 % — по месту жительства, 5 % — от политических общественных объединений и 2 % — от других общественных объединений.

В те времена московские организаторы выборов много говорили о том, что комиссии должны быть политически нейтральны, что в них не должны работать члены политических организаций. В действительности московская власть училась создавать безынициативные и легко управляемые комиссии.

Следующее исследование относится к составам **окружных и территориальных избирательных комиссий, которые формировались перед выборами депутатов Мосгордумы в 1997 году**. Анализ формирования этих комиссий² опять проявил пристрастность МГИК к выдвиженцам от политических партий. «Проходимость» кандидатов, выдвинутых политическими партиями в окружные комиссии, составила 32 % по сравнению с 94 % у выдвиженцев по месту жительства, 91 % у выдвиженцев по месту работы и 63 % у выдвиженцев от неполитических общественных объединений. Стала заметной тенденция использования дружественных администрации неполитических общественных организаций (ветеранов, инвалидов, многодетных семей) для выдвижения кандидатур в комиссии. Позже эта тенденция по-

лучит развитие. Так же, как и в 1996 году, отношение к выдвиженцам от политических партий сильно зависело от административного округа, что свидетельствовало о том, что фактически формированием окружных и территориальных комиссий занимались префектуры. Конкуренция в составы окружных комиссий составляла в 1997 году 1,31 человека на место.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» 1997 года закрепил за «парламентскими» партиями одно «квотное», обязательное место во всех избирательных комиссиях. Это несколько изменило подход администрации к формированию комиссий. «Изгоями» стали теперь все «непарламентские» партии, а также все общественные организации, за исключением «ручных», курируемых администрацией.

Формирование **15 окружных комиссий по выборам депутатов Государственной думы в 1999 году** осуществлялось «на паритетных началах» мэром Москвы и Мосгордумой. В каждую комиссию эти два органа должны были включить пять представителей, выдвинутых «парламентскими» партиями (на тот момент это были ДВР, КПРФ, ЛДПР, НДР и «Яблоко»). Мэр «угорил» депутатов, чтобы те взяли на себя 3 квотных места во всех 15 комиссиях, оставив себе два. Тем самым, у мэра фактически была возможность назначить 5 членов комиссии, а Мосгордуме — только 4.

Мосгордума должна была выбрать 105 членов окружных избирательных комиссий из 153 претендентов. Почти все кандидаты от «парламентских» партий были назначены (исключение составил один кандидат от ДВР). Также «гладко» прошли кандидатуры, выдвинутые профсоюзом (у московской администрации есть дружественный профсоюз — Московская федерация профсоюзов) и районными собраниями. «Отыгралась» Мосгордума на «непарламентских» политических общественных объединениях: не было назначено ни одного из 15 кандидатов от партии и движения «Демократическая Россия», другие политические общественные объединения получили 7 мест на 13 выдвинутых кандидатур. Российское объединение избирателей (структура, близкая в то время к «Единству») также не получило ни одного места.

Формирование **ТИК в 1999 году** осуществляли районные управы. Всего на 1360 мест было предложено 1576 кандидатур, то есть конкурс составил 1,16 человека на место. Понятно, что и здесь общественные объединения уступили по доле назначенных в комиссии кандидатур не только «парламентским» партиям, но и собраниям избирателей.

Окружные комиссии по выборам депутатов Мосгордумы 2001 года формировались МГИК. Последняя должна была сформировать

² См.: Любарев А.Е. Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989–2000. М.: Стольный град. С. 208.

35 комиссий общей численностью 490 членов. Большинство заявок поступало по традиции не в МГИК, а в префектуры, которые и готовили предложения для так называемой рабочей группы МГИК. Всего было выдвинуто 682 кандидата, то есть конкурс составил 1,4 человека на место.

В те времена в Государственной думе было 6 партийных фракций, и МГИК должна была включить в составы окружных избирательных комиссий (далее — ОИК) не менее чем по 5 выдвиженцев от соответствующих партий. Однако МГИК не пошла по простому пути включения всех предложенных «парламентскими» партиями кандидатур. Там, где это было возможно (в 26 из 35 комиссий), одна кандидатура от «парламентской» партии включена в состав комиссии не была. Результат таких исключений довольно выразителен.

Двумя самыми удачливыми партиями оказались «Отечество» и ЛДПР (ЛДПР почему-то всегда пользовалась особой любовью при формировании избирательных комиссий) — все их заявки были удовлетворены. Находящееся на грани слияния с «Отечеством» движение «Единство» также в конечном счете получило все запрошенные в комиссиях места. У КПРФ были отвергнуты 2 кандидата. Зато из 33 кандидатов от СПС были отвергнуты 9, из 27 кандидатов от «Яблока» — 10³. Такая же картина наблюдалась и в руководящих «тройках» ОИК, которые были избраны на первых заседаниях с подачи оргуправлений префектур: в их составе оказались 13 представителей «Отечества», 6 — ЛДПР, 4 — «Единства», по 1 — КПРФ и «Яблока» и ни одного представителя СПС. Показатели «непарламентских» политических объединений были, понятное дело, еще хуже (12 из 29).

Анализ результатов поименного голосования по кандидатурам в ОИК позволил А. Любареву (который в то время был членом МГИК с правом совещательного голоса) сделать вывод, что большинство членов МГИК голосовали согласованно и были заранее подготовлены к такому голосованию⁴.

Принятый в 2002 году новый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» обязал региональные комиссии сформировать новые **постоянно действующие территориальные избирательные комиссии**. Формально этим занималась МГИК, которая утвердила в ноябре **2002 года** составы 121-й территориальной комиссии. Все выдвиженцы от «парламентских» партий, а на тот момент их было шесть — «Отечество», «Единство», СПС, ЛДПР, КПРФ и «Яблоко», — были включены. Остальные общественные организации, выдвигавшие кандидатов, четко разделились на две категории — дружествен-

ные администрации и «посторонние». По традиции практически полностью были удовлетворены заявки Московской федерации профсоюзов.

В каждом административном округе оказались активными и успешными определенные общественные организации⁵. Причем документы о выдвижении от этих общественных организаций по форме были очень похожи на документы, оформленные районными собраниями или собраниями избирателей районных управ. Все это, несомненно, подтверждает гипотезу о том, что документы от этих организаций готовились в префектурах. Выдвиженцы этих организаций были в подавляющем большинстве включены в составы комиссий.

Другую группу общественных организаций составили организации, «самостоятельно» выдвигавшие кандидатов. Они в основном равномерно распределили своих выдвиженцев по территории Москвы и получили по большей части отказы. Так, Российской объединенной промышленной партии (выдвинула 49 кандидатов) было отказано в 71 % случаев, Народной партии (выдвинула 76 кандидатов) — в 96 % случаев, общественной организации «Факел» — в 97 % случаев, партии анархистов (выдвинула 11 кандидатов) — в 100 % случаев.

Наиболее подробно исследован процесс формирования **московских окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной думы в 2003 году**. Тогда в 15 окружных комиссиях на 210 мест было подано 255 заявок, то есть конкурс составил 1,2 человека на место. Как видно, интерес к выборам и надежда на них у политически активной части населения постепенно падали. По одной кандидатуре в каждую ОИК выдвинули все шесть «парламентских» партий (фракций) — «Отечество», «Единство», СПС, ЛДПР, КПРФ и «Яблоко». Так же во все комиссии выдвинули кандидатов партия «Единая Россия», «Народная партия» и Московская федерация профсоюзов. Стоит отметить тот факт, что сформировавшаяся незадолго до этого «Единая Россия» выдвинула «свои» кандидатуры несмотря на то, что во всех округах были выдвинуты «квотные» кандидатуры от избирательных блоков «Отечество—Вся Россия» и «Единство», которые, собственно, и составили «Единую Россию». При этом, как и следовало ожидать, выдвиженцы «Единой России», «Отечества» и «Единства» зачастую были сотрудниками муниципальных ор-

³ См.: <http://www.votas.ru/oik01.html>

⁴ См.: <http://www.votas.ru/oik.htm>

⁵ «Союз народовластия» проявил себя исключительно в Южном округе, «Организация промышленников и предпринимателей» — в Восточном округе, «Красный Крест» и «Народный дом» — в Юго-Западном и Восточном, местные общества инвалидов и многодетных семей — в Западном, некие «РОСТО» и «МОВТВСП» — в Северо-Западном, движение «Женщины России» — в Северо-Восточном.

ганов или муниципальных и государственных предприятий.

Так же, как и в 2002 году, наблюдалась четкая зависимость активности разных общественных объединений от административного округа: каждый округ имел свой набор общественных объединений, выдвигавших якобы своих представителей.

«Результативность» разных субъектов выдвижения говорит сама за себя. Помимо «парламентских» партий, заявки которых были удовлетворены полностью, высокий результат показали «Единая Россия» (93 %), профсоюзы (93 %), муниципальные собрания (72 %), предыдущие составы ОИК (83 %). Зато от «Народной партии» были включены только 20 % выдвинутых, а от остальных партий — половина.

Более глубокий анализ⁶ показывает, что успешными являются те организации, у которых высока доля среди выдвинутых государственных и муниципальных служащих, а также сотрудников государственных и муниципальных предприятий. В совокупности окружные комиссии образца 2003 года более чем на половину состояли из выдвинутых таких организаций.

В конце 2006 года МГИК сформировала новые составы ТИК. Полный анализ формирования нового состава ТИК провести не удалось: ссылаясь на конфиденциальность сведений, содержащихся в представленных документах, МГИК отказалась представить сведения о выдвинутых кандидатурах.

В 2005 году была принята поправка в избирательное законодательство, которая расширила возможности представительства в избирательных комиссиях государственных и муниципальных служащих с одной трети до половины. МГИК не преминула воспользоваться этим обстоятельством как при формировании ТИК, так и при изменении их составов. Начиная с середины 2007 года МГИК на своих заседаниях регулярно рассматривает вопросы изменения составов ТИК. При этом в комиссии взамен выбывших членов интенсивно вводятся муниципальные и государственные служащие, в основном — сотрудники управ и муниципалитетов. Некоторые из них тут же назначаются руководителями комиссий.

Участковые комиссии

Участковые избирательные комиссии (далее — УИК), пожалуй, единственный вид специальных избирательных органов, который существует во всех странах. Организация массового голосования требует привлечения большого числа непрофессионалов-общественников. Поэтому УИК, в некотором роде, наименее политически ангажи-

рованные избирательные комиссии. С другой стороны, осуществлять прямые фальсификации голосования проще всего именно в УИК.

Отсутствие интереса граждан к декоративным выборам и реальной партийной системы приводит к большим трудностям при наборе членов УИК. Следует отметить, что наблюдение за правильностью работы УИК гораздо эффективнее осуществлять с помощью наблюдателей, а не через «своих» членов УИК с решающим голосом, поэтому оппозиционные партии вообще не заинтересованы участвовать в формировании УИК. Очень часто бывает, что конкурс на места в УИК отсутствует.

При сложившихся условиях формирование УИК под силу только органам исполнительной власти, которая может использовать свои рычаги воздействия на предприятия и организации. Хотя по закону УИК формируются вышестоящими избирательными комиссиями (обычно территориальными, реже муниципальными и окружными), на практике они всегда формируются именно администрацией и в основном — по «производственному принципу». Понятно, что в такой ситуации наблюдается «эффект курицы-наседки»: УИК ориентируются в первую очередь на администрацию, а уж потом на закон и вышестоящие комиссии.

Составы УИК обычно формируются на основе договоренностей администрации с предприятиями и организациями, в помещениях которых проходит голосование. Закон предусматривает, что срок подачи предложений по кандидатурам в составы УИК не должен быть менее 10 дней. Это условие довольно часто нарушается, что, впрочем, практически никогда не вызывает нареканий, так как активность выдвижения кандидатов в УИК очень низка.

Подготовленные администрацией списки составов УИК и их председателей автоматически утверждаются соответствующей избирательной комиссией. После этого руководство УИК поддерживает активные контакты именно со штатными сотрудниками администрации, которые привлекли их к работе, а не с избирательной комиссией, работающей на общественных началах.

Сложившаяся практика формирования УИК помимо эффекта их ориентации на администрацию имеет еще несколько последствий. Во-первых, составленные из сотрудников одного предприятия, связанных друг с другом профессиональной деятельностью, УИК рассматривают любые попытки контроля их работы со стороны общественности как посягательство на их компетенцию. Более того, сплоченность комиссии может проявляться в сокрытии нарушений со стороны коллег, в большей управляемости этого повязанного «круговой порукой» коллектива. Во-вторых, ориентированные на рутинную ра-

⁶ См.: <http://www.votas.ru/oik03.html>

боту УИК очень часто проявляют некомпетентность в элементарных вопросах права и даже в технических вопросах составления избирательных документов. В случае возникновения затруднений они обращаются к администрации, которая не стесняясь дает им консультации по любым вопросам.

Приведем несколько характерных фактов из исследования, посвященного анализу составов УИК, которые были образованы на дополнительных выборах депутата Государственной думы по 196-му избирательному округу (голосование состоялось 12 марта 2006 года)⁷. Были проанализированы составы всех УИК избирательного округа (их было 181), сформированных (якобы) семью территориальными избирательными комиссиями.

Во-первых, как и в случаях с формированием комиссий среднего звена (см. выше), среди субъектов выдвижения фигурирует стандартный набор общественных организаций⁸. Различия в составах УИК связаны исключительно с районной принадлежностью. Так, в Южном Медведкове в формировании почти всех комиссий приняла участие Межрегиональная общественная организация инвалидов «Инваком», никак не проявившая себя в других районах. В районе Алтуфьево «формирователи» комиссий пошли по наиболее простому пути — они выдвинули кандидатов от районной управы. В Лианозове (и только там) использовали выдвижение от собраний избирателей.

Во-вторых, интересен профессиональный состав партийных выдвиженцев. Во все комиссии выдвинуты представители «Единой России» и ЛДПР (кроме них в некоторых районах выдвинуты представители КПРФ). Поскольку большинство УИК состоят из сотрудников одного предприятия, следует предположить, что либо в Северо-Восточном административном округе города Москвы на всех предприятиях работают члены «Единой России» и ЛДПР, либо эти партии предоставили администрации свои атрибуты для выдвижения кандидатур в комиссии.

⁷ Полностью материал можно найти в моей статье «Составы участковых избирательных комиссий как зеркало российских выборов», журнал «Конституционное и муниципальное право», № 12, 2006.

⁸ «Молодежное Единство» — 96 % комиссий, Московская федерация профсоюзов — 97 %, Ассоциация военных юристов — 95 %, оборонная спортивно-техническая организация РОСТО — 97 %, организация ветеранов войны в Афганистане «Талока» — 96 %, общественные организации инвалидов — 111 % (процент больше чем 100, поскольку в одном районе сразу две организации инвалидов приняли участие в выдвижении), Российское объединение избирателей — 97 %, Ассоциация предпринимателей СВАО — 95 %; межрегиональное общественное учреждение «Народный Дом» — 96 %.

В-третьих, обнаруживается очень высокий уровень «сплоченности» УИК, связанный с единым местом работы: доля УИК, в которых сотрудники одного предприятия составляют более половины, — 97 % (!), в которых они составляют более двух третей членов — 94 %, более 90 % — 72 %, а таких комиссий, где все члены являются сотрудниками одного предприятия, оказалось 30 %!

Деятельность комиссий: теория и практика

Комиссии высшего звена

Комиссии двух высших уровней — ЦИК РФ и региональные — являются государственными органами, причем этот статус закреплен за ними законодательно. Эти комиссии имеют собственные помещения, материальное оснащение и штат сотрудников, являющихся государственными служащими. Как это принято в России для многих государственных органов, эти комиссии обычно надежно защищены от граждан: доступ в них строго охраняется.

Относительно комиссий высшего звена, особенно относительно ЦИК РФ, строго говоря, нельзя утверждать, что они являются декоративными органами (это можно было утверждать в советские времена, когда эти комиссии не были постоянно действующими, а создавались под каждые выборы). Скорее можно говорить о том, что они представляют собой части российской административной машины. Руководители этих комиссий входят в высшую номенклатуру, а комиссии самостоятельно и добровольно выполняют возложенные на них задачи по оформлению выборов, обеспечивая внешне «приличную» легитимацию действующей власти.

ЦИК РФ предыдущего состава (действовавшего до марта 2007 года) и его председатель проявляли несколько большую самостоятельность, чем это допустимо в номенклатурной среде. Хотя ЦИК РФ предыдущего состава старательно не замечал грубых нарушений, которыми сопровождались выборы депутатов Государственной думы в 2003 году (выразившихся в первую очередь в нарушении принципа равноправия избирательных объединений), и «спускал на тормозах» вопиющие нарушения на региональных и местных выборах, он тем не менее позволял себе вольности, явно не нравившиеся администрациям — как федеральной, так и региональным.

Например, перед выборами в Мосгордуму в 2005 году ЦИК РФ в письме своего заместителя выразил «сомнения» в демократичности норм московского избирательного закона, раньше других отменившего графу «Против всех», установившего драконовские правила регистрации и

10 %-ный барьер для партийных списков. После этого московская администрация вела постоянное наступление на ЦИК РФ и его председателя, используя в качестве инструментов Московскую городскую думу и Московскую городскую избирательную комиссию. Последним аккордом была статья А.В. Петрова (вице-преьера правительства Москвы), опубликованная «Московским комсомольцем» 15 февраля 2007 года — незадолго до реформирования ЦИК РФ и отстранения Вешнякова.

Инициированное кремлевской администрацией и с энтузиазмом поддержанное Госдумой сокрушительное реформирование избирательного законодательства в 2004–2008 годах оформлялось в правовом управлении Центральной избирательной комиссии. При этом предыдущий председатель ЦИК РФ — А.А. Вешняков — неоднократно высказывался против наиболее одиозных изменений закона. Но Госдума ставила Вешнякова на место, иногда в грубой форме (например, по вопросу о штрафных санкциях за отказ от мандата или о минимальном количестве региональных групп). Стоит отметить, что в новый состав ЦИК РФ вошла Майя Гришина — бывший заместитель начальника правового управления ЦИК РФ и основной оформитель поправок в избирательные законы, принятых в 2005–2006 годах.

Из старого состава ЦИК РФ были изгнаны почти все члены, которые позволяли себе иметь неподобающее по номенклатурным понятиям собственное мнение; в первую очередь это относится к А.А. Вешнякову и О.К. Застрожной. Наоборот, оставлены те, которые себя ничем не проявили, а включены те, кто доказал свою лояльность (как, например, И.Б. Борисов, восхищавшийся выборами в Белоруссии и клеймивший выборы на Украине). Назначение «по знакомству» В.Е. Чурова, не имеющего ни опыта работы в избирательных комиссиях, ни соответствующего образования, председателем главной комиссии страны — факт, говорящий сам за себя. Очень показательным было срочное внесение поправки в федеральный закон, позволившей члену ЦИК РФ не иметь юридического образования.

Новый состав ЦИК РФ, приступивший к работе в марте 2007 года, был призван провести выборы депутатов Государственной думы V созыва в 2007 году и выборы президента в 2008 году. Анализ этих выборов показывает, что они были проведены с нарушением принципов свободных и справедливых выборов⁹. Отклонение этих вы-

боров от указанных принципов связано в первую очередь с деградацией политической системы страны в целом, но и ЦИК РФ приложил максимум усилий, чтобы обеспечить превращение российских выборов в декоративный институт. В связи с падением гражданского интереса к выборам основной заботой ЦИК РФ стало обеспечение высокой явки. С этой целью ЦИК РФ предпринял беспрецедентные усилия по привлечению избирателей к голосованию (в первую очередь посредством принудительной раздачи открепительных удостоверений и пропаганды участия в выборах). Другим направлением работы ЦИК РФ было отражение жалоб оппозиции на преобладание агитации под видом «информирования» о деятельности основных участников выборов — администраций различного уровня, идущих под вывеской партии «Единая Россия», а иногда прямо под вывеской действующего президента страны. ЦИК РФ также «не заметил» массивного противозаконного давления со стороны милиции на оппозиционные партии, в первую очередь на СПС, массового злоупотребления должностным положением со стороны высших региональных руководителей, существенное усиление прямых фальсификаций на этих выборах.

Справедливости ради стоит отметить некоторые положительные явления в работе нового состава ЦИК РФ: расширение контактов с представителями партий, прессы, общественности, а также более содержательное наполнение сайта ЦИК РФ. Заметим, что после выборов в Государственную думу и перед выборами президента РФ ЦИК был «усилен» бывшим сотрудником Администрации Президента РФ Л.Г. Ивлевым.

Круг ответственности региональных избирательных комиссий (комиссий субъектов Федерации) — выборы регионального парламента. До конца 2005 года региональные избиркомы отвечали еще и за выборы высшего должностного лица субъекта Федерации. Дополнительными обязанностями является «буферизация» нарушений избирательных прав, происходящих на муниципальных выборах.

В отличие от ЦИК РФ региональные комиссии состоят в основном из «общественников». Но руководитель комиссии и ее секретарь являются штатными сотрудниками комиссии, государственными служащими. Они входят в чиновничью корпорацию со всеми вытекающими отсюда последствиями. Некоторые рядовые члены комиссии также могут быть государственными или муниципальными служащими. Все это обеспечивает естественные «привязки» нескольких членов комиссии к администрации. Остальные члены (за редким показательным исключением) должны удовлетворять одному качеству — не интересоваться выборами и голосовать так, как намекает председатель.

⁹ См.: Бузин А.Ю., Любарев А.Е. Преступление без наказания: административные избирательные технологии федеральных выборов 2007–2008 годов. М.: ЦПК «НИККОЛО М»; Центр «Панорама», 2008.

Приведем примеры «привязки» региональной комиссии к региональной номенклатуре.

В 2003 году была принята действующая редакция закона города Москвы «О московской городской избирательной комиссии». Хотя в этом законе существуют большие пробелы, связанные с принципиальными вопросами выборов, основное внимание разработчика было привлечено к социальному обеспечению членов комиссии. Вот пара юридических норм, вошедших в закон: «*Медицинское, санаторно-курортное и транспортное обслуживание Председателя Городской комиссии производится в порядке и на условиях, установленных для заместителя Мэра Москвы в Правительстве Москвы. Медицинское, санаторно-курортное и транспортное обслуживание заместителя Председателя Городской комиссии, секретаря Городской комиссии и членов Городской комиссии, исполняющих полномочия на постоянной (штатной) основе, производится в порядке и на условиях, установленных для министров Правительства Москвы*».

Вот еще замечательный перл: «*гленам Городской комиссии, которые работают не на постоянной основе, могут предоставляться и другие социальные гарантии, предусмотренные Законом города Москвы «О государственной службе города Москвы», в порядке и на условиях, установленных Мэром Москвы*». А могут и не предоставляться: видимо, в зависимости от результатов работы.

Региональные комиссии не забывают всечески поощрять своих членов. Так, после успешных выборов депутатов Мосгордумы 2005 года МГИК приняла решение о том, чтобы выплатить премию председателю комиссии (в размере трех его месячных денежных вознаграждений), и одновременно поручила ему выплатить денежные премии другим членам комиссии. Члены комиссии награждены почетными знаками «За активную работу на выборах», а также представлены к соответствующим званиям (например, «Заслуженный юрист РФ»). Вал наградений членов и сотрудников региональных избирательных комиссий последовал за федеральными выборами 2007–2008 годов.

Можно предположить, что членство в региональной комиссии само по себе расширяет возможности доступа к региональной администрации. Помещение такой комиссии зачастую находится в здании региональной администрации, вход в которое ограничен для простых граждан. В процессе общения в региональной избирательной комиссии или в здании администрации можно решать вопросы, связанные не только с выборами.

При таких обстоятельствах прямое административное вмешательство в деятельность региональных избирательных комиссий нередко становится излишним.

Комиссии среднего звена

В полной мере декоративная роль избирательных комиссий проявляется на уровне комиссий среднего звена — территориальных, комиссий муниципальных образований, окружных комиссий. Связано это с отсутствием у этих комиссий достаточных для организации выборов ресурсов и квалификации. Комиссии среднего звена работают фактически на общественных началах. Между тем в обязанности комиссий среднего звена входят такие трудоемкие операции, как формирование участковых комиссий, получение из типографии и раздача бюллетеней и открепительных удостоверений, обеспечение процесса голосования, сбор и хранение документов участковых комиссий.

На муниципальных выборах территориальные комиссии и комиссии муниципальных образований могут быть «головными» комиссиями выборов (в терминологии закона — комиссиями, организующими выборы). В этом случае на них ложатся задачи по проверке документов, поданных на выдвижение и регистрацию кандидатов, по контролю за соблюдением правил агитации.

Перечисленные задачи совершенно не под силу непрофессиональным и не имеющим ресурсов комиссиям. Это понимают все. Поэтому наблюдается терпимое отношение к самодеятельности администрации, которая в инициативном порядке исполняет полномочия комиссий.

Каждая комиссия среднего звена территориально и материально привязана к администрации какого-либо муниципального образования. Она не только заседает в одном из помещений администрации, но и хранит в этом здании документы. Поскольку территориальные и «муниципальные» комиссии обычно хранят документы участковых комиссий, то этим комиссиям требуются специальные **помещения для архивов**. Но понятно, что находящиеся в здании администрации помещения всегда доступны самой администрации.

Реальный руководитель комиссии (это может быть как председатель, так и секретарь комиссии) может быть в разной степени связан с администрацией: он может быть просто сотрудником администрации, может быть «общественником», связанным с администрацией каким-либо интересом. Если председатель комиссии (территориальной или муниципального образования) состоит в ней на штатной основе, то по своей должности он непосредственно входит в штат либо местной, либо региональной администрации. В любом случае руководитель комиссии среднего звена находится в более близком контакте с местной администрацией, чем с членами своей комиссии. Именно от местной администрации он получает если не финансовое вознаграждение, то все материально-техническое обеспечение: помещение, транспорт, оргтехнику и проч.

Если член комиссии среднего звена не является непосредственным сотрудником администрации (а в комиссиях среднего звена обязательно есть несколько таких сотрудников), то он зачастую связан с администрацией опосредованно. Например, члены комиссии могут быть руководителями государственных или муниципальных предприятий коммунального хозяйства, образования, социального обеспечения, здравоохранения или квазиобщественных организаций, находящихся на содержании у администрации. Бывают случаи сугубо меркантильной связи с администрацией.

Стоит отметить тот факт, что закон не определяет порядок созыва **первого, организационного, заседания избирательной комиссии**. Для заседания надо подготовить помещение и обзвонить всех членов комиссии. Понятно, что занимается этим сотрудник администрации, обычно — сотрудник организационного отдела (или управления, если администрация крупная). Вообще, за проведение выборов в администрации, как правило, отвечает руководитель орготдела либо заместитель руководителя администрации.

Понятно, что новые члены комиссии среднего звена в первую очередь знакомятся с сотрудниками администрации, курирующими выборы, и затем еще долго ориентируются на этих сотрудников. Представители администрации не стесняются присутствовать на первых заседаниях комиссий и направлять их деятельность в нужное русло. Например, когда в 1999 году состоялось первое заседание вновь образованной окружной комиссии по выборам депутата Государственной думы, в состав которой входил автор этой статьи, заседание почтили своим присутствием заместитель префекта Южного административного округа, начальник организационного управления префектуры, сотрудник этого управления. Объяснялось это опасением, что председателем комиссии может быть избран не тот человек, которого они предполагали на это место.

В силу тесной связи руководства комиссии и администрации последняя имеет полную и оперативную информацию обо всем, что происходит в комиссии.

Территориальные комиссии и комиссии муниципальных образований по закону распоряжаются финансовыми средствами, выделенными на выборы. Для проведения платежей требуется определенная бухгалтерская квалификация. **Бухгалтер комиссии** обычно является сотрудником администрации.

Если избирательная комиссия является комиссией, организующей выборы, то она занимается **регистрацией кандидатов**. Понятно, что к кандидатам можно подходить по-разному. Одним можно помогать при составлении и подаче документов, другим можно мешать. Как известно, комиссия обязана проверить сведения, предо-

ставленные кандидатами о себе, — об образовании, доходах, имуществе. Есть ли такая возможность у комиссии, состоящей из общественников? Конечно, нет. Зато тщательное исследование документов — направление запросов от имени комиссии и оперативное получение ответов на них — вполне под силу органам исполнительной власти. Администрация легко может попросить о помощи и налоговые органы, и комитет по имуществу, и милицию, и ФСБ. Отсюда и появляются справки о неточностях в автобиографических сведениях (например, о том, что кандидат родился не в Чеченской республике, а в Чечено-Ингушской АО), о недействительности документов об образовании или о наличии у кандидата автомобиля, купленного им в 1966 году.

Особый простор для администрации предоставляет полномочие регистрирующей комиссии исследовать подписи избирателей в поддержку выдвижения кандидата или партийного списка. Связь с паспортными столами, проверяющими достоверность адреса подписанта, поддерживает именно администрация. Она же привлекает «экспертов» для получения заключения о том, что «дата внесения подписи проставлена не рукой избирателя»¹⁰.

Примеры абсурдных отказов в регистрации, отмен регистрации, инициированных или поддержанных организующими выборы избирательными комиссиями, можно приводить великое множество. И они плодятся с каждым новыми выборами. Мы можем отослать читателя к сборникам судебных решений по избирательным спорам¹¹ или к бюллетеням Национального центра мониторинга демократических процедур¹² (впрочем, следует отметить, что эти источники не дают полной картины, поскольку не отражают наиболее ярких примеров «стерилизации избирательного бюллетеня» на выборах муниципального уровня). Все

¹⁰ На муниципальных выборах 2004 года в Москве рекордсменом по количеству отказов в регистрации стал район Хамовники: там было отказано двум третям «неадминистративных» кандидатов. Основная масса отказов была основана на заключениях неких экспертов, привлеченных секретарем территориальной комиссии, которая являлась по совместительству заворготделом районной управы. Эта же заворготделом представляла затем территориальную комиссию в суде, подтверждавшем отказы комиссии вне зависимости от представленных доказательств и здравого смысла.

¹¹ См., например, сборники «Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного суда Российской Федерации», издаваемые ЦИК РФ; «Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав граждан и права на участие в референдуме», части 1–3. М.: «Зерцало-М», 2005.

¹² «Мониторинг демократических процедур», бюллетени 1–5.

они имеют политическую подоплеку и свидетельствуют о «защитной функции» избирательных комиссий среднего звена. При этом избирательные комиссии защищают отнюдь не избирательные права граждан, а избирательные права соответствующей администрации.

В полномочия комиссий среднего звена обычно входит изготовление **«информационных материалов»** о кандидатах, так называемых сводных плакатов. Этим делом также обычно занимаются сотрудники администрации, имеющие связи с местными типографиями.

В деле получения и передачи **избирательных бюллетеней** избиркому не обойтись без помощи администрации: требуется не только получить бюллетени, но и транспортировать их, а затем хранить и выдавать в больших количествах. Поэтому и этим делом часто занимаются сотрудники администрации¹³. Не менее печальная картина складывается с **открепительными удостоверениями**¹⁴.

В полномочия комиссий среднего звена входит составление **списков избирателей**. Понятно, однако, что это полномочие является чисто формальным, и составлением списков реально занимается администрация, она и распечатывает их для избирательной комиссии. До отмены порога явки на выборах «не очень тщательная» подготовка списков избирателей приводила к тому, что списки избирателей перед выборами «уточнялись» в основном в сторону уменьшения численности: все выбывшие избиратели исключались, а вновь прибывшие не включались. Вообще уточнение списков избирателей может по закону производиться только на основании сведений из «регистрирующих» органов. Однако обычной является практика, когда списки избирателей уточняются на основании «лапши» — нарезанных распечаток, поступающих в участковые комиссии якобы из территориальных комиссий, а в действительности — из администрации.

Что касается полномочия комиссий среднего звена контролировать **законность агитацион-**

¹³ С бюллетенями связан крупный скандал, произошедший на выборах президента Башкирии в 2003 году: тогда в типографии, печатавшей бюллетени (между прочим, типографии при администрации президента Башкирии!), был обнаружен незаконный тираж (по разным данным — от 200 до 600 тыс. бюллетеней). Хотя первоначально зампрокурора республики обмолвился, что тираж был заказан главой администрации президента, наказан был директор типографии — штрафом.

¹⁴ Например, в 1999 году на выборах депутатов Госдумы московские территориальные избирательные комиссии получали бюллетени прямо в префектурах, и это не вызывало у них никакого смущения (так же как и у Московской городской комиссии, передавшей вопреки закону открепительные удостоверения не окружным комиссиям, а префектурам).

ной кампании, то бессилие этих комиссий в указанном вопросе трудно переоценить. В комиссии среднего звена не поступают ни записи передач местного телевидения, ни экземпляры местных газет. Даже запросы этих комиссий в СМИ имеют эффект только тогда, когда они поддержаны местной администрацией.

Избирательные комиссии не имеют никаких реальных возможностей расследования нарушений при проведении агитационной кампании. В отличие от процедур следствия, регламентированных процессуальными кодексами, процедура рассмотрения заявлений о нарушениях в избирательных комиссиях не определена. Никто не несет ответственности ни за непредставление ответов в избирательную комиссию, ни за недостоверную информацию (впрочем, это относится к избирательным комиссиям всех уровней). Поэтому комиссии могут лишь переправлять сообщения о нарушениях в «компетентные органы» — органы внутренних дел или в прокуратуру. Последние занимаются расследованием ровно в той степени, в которой их это интересует. Большинство обращений избирательных комиссий в эти органы не приносит никаких результатов. И лишь в том случае, если эти органы дополнительно стимулированы администрацией, они могут провести тщательное расследование с задержаниями, обысками и выемками.

Наконец, о роли комиссий среднего звена и администрации **при проведении голосования и подведении его итогов**.

Никогда не подвергалось сомнению право администрации осуществлять в день голосования отслеживание числа проголосовавших избирателей. Этот «юридический обычай» не предусмотрен никакими законами, но он не только повсеместно практикуется, но и воспринимается как само собой разумеющийся избирательными комиссиями всех уровней — от участковых до ЦИК РФ. Все участковые комиссии обязаны через каждые два или четыре часа сообщать о числе проголосовавших избирателей закрепленному за ними куратору из администрации. К нему же они обычно обращаются и за консультациями по вопросам, требующим оперативного решения.

Подведение итогов голосования должно по закону производиться в большом помещении, предоставление которого зависит от воли администрации. Но даже если администрация выделила такое помещение, необязательно, что прием протоколов будет проходить так, как это положено по закону: участковые избирательные комиссии должны первым делом заносить данные из своих протоколов в увеличенную форму сводной таблицы, находящейся в упомянутом помещении. Часто бывает так, что приехавшие в здание администрации (где находится территориальная комиссия) участковые комиссии направляются в кабинеты курирующих их сотрудников администрации, где

протоколы участковых комиссий проходят «первичную проверку».

Прием протоколов участковых комиссий обычно проходит под чутким контролем администрации. Глава администрации традиционно находится в своем кабинете в том же здании, где происходит прием протоколов, и внимательно следит за развитием событий. Сотрудники администрации в ночь подсчета голосов мобилизованы на «помощь избирательной комиссии». Они «помогают» участковым избирательным комиссиям «проверить» протоколы и составлять «повторные».

Важную роль в подведении итогов голосования играет так называемый **системный администратор**. Это человек, который обеспечивает взаимодействие избирательной комиссии среднего звена и Государственной автоматизированной системы «Выборы». Системный администратор считается сотрудником избирательной комиссии субъекта Федерации, но его рабочее место — в администрации. Он по совместительству обычно является сотрудником администрации. Легко понять, что системный администратор намного более близок к администрации, а не к избирательной комиссии. И он будет выполнять указания администрации, а не указания избирательной комиссии.

Системный администратор нередко вообще не представляет, что его непосредственным начальником является председатель избирательной комиссии, а не заведомо отделом администрации. Ввод системным администратором фальсифицированных данных в ГАС «Выборы» обычно осуществляется при участии сотрудников администрации¹⁵.

Участковые избирательные комиссии

Участковые избирательные комиссии имеют довольно ограниченный круг полномочий. Они должны провести голосование и подсчитать голоса. Естественно, что сама по себе участковая комиссия, набранная из людей, далеких от административной деятельности, не может ни арендовать помещение, ни изготовить кабинки для голосования и избирательные ящики, ни произвести надлежащее оформление помещения для голосования.

Участковые комиссии вынуждены ориентироваться на администрацию. Администрация назначает своих сотрудников курировать УИК. Случается, кураторы находятся в день голосования в помещении для голосования (неизвестно на каких основаниях).

¹⁵ Так, например, было в зафиксированном судом случае в районе Марьино в 2000 году и в случае с фальсификацией протоколов в Дмитровском районе города Москвы в 2004 году; см.: Бузин А. Московские муниципальные выборы 2004 года: история фальсификации. М.: РДП «Яблоко», 2005.

Обучение руководителей УИК обычно также проводит администрация. Наряду с решением вопросов о кабинках для голосования, телефонной связи и охране мест голосования администрация обучает УИК вопросам избирательного права, технологии подсчета и взаимодействия с наблюдателями. После такого «обучения» руководство УИК еще больше укрепляется в понимании того, кто является реальным организатором выборов. Приобретается специфическое знание, что «наблюдателям нельзя вмешиваться в работу комиссии». После такого обучения квалификация УИК — как в области права, так и в области технологии избирательного процесса — оставляет желать лучшего.

Исследование протоколов большого числа московских¹⁶ УИК приводит к заключению, что три четверти (!) московских УИК плохо понимают содержание некоторых строк протокола или ошибаются в подсчетах. Четверть УИК, делая такие ошибки, просто нарушают закон¹⁷.

Хотя некоторые УИК проявляют самостоятельность, часто бывает, что они под давлением своих кураторов идут на составление сфальсифицированных протоколов об итогах голосования. При этом роль большей части членов УИК заключается лишь в том, чтобы поставить подпись в незаполненном бланке протокола. Руководители УИК, опираясь на советы своих административных кураторов, составляют затем повторные протоколы прямо в помещении администрации.

Отсюда возникают не только сфальсифицированные, но иногда и просто абсурдные протоколы УИК, на которые, впрочем, не обращают внимания в вышестоящих комиссиях.

Резюме

Обобщая, можно сказать, что избирательные комиссии в Российской Федерации превратились в барьеры, ограждающие власть от граждан в области выборов — одного из важных демократических институтов, непосредственно закрепленных в Конституции страны. Иерархическая структура избирательных комиссий соответствует иерархии исполнительной власти в России, а круг функций каждой избирательной комиссии высшего и среднего звена ограничен соответствующим уровнем выборов. Можно сказать, что российские избирательные комиссии выполняют в настоящее время в первую очередь ограждающие и маскирующие функции, а не возложенные на них законом функции обеспечения

¹⁶ У меня сложилось впечатление, что УИК вне Москвы обычно работают грамотнее столичных.

¹⁷ См.: <http://www.votas.ru/buzin-bs.html>

избирательных прав, организации и проведения выборов.

Причины этого, механизмы достижения такого состояния мы попытались представить в данной статье.

Конечно, здесь затронут только один из аспектов деградации российских выборов. Избирательный спектакль требует большого количества декораций — управляемых партий, подконтрольных судов, а не только декоративных избирательных комиссий. Слияние властей в нашем государстве, как обычно, происходит при формальном разделении государственных институтов.

Причины декоративности российских избирательных комиссий кроются не только в государ-

ственном и политическом устройстве, не только в законодательстве, но и в социокультурных традициях. Поэтому нельзя ожидать быстрого изменения ситуации.

Нельзя ожидать, что, изменив порядок и даже практику формирования избирательных комиссий, мы сразу получим выборы, удовлетворяющие международным стандартам. Российские выборы будут эволюционировать вместе со всей совокупностью гражданских отношений и политического устройства.

Единственное, что мы хотели показать в этой статье, — что роль избирательных комиссий на российских выборах сильно отличается от той роли, которая предусмотрена для них законом.