

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР МОНИТОРИНГА
ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПРОЦЕДУР

**Краткий аналитический доклад
об избирательной кампании
по выборам депутатов
Государственной Думы
пятого созыва**

Москва
2008

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., президент Национального инвестиционного совета

Материал подготовлен Сектором мониторинга избирательных кампаний
Независимого института выборов (начальник сектора – кандидат
юридических наук Любарев А.Е.)

Краткий аналитический доклад об избирательной кампании по выборам
депутатов Государственной Думы пятого созыва – М., 2008.

Дается комплексный анализ прошедших 2 декабря 2007 г. выборов
депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской
Федерации пятого созыва. Исследуются избирательное законодательство,
система избирательных комиссий, этапы назначения выборов, выдвижения и
регистрации списков кандидатов, предвыборной агитации, голосования и
подведения итогов выборов, финансирование избирательной кампании,
результаты выборов. Прошедшая кампания сравнивается по основным
показателям с предыдущими выборами депутатов Государственной Думы.
Дается оценка кампании с точки зрения ее соответствия демократическим
принципам, заложенным в Конституции РФ и международных стандартах.
Предлагаются основные направления улучшения избирательного
законодательства и правоприменительной практики.

© Независимый институт выборов, 2008

Содержание

1. Избирательное законодательство	4
2. Назначение выборов.....	7
3. Избирательные комиссии	7
3.1. Система избирательных комиссий	7
3.2. Состав избирательных комиссий и степень их независимости	8
3.3. Обучение членов избирательных комиссий	9
3.4. Степень открытости избирательных комиссий	10
4. Выдвижение, регистрация и состав федеральных списков кандидатов.....	11
4.1. Политические партии, имевшие право принимать участие в выборах депутатов Государственной Думы пятого созыва	11
4.2. Выдвижение и регистрация федеральных списков кандидатов	11
4.3. Структура федеральных списков кандидатов.....	13
4.4. Состав федеральных списков кандидатов.....	14
4.5. Выбытие кандидатов из списков	15
5. Информационное обеспечение выборов.....	17
5.1. Перечни государственных и муниципальных СМИ.....	17
5.2. Информирование избирателей о выдвинутых списках кандидатов ...	18
5.3. Деятельность СМИ по информированию избирателей.....	20
5.4. Участие должностных лиц в предвыборной агитации.....	23
5.5. Предоставление теле- и радиоканалами бесплатного эфирного времени	26
5.6. Агитация с помощью наружной рекламы, печатных и иных агитационных материалов, агитационных мероприятий	27
6. Финансирование избирательной кампании	28
7. Голосование и подведение его итогов	30
7.1. Обеспечение участия избирателей в выборах	30
7.2. Принуждение избирателей к участию в выборах	31
7.3. Наблюдение на выборах.....	32
7.4. Голосование, подсчет голосов и подведение итогов голосования	33
7.5. Информирование о ходе и об итогах голосования в сети Интернет ..	33
7.6. Оценка масштаба нарушений	34
8. Итоги выборов.....	39
8.1. Активность избирателей	39
8.2. Протестное поведение избирателей	40
8.3. Итоги голосования за политические партии.....	41
8.4. Распределение мандатов	43
9. Выводы	45

Избирательная кампания по выборам депутатов Государственной Думы пятого созыва отличалась несколькими важными особенностями. Впервые выборы нижней палаты российского парламента проходили полностью по пропорциональной системе. Существенно изменились и многие другие параметры избирательной системы. Впервые в парламентских выборах непосредственно участвовал в качестве кандидата Президент РФ. Особенностью стало и отсутствие на этих выборах Миссии БДИПЧ ОБСЕ по долгосрочному наблюдению.

Все эти факторы обуславливают важность всестороннего анализа прошедшей избирательной кампании.

1. Избирательное законодательство

Несмотря на то, что в течение 1994–2004 гг. избирательное законодательство постоянно менялось, базовые его положения оставались неизменными. К ним, в частности, относились:

- минимальные ограничения активного и пассивного избирательного права граждан;
- право граждан на самовыдвижение;
- право избирательных объединений образовывать для выдвижения кандидатов и списков кандидатов избирательные блоки;
- право избирателей голосовать против всех кандидатов и против всех списков кандидатов;
- наличие порога явки, необходимого для признания выборов состоявшимися (за исключением повторного голосования и выборов депутатов представительных органов муниципальных образований);
- право общественных объединений направлять наблюдателей в избирательные комиссии в день голосования;
- право субъектов РФ самостоятельно устанавливать дату выборов;
- смешанная избирательная система на выборах депутатов Государственной Думы с 5%-ным заградительным барьером;
- замещение вакантных депутатских мандатов в «списочной» части представительного органа в соответствии с очередностью, установленной при выдвижении списка кандидатов.

Все перечисленные базовые принципы были полностью или частично пересмотрены в течение короткого времени: за 2005–2007 гг.

Изменению подверглось и тесно связанное с избирательным законодательством законодательство о политических партиях. Требования к численности политических партий были резко ужесточены: минимальное число членов партии увеличилось в пять раз – с 10 до 50 тысяч, также в пять раз увеличились требования к численности региональных отделений: партия должна иметь не менее чем в половине субъектов РФ отделения численностью не менее 500 человек, а в остальных региональных отделениях численность должна быть не менее 250 человек (ранее было соответственно 100 и 50 человек). Это нововведение привело к резкому сокращению числа политических партий.

На выборах депутатов Государственной Думы была введена полностью пропорциональная система. При этом одновременно были произведены еще несколько существенных изменений. Заградительный барьер был поднят с 5 до 7%¹. Запрещено образовывать избирательные блоки. Как и прежде, список должен был разбиваться на региональные группы, но правила разбиения резко изменились: максимальное число кандидатов в общефедеральной части списка сократилось с 18 до 3, а минимальное число региональных групп увеличилось с 7 до 80.

Ужесточились правила регистрации партийных списков по подписям. Допустимый процент недостоверных и недействительных подписей сокращен с 25% от необходимого числа подписей до 5%. Одновременно так же сокращено и допустимое количество «запасных» подписей. При этом запрещено одновременно представлять подписи и вносить избирательный залог, тем самым партии лишились возможности подстраховываться залогом в случае «браковки» их подписей. Размер избирательного залога был повышен, хотя и не слишком резко: с 37,5 млн. руб. до 60 млн. руб.

Порог для возврата избирательного залога был увеличен с 3 до 4%. Одновременно с 2 до 3% увеличен порог, при недостижении которого партия обязана возместить стоимость предоставленных ей «бесплатного» эфирного времени и «бесплатной» печатной площади.

Были введены новые ограничения на пассивное избирательное право граждан. Так, этого права были лишены граждане РФ, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Данное ограничение коснулось не менее миллиона российских граждан.

Отменены голосование против всех списков и порог явки. Неполитическим общественным объединениям запрещено направлять наблюдателей на избирательные участки в день голосования.

Политическим партиям запрещено выдвигать в качестве кандидатов членов других партий. Запрещена агитация против своих соперников на телеканалах в рамках предоставленного партиям как бесплатного, так и платного эфирного времени.

Отменена обязанность лиц, замещающих государственные должности высшего ранга, уходить в отпуск после регистрации в качестве кандидатов. Отменены санкции за отказ избранных кандидатов от получения мандатов. Партии, отказавшейся от участия в радио- и теледебатах, предоставляется дополнительное бесплатное эфирное время. Эта группа новелл принята явно в интересах одной лишь правящей партии, которая активно использует технологию «паровозов» и регулярно отказывается от участия в дебатах.

¹ Положение об увеличении заградительного барьера для выборов депутатов Государственной Думы пятого созыва было принято еще в 2002 г.; в новом законе это положение было подтверждено.

Наконец, руководящему органу партии разрешено самостоятельно решать вопрос о том, кто из ее кандидатов получает вакантный мандат, возникший в результате выбытия депутата, и тем самым игнорировать очередность, установленную при формировании партийного списка.

Большинство перечисленных новелл носят запретительный или ограничительный характер, и все они снижают защиту избирательных прав граждан. Расширены в основном лишь права парламентских партий и особенно партийной бюрократии. Положительно можно охарактеризовать лишь положение, обязывающее избирательную комиссию извещать представителя партии о выявленных ею неполноте сведений о кандидатах или несоблюдении требований закона к оформлению документов и предоставляющее партии возможность исправить указанные недостатки. Однако и к этой новелле можно предъявить претензии, так как она предусматривает слишком короткие сроки для исправления недостатков.

Следует отметить, что Миссия БДИПЧ ОБСЕ в 2004 г. по итогам выборов депутатов Государственной Думы четвертого созыва высказала России ряд рекомендаций, в том числе по изменению избирательного законодательства. Из этих рекомендаций полностью было выполнено лишь одно, наименее обоснованное – отмена голосования против всех. В то же время, ряд положений законодательства был изменен в сторону, противоположную рекомендациям.

Так, БДИПЧ ОБСЕ рекомендовало исключить из Закона о политических партиях положения, которые являются дискриминирующими в вопросе образования политических партий группами, представляющими интересы меньшинств. Российские законодатели, напротив, ужесточили требования к политическим партиям. Рекомендовалось изъять из законодательства препятствия для участия в избирательном процессе местных непартийных наблюдателей (т.е. представителей общественных объединений, зарегистрированных на региональном уровне). В противоположность этому были запрещены все непартийные наблюдатели. Миссия рекомендовала изъять из Закона положения, в соответствии с которыми политические партии, которые не сумели набрать 2% голосов, обязаны оплатить СМИ стоимость бесплатной рекламы. Эти положения не только не были изъяты, но, напротив, данный порог был повышен с 2 до 3%.

В целом российское избирательное законодательство (вместе с тесно связанным с ним законодательством о политических партиях) стало еще более запутанным и противоречивым. Как будет показано ниже, сохранились нестыковки между федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Все эти проблемы ставят на повестку дня вопрос о системном пересмотре и кодификации российского избирательного законодательства.

2. Назначение выборов

Согласно закону, выборы депутатов Государственной Думы пятого созыва должен был назначить на 2 декабря 2007 г. Президент РФ своим указом не ранее 13 августа и не позднее 2 сентября 2007 г. Указ Президента РФ о назначении выборов должен был быть опубликован не позднее чем через 5 дней со дня его принятия.

Президент РФ 2 сентября 2007 г. подписал указ о назначении выборов депутатов Государственной Думы пятого созыва на 2 декабря 2007 г. Указ был опубликован в «Российской газете» 5 сентября 2007 г.

Таким образом, решение о назначении выборов и его опубликование были осуществлены в строгом соответствии с законом. Тем не менее, не вызывает сомнения, что Президент РФ использовал дискрецию, предоставленную ему законом, в интересах партии, список которой он впоследствии возглавил.

Еще в середине августа 2007 г. в прессе сообщалось со слов представителей партии «Единая Россия», что съезд этой партии по выдвижению федерального списка кандидатов пройдет 1–2 октября 2007 г. Поскольку по закону выдвижение партийных списков заканчивается через 30 дней после официального опубликования решения о назначении выборов, то планировать проведение выдвижения кандидатов на 1–2 октября можно было только твердо зная, что указ о назначении выборов будет опубликован не ранее 3 сентября. Таким образом, очевидно, что действия Президента РФ и руководства «Единой России» были взаимосогласованными.

Кроме того, ранее указ Президента о назначении выборов депутатов Государственной Думы всегда публиковался на следующий день после его подписания. Никаких технических препятствий для публикации на следующий же день указа, содержащего всего 600 печатных знаков, быть не могло. Тем более, что «Российская газета» 3 сентября 2007 г. опубликовала сообщение вчетверо большего объема о том, что указ подписан, и при этом обещала опубликовать указ на следующий день. Тем не менее, указ был опубликован лишь 5 сентября. По мнению экспертов, задержка была осуществлена намеренно, чтобы отодвинуть крайний срок подачи документов по выдвижению партийных списков до 5 октября и тем самым дать «Единой России» время для подготовки документов. И действительно, «Единая Россия» подала документы в Центральную избирательную комиссию РФ в последний предусмотренный для их подачи день, 5 октября 2007 г., что было бы невозможно, если бы не произошла задержка с публикацией президентского указа.

3. Избирательные комиссии

3.1. Система избирательных комиссий

В Российской Федерации сложилась стабильная и разумно выстроенная система избирательных комиссий. Организацию и проведение выборов депутатов Государственной Думы пятого созыва обеспечивали Центральная

избирательная комиссия (ЦИК) РФ, 86 избирательных комиссий субъектов РФ, 2750 территориальных избирательных комиссий (ТИК) и 96 193 участковые избирательные комиссии (УИК).

ЦИК РФ действует на постоянной основе. Комиссия формируется на четырехлетний срок из 5 членов, назначаемых Президентом РФ, 5 членов, назначаемых Государственной Думой, и 5 членов, назначаемых Советом Федерации. Очередной состав ЦИК РФ сформирован в феврале–марте 2007 г. и приступил к работе 27 марта 2007 г.

Избирательные комиссии субъектов РФ действуют на постоянной основе с четырехлетним сроком полномочий. Половина состава избирательной комиссии субъекта РФ назначается главой региона, половина – законодательным органом субъекта РФ, при этом данные органы и должностные лица обязаны назначить в комиссии двух членов по представлению ЦИК РФ, а также по одному представителю от партий, допущенных к распределению мандатов в Государственной Думе и региональном парламенте. Председатель избирательной комиссии субъекта РФ утверждается комиссией по предложению ЦИК РФ.

Сроки формирования комиссий в каждом субъекте РФ свои, при этом в большинстве регионов (65) новые составы комиссий были сформированы в 2007 г. Серьезный конфликт имел место только при формировании Избирательной комиссии Ставропольского края, где решения губернатора и Государственной Думы края о формировании комиссии были отменены судами, после чего комиссия была сформирована двумя постановлениями ЦИК РФ от 19 июля 2007 г., которые также были опротестованы. Окончательно состав комиссии был сформирован новым постановлением ЦИК РФ от 10 августа 2007 г.

Территориальные избирательные комиссии, образованные в районах и городах России, также действуют на постоянной основе с четырехлетним сроком полномочий. Указанные ТИК формируются избирательными комиссиями субъектов РФ, эти же комиссии назначают председателей ТИК.

Новые составы большинства ТИК были сформированы в конце 2006 г. Кроме того, для проведения кампании по выборам депутатов Государственной Думы ЦИК РФ сформировала еще две ТИК по руководству УИК, сформированных на зарубежных избирательных участках – одну для участков, сформированных на территории г. Байконур (Республика Казахстан), другую – для всех остальных зарубежных участков.

Участковые избирательные комиссии формируются решениями соответствующих ТИК менее чем за месяц до дня голосования. Председатели УИК также назначаются решением ТИК.

3.2. Состав избирательных комиссий и степень их независимости

Сложившийся порядок формирования избирательных комиссий в условиях тесной связи исполнительной власти с партией «Единая Россия» не способствует образованию избирательных комиссий, независимых от

исполнительной власти и нейтральных по отношению к участникам избирательного процесса.

Как уже отмечалось, пять членов ЦИК РФ назначаются Президентом РФ, и Президент РФ при назначении членов комиссии не связан никакими ограничениями. Из пяти членов ЦИК РФ, назначенных Государственной Думой, три являются представителями партии «Единая Россия». Таким образом, после того как Президент РФ возглавил федеральный список кандидатов партии «Единая Россия», большинство (8 из 15) членов ЦИК РФ оказались связаны с этой партией.

В большинстве субъектов РФ глава региона (губернатор, президент и т.п.) является членом «Единой России» и/или возглавлял региональную группу в федеральном списке кандидатов этой партии, и в региональном парламенте также доминирует «Единая Россия». При этом количество других партий, представители которых обязательно должны быть включены в состав избирательной комиссии субъекта РФ, в большинстве регионов не превышает 4 (при обычной численности комиссии в 14 членов). Таким образом, созданы условия, позволяющие обеспечивать преобладание в избирательных комиссиях субъектов РФ представителей «Единой России» и исполнительной власти.

Среди руководителей избирательных комиссий субъектов РФ значительную долю составляют члены и/или представители «Единой России», а также бывшие сотрудники региональных администраций и правоохранительных органов.

При формировании новых составов избирательных комиссий в них не был включен ряд опытных и авторитетных председателей (Калининградская, Кемеровская, Тверская области). В то же время сохранили свои посты председатели комиссий в регионах, где выборы сопровождались многочисленными скандалами (Республика Дагестан, Московская область, Свердловская область, Москва).

Согласно статистическим данным по ТИКам, сформированным в 2006–2007 гг., 22,4% председателей ТИК были назначены в эти комиссии по представлению «Единой России», 3,9% – по представлению КПРФ или ЛДПР и 7,8% – по представлению иных общественных объединений.

Лишь 38% членов УИК с правом решающего голоса были назначены по представлению политических партий, из них 11% – по представлению «Единой России», а 27% – по представлению всех остальных партий. О председателях УИК мы не располагаем значительным объемом данных, тем не менее, в ряде случаев известно о преобладании среди них представителей «Единой России». Так, в Порецком районе Чувашской Республики выдвиженцы «Единой России» были назначены председателями 28 из 29 УИК.

3.3. Обучение членов избирательных комиссий

ЦИК РФ уделяет много внимания методической помощи нижестоящим избирательным комиссиям и обучению их членов. Так, в Российском центре

обучения избирательным технологиям (РЦОИТ) при ЦИК РФ постоянно проводится обучение председателей, заместителей председателя и секретарей избирательных комиссий субъектов РФ, а также работников аппаратов этих комиссий. Организовано и обучение руководителей иных избирательных комиссий.

ЦИК РФ и РЦОИТ подготовили подробное пособие для членов УИК – «Рабочий блокнот члена участковой избирательной комиссии», содержащий разъяснения вопросов организации и обеспечения деятельности УИК и проблемных ситуаций, которые могли возникнуть при проведении голосования, подсчете голосов избирателей и подведении итогов голосования на выборах депутатов Государственной Думы. Блокнот был издан тиражом 250 тыс. экз. и рекомендован ЦИК РФ для использования в практической работе УИК.

Тем не менее, на местах обучение руководителей и членов УИК нередко проводилось силами не ТИК, а сотрудников исполнительных органов власти, которые зачастую давали рекомендации, противоречащие закону и нормативным актам ЦИК РФ.

3.4. Степень открытости избирательных комиссий

Одним из наиболее наглядных показателей степени открытости избирательных комиссий верхнего уровня (ЦИК РФ и избирательных комиссий субъектов РФ) является информативность их интернет-сайтов. Это связано, во-первых, с тем, что сайты позволяют размещать практически неограниченный объем информации с минимальной затратой ресурсов. Во-вторых, именно сайты для таких комиссий в наибольшей степени позволяют информировать целевую аудиторию.

С этой точки зрения можно дать в целом позитивную оценку деятельности ЦИК РФ, создавшей в 2003 г. интернет-портал, на котором размещен не только сайт ЦИК РФ, но и сайты всех избирательных комиссий субъектов РФ. Собственный сайт ЦИК РФ содержит значительный объем информации о выборах депутатов Государственной Думы, и эта информация достаточно оперативно обновлялась в ходе кампании.

Так, на сайте размещаются все постановления ЦИК РФ, чаще всего на следующий день после их принятия (а иногда и быстрее). Сайт также содержит нормативные правовые акты, имеющие отношение к выборам; информацию о СМИ, уведомивших о готовности предоставлять эфирное время или печатную площадь для предвыборной агитации, и полиграфических организациях, уведомивших о готовности предоставлять услуги по изготовлению печатных агитационных материалов; графики распределения бесплатного и платного эфирного времени на государственных теле- и радиоканалах; финансовые отчеты политических партий, а также сведения о поступлении и расходовании их средств и т.п. Важнейшей функцией интернет-портала является оперативное размещение информации об итогах голосования в объеме данных протоколов всех

избирательных комиссий, вплоть до участковых (подробнее об этом в разделе 7.5).

К недостаткам сайта ЦИК РФ можно отнести некоторое неудобство в поиске информации (например, на федеральные списки кандидатов, как на наиболее важную информацию, стоило бы дать ссылку на титульной странице), а также отсутствие текстов судебных решений, связанных с текущей избирательной кампанией (в т.ч. судебных решений об исключении кандидатов из списков).

Что касается сайтов избирательных комиссий субъектов РФ, то они содержат некоторую обязательную часть, определяемую ЦИК РФ, а в остальном содержащаяся на них информация определяется самой региональной комиссией. Здесь в наибольшей степени проявляется самостоятельность избирательной комиссии субъекта РФ, степень ее открытости, а также интеллектуальный уровень ее руководства, членов и сотрудников аппарата. Отметим, что ряд избирательных комиссий субъектов РФ имел свои сайты и до 2003 г., и часть из них эти сайты сохранила и продолжает обновлять.

Положительно следует охарактеризовать сайты избирательных комиссий Республики Коми, Чувашской Республики, Алтайского и Ставропольского краев, Воронежской, Ивановской, Иркутской, Курганской и Свердловской областей и некоторых других регионов. В то же время крайне мало информации содержится на сайтах избирательных комиссий Республики Башкортостан, Республики Дагестан, Республики Мордовия, Калужской, Курской, Московской, Псковской, Рязанской, Ульяновской, Ярославской областей и ряда других.

4. Выдвижение, регистрация и состав федеральных списков кандидатов

4.1. Политические партии, имевшие право принимать участие в выборах депутатов Государственной Думы пятого созыва

Если в выборах депутатов Государственной Думы четвертого созыва имели право участвовать 44 политические партии (из которых 39 пытались принять участие в той или иной форме), то к выборам Думы пятого созыва благодаря изменению законодательство о политических партиях формально остались лишь 15 зарегистрированных партий. При этом одна из политических партий (Партия Возрождения России) с января 2007 г. фактически являлась недееспособной, поскольку Росрегистрация признала ее съезд нелегитимным.

4.2. Выдвижение и регистрация федеральных списков кандидатов

Остальные 14 политических партий провели в период с 16 сентября по 2 октября 2007 г. съезды и выдвинули федеральные списки кандидатов.

На съездах большинства партий голосование проводилось за весь список целиком. Лишь у партий «Гражданская Сила» и «Патриоты России» голосование проводилось по каждой кандидатуре, а у ЛДПР и партии «Народный Союз» делегаты имели возможность при голосовании исключать

отдельных кандидатов. Таким образом, фактически списки были сформированы партийной верхушкой.

Списки трех партий («Единой России», КПРФ и ЛДПР) были зарегистрированы по парламентской льготе. Четыре партии («Справедливая Россия», «Яблоко», «Союз Правых Сил», «Патриоты России») внесли избирательный залог, и их списки были зарегистрированы на основании залога.

Семь партий представили подписи избирателей. По результатам проверки подписных листов три партии получили отказ в регистрации из-за превышения 5%-ного лимита «брака» в их подписных листах: у Российской экологической партии «Зеленые» недостоверными и недействительными были признаны 17,3% проверенных подписей, у партии «Народный Союз» – 8,6%, у Российской партии Мира и Единства – 5,1%. Очевидно, что отказ в регистрации списков этих партий связан с изменением избирательного законодательства, так как прежний закон позволял регистрировать списки при наличии в подписных листах не более 25% «брака». Все три партии оспаривали отказ в Верховном Суде РФ, но их заявления судом не были удовлетворены.

У всех четырех партий, списки которых были зарегистрированы на основании подписей избирателей, доля недействительных и недостоверных подписей превышала 4,5%: у Партии социальной справедливости – 4,58%, у партии «Гражданская Сила» – 4,79%, у Демократической партии России – 4,63%, у Аграрной партии России – 4,67%. При этом у двух последних партий первая проверка (40 тыс. подписей) выявила более 5% «брака», и только после произведенной в соответствии с законом дополнительной проверки (еще 30 тыс. подписей) они уложились в 5%-ный лимит. На основании этих данных можно подтвердить ранее сделанный вывод о чрезмерности 5%-ного лимита «брака» в подписных листах.

Таким образом, к участию в выборах были допущены 11 партийных списков, а 3 списка получили отказ. Для сравнения: на выборах депутатов Государственной Думы четвертого созыва избирательные объединения и блоки выдвинули 26 списков, из них три добровольно отказались от борьбы; ни один список не получил отказ в регистрации; в результате к участию в выборах были допущены 23 списка.

Тем не менее, можно считать, что выборы депутатов Государственной Думы пятого созыва были вполне конкурентными. И дело не только в достаточном количестве участвовавших в них партий. Из 12 партий, показавших на предыдущих выборах удовлетворительные результаты (в качестве критерия которых можно использовать получение по результатам выборов государственного финансирования), ни одна не была ликвидирована в принудительном порядке, лишь три из них (Социалистическая единая партия России, Российская партия пенсионеров и Народная партия РФ) добровольно прекратили существование, фактически влившись в партию «Справедливая Россия». Только одна из остальных 9 партий («Народный Союз») получила отказ в регистрации, однако на предыдущих выборах эта

партия выступала в составе блока «Родина», а ее предшественники на выборах в Государственную Думу успеха не имели. На региональных выборах 2003–2007 гг. эта партия (именовавшаяся тогда «Народная Воля») успешно самостоятельно выступила лишь в одном субъекте Федерации.

Что касается двух других партий, получивших отказ в регистрации, то на предыдущих выборах их поддержка составляла всего 0,3–0,4%, да и ранее они не получали высоких результатов. На региональных выборах 2003–2007 гг. Российская экологическая партия «Зеленые» успешно выступила лишь в одном субъекте РФ, а Российская партия Мира и Единства самостоятельно в региональных выборах не участвовала ни разу (и лишь два раза, в 2003 и 2004 гг. участвовала в них в составе избирательных блоков).

4.3. Структура федеральных списков кандидатов

Списки всех партий содержали общефедеральную (центральную) часть, при этом у всех партий, кроме «Единой России», в этой части были три кандидата. У «Единой России» в центральной части был лишь один кандидат (Президент РФ В.В. Путин). У «Справедливой России» один кандидат из центральной тройки был исключен из списка в ходе кампании.

Закон требовал разбивать федеральные списки на региональные группы, число которых должно было быть не менее 80 и не более 153. Информация о разбиении списков на группы представлена в табл. 1.

Таблица 1

Разбиение федеральных списков на региональные группы

Партия	Число региональных групп	Число избирателей в группах	
		минимальное	максимальное
Аграрная партия России	93	76 тыс.	5,0 млн.
«Гражданская Сила»	90	29,5 тыс.	3,4 млн.
Демократическая партия России	99	137 тыс.	3,8 млн.
КПРФ	85	29,5 тыс.	7,0 млн.
«Союз Правых Сил»	85	29,5 тыс.	7,0 млн.
Партия социальной справедливости	109	131 тыс.	3,3 млн.
ЛДПР	87	29,5 тыс.	7,0 млн.
«Справедливая Россия»	90	29,5 тыс.	7,0 млн.
«Патриоты России»	87	29,5 тыс.	7,0 млн.
«Единая Россия»	83	137 тыс.	7,0 млн.
«Яблоко»	98	176 тыс.	3,5 млн.
«Зеленые»	92	29,5 тыс.	2,9 млн.
«Народный Союз»	95	137 тыс.	3,7 млн.
Российская партия Мира и Единства	128	29,5 тыс.	2,7 млн.

Как видно из таблицы, половина партий разбила свой список не более чем на 90 групп, и только две (причем именно те партии, шансы которых на успех изначально оценивались экспертами как нулевые) включили в свой список более 100 групп. Напомним, что первоначально (в 2005 г.) принятый закон обязывал партии разбивать список не менее чем на 100 региональных

групп, и лишь за полгода до начала избирательной кампании это требование было смягчено. Теперь уже стало очевидно, насколько требование о минимуме в 100 групп было чрезмерным.

У восьми партий (более половины) наименьшей по численности избирателей была группа, соответствовавшая самому малочисленному на сегодняшний день субъекту РФ – Ненецкому автономному округу. Между тем, расчеты показывали, что ни у одной из партий (в т.ч. и у «Единой России») группа, включающая только Ненецкий АО, ни при каких условиях не может рассчитывать на получение мандата. Стоит отметить, что «Единая Россия», вероятно, учитывая подобные расчеты, не стала создавать отдельные группы для шести самых малочисленных регионов (в т.ч. и для Ненецкого АО), а объединила их в группы либо с более крупными регионами, либо друг с другом.

Шесть партий не стали разбивать на более мелкие группы наиболее крупный субъект РФ – Москву, и группа, соответствующая Москве, у них была наибольшей (поскольку закон не разрешал создавать группы с числом избирателей более 3 млн. путем объединения регионов). Из этих шести у пяти самой малочисленной была группа, включающая Ненецкий АО); таким образом, у этих партий самая крупная группа была больше самой малой в 238 раз. Из этих данных можно сделать вывод, что закон не стимулировал партии выравнивать группы по численности избирателей, а напротив, подталкивал их к созданию сильно неравных групп.

4.4. Состав федеральных списков кандидатов

«Единая Россия», как обычно, широко использовала технологию «паровозов». Ее список возглавил Президент РФ В.В. Путин, в списке были также 4 члена Правительства РФ и 65 глав регионов, а также мэры ряда крупных городов (Новосибирска, Екатеринбурга, Нижнего Новгорода, Омска, Красноярска, Ярославля, Иркутска, Липецка, Твери и др.) и другие высокопоставленные представители исполнительных органов власти.

Небольшое количество «паровозов» было и в списке «Справедливой России»: председатель Совета Федерации С.М. Миронов, министр культуры и массовых коммуникаций А.С. Соколов, мэры Самары и Ставрополя.

Действующие депутаты Государственной Думы были представлены в списках большинства партий (числа указаны на момент заверения списков): «Единой России» (192), КПРФ (40), ЛДПР (27), «Справедливой России» (33), «Патриотов России» (11), «Народного Союза» (7), «Союза Правых Сил» (3), Аграрной партии России (2), «Гражданской Силы» (1).

Таким образом, 129 действующих депутатов не попали ни в один из выдвинутых списков. Наиболее заметным стало отсутствие среди выдвинутых кандидатов известных политиков, бывших заместителей председателя Государственной Думы и/или руководителей фракций: С.Ю. Глазьева, Д.О. Рогозина, В.А. Рыжкова (последний был депутатом Думы всех четырех созывов, а двое других – трех созывов), а также депутата Думы трех первых созывов И.М. Хакамада. По мнению ряда экспертов, на

включение этих политиков в партийные списки действовал негласный запрет со стороны Администрации Президента РФ.

В список «Справедливой России» не были включены достаточно популярные депутаты Государственной Думы А.Е. Лебедев и Е.В. Ройзман, которых первоначально предполагалось поставить во главе соответственно московской и свердловской групп. По мнению экспертов, этому воспрепятствовали главы данных регионов, возглавлявшие соответствующие группы в списке «Единой России». Сам А.Е. Лебедев объяснил свое невключение в список следующим образом: «У нас есть точная информация, что уже заготовлены иски, заражены суды г. Москвы, которые должны снять с выборов меня и весь московский список».

Среди тех, кто оказался не выдвинут в качестве кандидатов в депутаты Государственной Думы, был также ряд депутатов, неоднократно избиравшихся по одномандатным округам: В.С. Катренко, Н.А. Сухой, П.Б. Шелищ и др.

4.5. Выбытие кандидатов из списков

Всего из списков, заверенных ЦИК РФ, выбыло 154 кандидата, из них 28 до регистрации списков (в т.ч. 5 кандидатов из списков партий, впоследствии получивших отказ в регистрации) и 126 – после регистрации. При этом 63 кандидата выбыли по личным заявлениям (12 до регистрации и 51 – после регистрации), 85 – по решению партийных органов (16 до регистрации и 69 – после регистрации), 5 – по решению суда и один в связи со смертью.

На выборах депутатов Государственной Думы 2003 г. из заверенных списков выбыл 171 кандидат, в том числе 40 – до регистрации списков и 131 – после регистрации; из них только 29 по личным заявлениям, 100 – по решениям партийных органов и 2 – из-за недостоверности представленных сведений. Таким образом, число выбывших кандидатов в 2007 г. по сравнению с 2003 г. сократилось (при том, что число кандидатов в списках увеличилось), однако выросло число кандидатов, «добровольно» отказавшихся от участия в избирательной кампании.

Отметим, что ЦИК РФ при регистрации партийных списков не исключил из них ни одного кандидата, что выгодно отличается от практики ряда избирательных комиссий субъектов РФ на выборах 11 марта 2007 г.

Данные о выбытии кандидатов по каждой партии приведены в табл. 2. Как видно из таблицы, наибольшее количество выбывших кандидатов у Демократической партии России, а по личному заявлению наиболее массовым был выход из списка «Справедливой России».

В результате выбытия кандидатов из списка партии «Гражданская Сила» полностью выбыла региональная группа «Хабаровский край», а из списка Аграрной партии России – группа «Чувашская Республика».

Особенностью выбытия кандидатов в данной кампании было то, что значительная часть этих действий сопровождалась публичными акциями. Это в первую очередь касалось «Союза Правых Сил». Как видно из таблицы, по количеству выбывших кандидатов эта партия находится отнюдь не на первом

месте, однако благодаря определенному пиар–сопровождению создавалось впечатление о том, что именно у СПС наименее благополучная ситуация с выбытием кандидатов. Это пиар–сопровождение выбытия кандидатов, безусловно, было элементом контрагитации против «правых».

Таблица 2

Выбытие кандидатов из заверенных федеральных списков

	Выбыли				
	всего	по личному заявлению	по решению партийных органов	по решению суда	в связи со смертью
Аграрная партия России	10	10	–	–	–
«Гражданская Сила»	12	4	8	–	–
Демократическая партия России	38	–	38	–	–
КПРФ	2	–	1	1	–
«Союз Правых Сил»	19	15	4	–	–
Партия социальной справедливости	3	1	2	–	–
ЛДПР	11	2	6	3	–
«Справедливая Россия»	28	19	8	1	–
«Патриоты России»	21	6	15	–	–
«Единая Россия»	1	–	1	–	–
«Яблоко»	4	1	2	–	1
«Зеленые»	1	–	–	–	–
«Народный Союз»	1	–	–	–	–
Российская партия Мира и Единства	3	–	–	–	–

Большинство кандидатов, выбывших из списка СПС, в своих заявлениях писали о поддержке В.В. Путина и давали интервью с критикой оппозиционного курса партии. При этом часть из них сохранила свое членство в СПС. Стоит отметить, что руководитель ингушского отделения СПС В.С. Евлоев публично объявил о выходе из списка, однако официального заявления в ЦИК РФ не подал и, таким образом, остался в списке.

Как заявляли руководители СПС, кандидаты выходили из списка партии под сильнейшим давлением. Аналогичной была и ситуация с выбытием ряда кандидатов из списков партий «Патриоты России» и «Справедливая Россия» – в ряде случаев такие выходы также сопровождались публичными заявлениями о поддержке В.В. Путина. Одной из наиболее «грязных» пиар–акций можно считать демарш лидера кировских «эсеров» И.Н. Касьянова, заявившего от имени областного отделения о выходе его из партии «в полном составе» и об отказе от участия в выборах в Государственную Думу. Эта акция была совершена 22 ноября 2007 г., когда уже истек срок для подачи заявлений о выходе из списка. Касьянов не только остался в списке

«Справедливой России», но и по результатам выборов получил мандат депутата Государственной Думы.

Еще одной «странностью» стало относительно большое число кандидатов, выбывших из списков «по вынуждающим обстоятельствам». По закону такими обстоятельствами считаются замещение кандидатом должности, предусмотренной Конституцией РФ, признание его судом недееспособным, ограничение его судом в дееспособности, а также тяжелая болезнь, стойкое расстройство здоровья кандидата или его близких родственников. При наступлении таких обстоятельств кандидат вправе отказаться от участия в выборах и позднее, чем за 15 дней до дня голосования.

В этой кампании ЦИК РФ исключил «по вынуждающим обстоятельствам» семь кандидатов: трех кандидатов из списка «Справедливой России», двух кандидатов из списка «Союза Правых Сил» и по одному из списков ЛДПР и партии «Патриоты России»; при этом все семь кандидатов входили в первые тройки региональных групп. В текстах постановлений ЦИК РФ не расшифровывается, в чем состояли «вынуждающие обстоятельства», и в отношении некоторых кандидатов есть сомнения в реальности таких обстоятельств. В частности, вышедший из списка СПС А.В. Тиханов остался депутатом Псковского областного Собрания депутатов, что не позволяет верить в версию о стойком расстройстве здоровья.

Что касается выбытия кандидатов по судебным решениям, то в четырех случаях инициатором выступала ЦИК РФ: в одном случае речь шла о наличии у кандидата гражданства Республики Армения, которое, согласно закону, лишает его в России пассивного избирательного права, а в трех случаях – об отсутствии у кандидатов российского гражданства, что было установлено на основании справки Федеральной миграционной службы (при том, что эти кандидаты имели российские паспорта). Кроме того, мэр Ставрополя Д.С. Кузьмин (возглавлявший соответствующую региональную группу в списке «Справедливой России») был исключен из списка по заявлению Аграрной партии России за подкуп избирателей.

5. Информационное обеспечение выборов

5.1. Перечни государственных и муниципальных СМИ

Закон возлагает на государственные и муниципальные СМИ особые обязанности по обеспечению равных условий для ведения предвыборной агитации политическими партиями.

Закон требует, чтобы не позднее чем на десятый день после дня официального опубликования решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы ЦИК РФ опубликовала перечень общероссийских государственных организаций телерадиовещания и общероссийских государственных периодических печатных изданий, а избирательные комиссии субъектов РФ – перечни региональных государственных и

муниципальных организаций телерадиовещания и региональных государственных и муниципальных периодических печатных изданий. Эти перечни должны быть представлены в комиссии соответственно Россвязьохранкультуры и ее территориальными отделениями.

На выборах депутатов Государственной Думы четвертого созыва (когда указанные положения закона были практически теми же) ЦИК РФ опубликовала большой перечень СМИ (включавший, в частности, несколько десятков газет), которые были отнесены к общероссийским государственным. На выборах депутатов Государственной Думы пятого созыва этот перечень оказался значительно короче: 5 организаций телерадиовещания и всего 9 газет.

Член Московской городской избирательной комиссии (МГИК) с правом совещательного голоса А.Ю. Бузин усомнился в полноте перечней, опубликованных ЦИК РФ, МГИК, а также ЦИК Чувашской Республики, и, проведя собственное исследование, обратился с заявлениями в указанные комиссии. В результате Россвязьохранкультура признала, что ею были допущены ошибки, и перечни, опубликованные ЦИК РФ и МГИК, пополнились каждый еще 8 газетами.

Очевидно, что при более тщательном исследовании, касающемся и других регионов, были бы обнаружены еще большие пробелы в перечнях государственных и муниципальных СМИ. Таким образом, неудовлетворительная работа Россвязьохранкультуры и некритическое отношение избирательных комиссий к представленным этим ведомством материалам привели к снижению для большинства политических партий возможности донести свои агитационные материалы до избирателей.

5.2. Информирование избирателей о выдвинутых списках кандидатов

Закон обязывает избирательные комиссии информировать избирателей о выдвинутых кандидатах в депутаты Государственной Думы. Помимо размещения информации о кандидатах в Интернете (см. раздел 3.4) важнейшее значение имеют также публикация этой информации в государственных печатных СМИ и издание сводных информационных плакатов, которые размещаются в помещениях избирательных комиссий и местах для голосования.

В развитие положений закона ЦИК РФ приняла 23 мая 2007 г. постановление № 12/93-5 «О Комплексе мер по обеспечению информирования избирателей о федеральных списках кандидатов, выдвинувших их политических партиях и зарегистрированных кандидатах при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва». В нем, в частности, предусматривалось, что ЦИК РФ:

- не позднее чем через 48 часов после регистрации каждого федерального списка кандидатов направляет в «Парламентскую газету» и «Российскую газету» для опубликования указанный список с биографическими данными

- о кандидатах и сведениями о размере и об источниках доходов, а также об имуществе каждого зарегистрированного кандидата;
- не позднее чем за 20 дней до дня голосования обеспечивает издание и отправку специального информационного выпуска, содержащего сведения о зарегистрированных кандидатах в составе всех федеральных списков кандидатов и о политических партиях;
 - не позднее чем за 20 дней до дня голосования направляет в нижестоящие избирательные комиссии информационный плакат с перечнем политических партий, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов.

В соответствии с данным постановлением каждое постановление о регистрации федерального списка кандидатов содержало пункт: «Опубликовать настоящее постановление и зарегистрированный федеральный список кандидатов с представленными Политической партией ... сведениями о них, в том числе о доходах и имуществе кандидатов, в «Российской газете», «Парламентской газете» и журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации». Однако «Парламентская газета» (тираж 35 тыс. экз.) опубликовала списки кандидатов только четырех «парламентских» партий (ЛДПР, КПРФ, «Единой России» и «Справедливой России»), а «Российская газета» (тираж более 400 тыс. экз.) не опубликовала ни списки кандидатов, ни сведения о них.

Специальный информационный выпуск, содержащий предусмотренные постановлением ЦИК РФ сведения о политических партиях и о зарегистрированных кандидатах в составе всех федеральных списков кандидатов, был выпущен тиражом 100 тыс. экз. и разослан в нижестоящие избирательные комиссии. Этот выпуск должен был находиться в помещении для голосования на всех избирательных участках, что однако было выполнено не везде.

Что касается информационного плаката, то Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» требует, чтобы участковые избирательные комиссии в помещении для голосования оборудовали информационный стенд, который, в частности, должен содержать следующую информацию обо всех зарегистрированных федеральных списках кандидатов:

- биографические данные зарегистрированных кандидатов, включенных в общефедеральные части федеральных списков кандидатов и в соответствующие региональные группы кандидатов, в объеме, установленном ЦИК РФ, но не меньшем, чем в объеме, установленном для публикации зарегистрированных федеральных списков кандидатов;
- сведения о доходах и об имуществе зарегистрированных кандидатов, включенных в общефедеральные части федеральных списков кандидатов и в соответствующие региональные группы кандидатов, в объеме, установленном ЦИК РФ;
- сведения из финансовых отчетов политических партий, а также о результатах проверки этих отчетов в объеме, установленном ЦИК РФ.

Закон, к сожалению, не уточняет, кто обязан готовить материалы для информационного стенда. Очевидно, что УИК не располагают ни необходимой информацией, ни возможностями для изготовления соответствующих материалов, поэтому эти материалы должны изготавливаться и всегда изготавливаются избирательной комиссией, регистрирующей кандидатов или списки кандидатов (в данном случае ЦИК РФ).

Однако в цитируемом постановлении ЦИК РФ от 23 мая 2007 г. предусмотрено содержание плаката значительно сокращенное по сравнению с требованиями закона. Согласно постановлению он должен был содержать лишь наименования и эмблемы политических партий, внесенные в избирательный бюллетень, и основания регистрации соответствующих федеральных списков кандидатов (кроме партий, зарегистрированных по парламентской льготе). Под наименованием политической партии должны были помещаться фамилия, имя и отчество каждого из трех зарегистрированных кандидатов из общефедеральной части федерального списка кандидатов. Именно такой плакат и был выпущен ЦИК РФ.

Таким образом, в этом плакате не только не содержалось никаких сведений из финансовых отчетов политических партий и никаких сведений о доходах и имуществе кандидатов, но и не содержалось даже фамилий, имен и отчеств кандидатов, входивших в первые тройки региональных частей федеральных списков. Тем самым этот «информационный» плакат оказался менее информативным, чем избирательный бюллетень, что также можно считать нарушением закона.

5.3. Деятельность СМИ по информированию избирателей

Закон требует, чтобы информационные материалы, размещаемые в СМИ, были объективными, достоверными, не нарушали равенство прав политических партий. Отдельные требования предъявляются к информационным теле- и радиопрограммам и аналогичным материалам печатных СМИ: сообщения о проведении предвыборных мероприятий политическими партиями должны в них даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев; в них не должно отдаваться предпочтение какой бы то ни было политической партии, не должна допускаться дискриминация (умаление прав) какой бы то ни было политической партии, в том числе по времени освещения проводимых ею предвыборных мероприятий, объему печатной площади, отведенной для таких сообщений.

Проверка соблюдения этих положений закона требует проведения мониторинга СМИ. Подобный мониторинг проводил ряд организаций: РЦОИТ при ЦИК РФ, Центр исследования политической культуры России (по заказу КПРФ), Центр экстремальной журналистики, «Трансперенси Интернешнл–Р», журнал «Коммерсантъ–Власть» и др.

Юридически наиболее проработанной была методика, использованная РЦОИТ. Эта методика предусматривает оценку объема эфирного времени и печатной площади, посвященных информированию о политических партиях;

при этом для телеканалов ведется отдельный учет по новостным и неновостным общественно-политическим программам. Информация о политиках засчитывается как информация о политической партии только тогда, когда данный политик представлен как член партии, ее должностное лицо или как кандидат от этой партии.

Результаты проведенного РЦОИТ мониторинга телеэфира за трехмесячный период представлены в табл. 3. Анализ этих результатов позволяет сделать несколько выводов. Первый вывод состоит в том, что каждый телеканал по-своему выражал предпочтения тем или иным партиям. Так, доля СПС варьировалась в новостных программах от 1,3 до 13,2%, доля «Справедливой России» – от 5,3 до 26,5%. Второй вывод – явное информационное преимущество парламентских партий (лишь в неновостных программах с ними сравнимы по представленности СПС и «Яблоко»). Третий вывод – преимущество «Единой России» даже по сравнению с другими парламентскими партиями. Это преимущество особенно выражено на государственных телеканалах.

Таблица 3

Доля эфирного времени, посвященного информированию о политических партиях на федеральных телеканалах за период с 3 сентября по 2 декабря 2007 г., по данным РЦОИТ при ЦИК РФ

Телеканал	ЕР	КПРФ	ЛДПР	СР	«Яблоко»	СПС	остальные 9 партий
новостные программы							
Все телеканалы	39,5%	13,6%	11,7%	12,1%	4,0%	4,1%	15,0%
«Первый канал»	51,8%	12,1%	9,4%	7,5%	3,3%	1,3%	14,7%
«Россия»	54,5%	10,3%	8,8%	5,3%	4,9%	1,8%	14,4%
ТВЦ	30,1%	15,5%	14,9%	12,3%	2,9%	1,9%	22,4%
НТВ	30,0%	15,7%	19,1%	16,3%	2,5%	3,6%	12,8%
РЕН-ТВ	15,0%	17,0%	8,2%	26,5%	6,0%	13,2%	14,1%
неновостные программы							
Все телеканалы	25,8%	16,4%	14,5%	10,3%	12,2%	12,1%	8,7%
«Первый канал»	29,2%	22,1%	5,9%	6,2%	7,3%	11,7%	17,6%
«Россия»	35,3%	23,1%	8,1%	7,4%	7,7%	11,0%	7,5%
ТВЦ	30,6%	19,0%	5,4%	6,5%	1,1%	24,7%	6,0%
НТВ	13,6%	4,7%	29,8%	6,5%	30,9%	11,3%	3,3%
РЕН-ТВ	37,9%	8,7%	7,8%	26,4%	1,7%	10,1%	7,4%

Отметим, что в сентябре «Единая Россия» еще не имела существенного преимущества: ее доля в новостных программах составляла 21,4% (доля КПРФ – 21,9%), правда, на трех государственных каналах эта доля была несколько выше (29,8% при тех же 21,9% у КПРФ). Однако уже в октябре доля «Единой России» в новостных программах пяти каналов составила 52,0% (на государственных каналах – 57,5%). В ноябре картина почти не изменилась (соответственно 53,3 и 57,8%).

Помимо общего объема, РЦОИТ оценивал направленность (нейтральную, позитивную и негативную) информационных материалов. Анализ показал, что в новостных программах в отношении всех партий явно преобладала нейтральная направленность, то в неновостных программах доля материалов негативной направленности в отношении партий «Союз Правых Сил», «Яблоко» и ЛДПР была сопоставима с нейтральными материалами. Доля материалов позитивной направленности в отношении всех партий была незначительной.

Центр исследования политической культуры России на основании данных системы анализа и мониторинга СМИ «Медиалогия» в сентябре и октябре 2007 г. анализировал представленность в телеэфире только четырех парламентских партий, а в ноябре проводил анализ уже по всем 11 участвовавшим в выборах партиям. Помимо пяти телеканалов, которые были объектом мониторинга РЦОИТ, учитывался телеканал РБК-ТВ. Результаты мониторинга за ноябрь представлены в табл. 4.

Таблица 4

Доля эфирного времени, посвященного информированию о политических партиях на федеральных телеканалах в ноябре 2007 г., по данным Центра исследования политической культуры России

Телеканал	ЕР	КПРФ	ЛДПР	СР	«Яблоко»	СПС	остальные 5 партий
Все телеканалы	63,2%	6,8%	6,2%	9,4%	2,8%	6,2%	5,3%
«Первый канал»	69,4%	7,2%	5,4%	5,6%	3,7%	3,0%	5,7%
«Россия»	71,8%	7,9%	5,1%	5,2%	3,3%	2,9%	3,9%
ТВЦ	56,7%	5,2%	5,9%	12,7%	1,2%	12,6%	5,7%
НТВ	69,5%	4,8%	10,2%	6,1%	1,6%	2,0%	5,7%
РЕН-ТВ	41,2%	7,8%	5,9%	21,4%	3,7%	13,3%	6,8%
РБК-ТВ	77,2%	7,1%	6,1%	0,6%	0%	7,5%	1,6%

По этим данным доминирование «Единой России» выражено значительно сильнее. По всей видимости, это связано с тем, что информирование о деятельности В.В. Путина и лидеров партии засчитывалось как информирование о партии даже в тех случаях, когда речь шла об исполнении ими должностных обязанностей и отсутствовала связь с избирательной кампанией. С юридической точки зрения такое отнесение нельзя считать правомерным. В то же время, приведенные данные очень наглядно показывают истинную роль технологии «паровозов», благодаря которой правящая партия получает дополнительные информационные преимущества.

Доминирование «Единой России» зафиксировано также на радиоканалах и в печатных СМИ. Так, по данным РЦОИТ, в сентябре–октябре 2007 г. «Единая Россия» имела на «Радио России» 49% освещения и на «Радио Маяк» – 50%. Доля информации о «Единой России» в федеральных печатных СМИ составляла 36%, КПРФ и «Справедливой России» – по 16%, ЛДПР и СПС – по 7%, остальных партий – не более 4%. При этом по позитивному

освещению доминирование «Единой России» проявляется более существенно (45% при 20% КПРФ и не более 8% у остальных партий), в то время как в негативном освещении оказывается значительной доля ее оппонентов («Единая Россия» – 39%, «Справедливая Россия» – 29%, КПРФ – 13%, СПС – 10%).

5.4. Участие должностных лиц в предвыборной агитации

Участие Президента РФ В.В. Путина в избирательной кампании в качестве кандидата в депутаты Государственной Думы, возглавлявшего федеральный список одной из политических партий, создало для него возможности использования преимуществ своего должностного положения с целью агитации за данную партию. Следует отметить, что Президент РФ в течение двух месяцев, когда он был кандидатом в депутаты, в основном не занимался предвыборной агитацией. Тем не менее, было три его выступления, которые его оппоненты расценили как злоупотребление должностным положением с целью агитации за «Единую Россию».

Первый эпизод имел место в ходе прямого теле- и радиоэфира («Прямая линия с Президентом России») 18 октября 2007 г., который транслировался ведущими теле- и радиоканалами и фрагменты которого публиковались во многих газетах. Президенту РФ был задан вопрос: в чем особенности выборов 2007 г., которые подвигли его войти в список одной из партий. Ответ В.В. Путина свелся к тому, что он считает крайне важным избрать дееспособный парламент, а «Единая Россия» была «ключевым элементом дееспособности парламента в предыдущие годы». Хотя в этом высказывании Президента РФ можно увидеть некоторые признаки предвыборной агитации, все же оно было достаточно аккуратным и сдержанным, а его целью можно было считать разъяснение мотивов поступка, сделанного Президентом незадолго до этого. На выступление В.В. Путина и его трансляцию были поданы в ЦИК РФ жалобы КПРФ и «Союза Правых Сил». Рабочая группа ЦИК РФ, рассмотрев эти жалобы, не усмотрела в выступлении наличия предвыборной агитации.

Второе выступление имело место во время проходившей 13 ноября 2007 г. встречи В.В. Путина с автодорожниками, занятыми на строительстве участка объездной магистрали вокруг Красноярска. Это выступление Президента РФ также транслировалось по центральным телеканалам. На этот раз В.В. Путину был задан вопрос, кем он будет после истечения его второго президентского срока. Вопрос, во-первых, не имел отношения к цели встречи, которая касалась сугубо производственных моментов, и Президенту не следовало на него отвечать. Во-вторых, он не имел прямого отношения к избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы, однако В.В. Путин начал подробно объяснять, почему он возглавил список «Единой России». Отметив, что эта партия не является идеальной структурой, В.В. Путин далее заявил, что «лучше все равно у нас ничего нет», а затем связал с этой партией все достижения последнего времени и предупредил, что к власти могут прийти те, «кто скажет: мы знаем, как

сделать лучше, – и все это может посыпаться». И в завершении ответа на вопрос, заметил: «Если люди проголосуют за «Единую Россию», список которой я возглавляю, это значит, что в принципе подавляющее большинство граждан мне доверяет, а это означает, в свою очередь, что у меня появляется моральное право спросить всех, кто будет и в Думе работать, и в Правительстве, за исполнение этих решений, которые намечены сегодня».

Данный ответ четко подпадает под ряд признаков предвыборной агитации, к тому же напрашивается вывод об его агитационной цели. «Союз Правых Сил» после этого выступления В.В. Путина обратился в Верховный Суд РФ с заявлением об отмене регистрации В.В. Путина в качестве кандидата в депутаты Государственной Думы. Верховный Суд РФ не согласился с доводами заявителя о наличии в действиях Президента РФ предвыборной агитации и о злоупотреблении им своим должностным положением.

Третьим было выступление В.В. Путина 21 ноября 2007 г. на форуме его сторонников в Москве в спорткомплексе «Лужники». В частности он сказал: «Сегодня мы вместе, чтобы поддержать «Единую Россию» ... Стране нужен не популистский, а ответственный парламент, работающий на интересы всех граждан. Именно поэтому партия «Единая Россия» при поддержке своих сторонников – вас – должна завоевать в Государственной Думе большинство». В данном случае В.В. Путин выступал, очевидно, не как Президент РФ, а как кандидат в депутаты, тем не менее, можно говорить об использовании им преимуществ должностного положения, поскольку все ведущие российские каналы показали продолжительные сюжеты об этом мероприятии, включая и выступление на нем В.В. Путина.

Внес свою лепту в поддержку «Единой России» и Председатель Правительства РФ В.А. Зубков, который не являлся ни членом этой партии, ни кандидатом от нее. 14 ноября 2007 г. по государственному общероссийскому телеканалу «ТВ Центр» был показан сюжет о совещании премьера с руководством Анапы, на котором обсуждались вопросы развития города-курорта. При этом был приведен фрагмент выступления В.А. Зубкова, который по сути не имел отношения к теме совещания: «Курс, выработанный нашим президентом и поддержанный нашим обществом, должен сохраниться. Конечно, «Единая Россия» под руководством нашего лидера должна занять достойное место на выборах. Так должно быть. И это позволит сформировать дееспособный парламент. Ну а если это не случится, Вы сами понимаете, то вот все это может просто не сработать дальше». По поводу данного телесюжета председатель Межрегионального объединения избирателей А.Ю. Бузин подал жалобу в ЦИК РФ. Рабочая группа ЦИК РФ не усмотрела в указанном фрагменте предвыборной агитации, а сочла, что высказывание В.А. Зубкова «носит характер выражения личного мнения».

Председатель Государственной Думы, председатель «Единой России» Б.В. Грызлов опубликовал 17 октября 2007 г. (т.е. в период, когда агитация в СМИ запрещена) в «Российской газете» статью «Путин остается лидером России». Статья была затем перепечатана многими газетами. В ней

содержится практически неприкрытая агитация за «Единую Россию»: «"Единая Россия" – не просто одна из многих партий. Она создавалась, чтобы придать стране прочность. И эту задачу партия выполняет. Решение президента возглавить наш список еще раз подчеркнуло то, что было ясно изначально: "Единая Россия" – партия Путина... И после победы на декабрьских выборах, в условиях обновления власти, наша партия станет тем инструментом, который обеспечит проведение его курса... Конституционное большинство "Единой России" стало за эти годы надежной опорой политики президента... Впервые в истории современной России мы доказали: популярная партия – это не обязательно популистская партия... Партия "Единая Россия" – первая эффективная партия, созданная на основе объединения, а не раскола. Мы доказали, что люди разных взглядов могут объединиться вокруг общей цели – возрождения России. Мы объединились вокруг Владимира Путина, вокруг Плана Путина, стратегии развития страны». Эту статью ЦИК РФ также не счел агитационной. В то же время ТИК г. Вышний Волочок и Тверская областная избирательная комиссия, рассматривая жалобы на перепечатку статьи в местных газетах, признали наличие в ней признаков предвыборной агитации, но не выявили в действиях редакторов газет агитационной цели.

Еще более откровенно вели себя руководители регионов, большая часть которых возглавляла соответствующие региональные группы списка «Единой России». Отметим, что изменения, внесенные в избирательное законодательство в 2005 г., отменили обязанность губернаторов и других высокопоставленных должностных лиц уходить в отпуск в случае их регистрации в качестве кандидатов. Таким образом, эти лица продолжали исполнять свои должностные обязанности, создавая информационные поводы для их упоминания в СМИ, и одновременно вели агитацию в пользу «Единой России».

Так, глава Республики Мордовия Н.И. Меркушкин 8 ноября, выступая перед ветеранами Рузаевского района, заявил собравшимся, что необходима явка в 95% и голосование за «Единую Россию» с результатом 92%. Сюжет был показан мордовским отделением ВГТРК в новостном блоке.

На местном уровне зачастую происходило полное слияние органов власти с избирательными штабами «Единой России». Так, достоянием гласности стало письмо руководителя избирательного штаба партии «Единая Россия» Советского района г. Орла М.В. Вдовина на имя мэра города Орла, руководителя городского избирательного штаба А.А. Касьянова. В этом письме содержатся просьбы: «дать указания службам жизнеобеспечения» (т.е. муниципальным предприятиям) об оперативном реагировании на информацию, поступающую из избирательных штабов; «активизировать работу подведомственных учреждений по росту численности членов партии»; рекомендовать руководителям подведомственных учреждений обеспечить беспрепятственное проведение встреч членов местного политсовета с трудовыми коллективами; «дать задание районам на организацию и проведение совместных общерайонных мероприятий в

присутствии представителей партийной организации»; решить ряд финансовых вопросов.

5.5. Предоставление теле- и радиоканалами бесплатного эфирного времени

Избирательное законодательство обязывает государственные теле- и радиоканалы предоставлять политическим партиям, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, на равных основаниях бесплатное эфирное время для предвыборной агитации. Это время должно предоставляться в период, когда теле- и радиопередачи собирают наибольшую аудиторию.

Закон предусматривает, что половина от общего объема бесплатного эфирного времени предоставляется для проведения совместных агитационных мероприятий (дебатов). Однако по инициативе «Единой России» в законе сделана оговорка, согласно которой партия, отказавшаяся от участия в дебатах, получает дополнительное эфирное время для своей агитации, а время, отведенное на дебаты, сокращается.

Что касается общего объема бесплатного эфирного времени, предоставляемого теле- и радиоканалами, то положения федеральных законов «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не согласуются между собой. В первом законе четко установлено, что федеральные государственные теле- и радиоканалы предоставляют партиям не менее одного часа в рабочие дни в пределах 28-дневного периода², и никаких исключений из этого правила не предусматривается. С учетом выходных и праздничных дней в данной кампании для предоставления бесплатного эфира оставалось 19 рабочих дней; таким образом, теле- и радиоканалы должны были выделить для агитации не менее 19 часов бесплатного эфирного времени, т.е., в случае участия в выборах 11 партий, не менее 1 часа 43 мин 38 сек на каждую партию.

Однако Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает, что в случае, если на каждую партию придется более 60 минут бесплатного эфирного времени, общий объем бесплатного эфирного времени, которое каждая из организаций телерадиовещания предоставляет для проведения агитации, сокращается и должен составлять 60 минут, умноженных соответственно на количество партий. Таким образом, налицо коллизия двух федеральных законов. По нашему мнению, в данном случае необходимо было руководствоваться законом о выборах депутатов Государственной Думы, поскольку указанные нормы данного закона, предусматривающие предоставление партиям большего объема бесплатного эфирного времени, являются дополнительными гарантиями избирательных

² В законе, действовавшем на выборах 2003 г., для агитации в СМИ был выделен 30-дневный период.

прав граждан и по этой причине их нельзя считать противоречащими «рамочному» закону.

Тем не менее ЦИК РФ в своем Постановлении от 16 октября 2007 г. № 41/317-5 заняла странную позицию, предоставив организациям телерадиовещания право самим решать, нормами какого закона руководствоваться. В результате только радиоккомпания «Голос России» предоставила партиям 19 часов бесплатного эфира, а остальные (телеканалы «Первый канал», «Россия», «ТВ Центр», радиоканалы «Радио России» и «Маяк») – меньше, в основном по 11 часов.

Партия «Единая Россия» отказалась от участия в дебатах и в соответствии с законом получила дополнительное бесплатное эфирное время для своих агитационных роликов.

Что касается требования о предоставлении бесплатного эфирного времени в период, когда телепередачи собирают наибольшую аудиторию, то ЦИК РФ обратилась по этому вопросу к четырем организациям, специализирующимся в области массовых коммуникаций, и получила следующие ответы: утренний «прайм-тайм» был оценен либо как 7.00–9.00, либо как 7.30–9.00; начало вечернего «прайм-тайма» все организации отнесли к 19.00, а окончание одна организация отнесла к 21.00, одна – к 22.00 и две – к 23.00.

На «Первом канале» для агитации (в т.ч. теледебатов) был отведен период с 7.05 по 7.50 (реально дебаты заканчивались около 7.30). На телеканале «Россия» дебаты проходили с 22.50 по 23.25. Таким образом, оба ведущих телеканала предоставили для дебатов время, отнесение которого к «прайм-тайму» остается спорным (к тому же утренний «прайм-тайм» не эквивалентен вечернему). Что касается «ТВ Центра», то эта телекомпания предоставила для дебатов период с 17.45 по 18.15, т.е. явно не попадающий в «прайм-тайм».

Отметим также, что телеканал «Россия» нарушил требование закона, запрещающее перекрывать передачу совместных агитационных мероприятий передачей иных агитационных материалов: все дебаты на этом телеканале имели перерывы, во время которых транслировались агитационные ролики партий, в том числе не участвовавших в этих дебатах.

5.6. Агитация с помощью наружной рекламы, печатных и иных агитационных материалов, агитационных мероприятий

Эксперты отмечали доминирование «Единой России» на объектах наружной рекламы почти во всех регионах.

Одним из наиболее распространенных приемов, использованных «Единой Россией» при агитации с помощью наружной рекламы, стали объявления о программах ремонта дорог, школ и жилых домов, физкультурно-оздоровительных комплексов, больниц и т.п. Из этих плакатов можно было сделать вывод, что указанные программы осуществляются «Единой Россией», в то время как все они финансировались из федерального, региональных или местных бюджетов.

Отметим, что еще до начала избирательной кампании Федеральная антимонопольная служба (ФАС) запретила использовать средства наружной рекламы в целях политической рекламы. Немного позднее ЦИК РФ и ФАС договорились, что этот запрет не распространяется на предвыборную агитацию. Тем не менее, щиты, рекламирующие «Единую Россию», были повсеместно распространены задолго до выдвижения этой партией федерального списка кандидатов.

Сообщалось, что две государственные клинические больницы г. Челябинска на бюджетные деньги закупили новые медицинские халаты с вышитой на них эмблемой «Единой России». В муниципальных школах Псковской области учителей принуждали раздавать бесплатно учащимся тетради и ручки с логотипами «Единой России».

В то же время имеется огромное количество информации о препятствиях иным партиям в распространении их агитационных материалов. Наибольшую известность получили акции правоохранительных органов, направленные против агитационных материалов «Союза Правых Сил». В начале ноября органы МВД в течение одного дня арестовали более чем в десятке российских регионов предвыборную печатную продукцию СПС («Проблема № 1») в количестве более 14 млн. экз. 7 ноября была остановлена работа типографии «Рео-принт», где печаталось большинство агитационных материалов партии. СПС подал в ЦИК РФ ряд жалоб на нарушения избирательного законодательства со стороны сотрудников органов внутренних дел. По некоторым жалобам ЦИК РФ отреагировал позитивно: так, в г. Омске после получения из ЦИК РФ разъяснения партии был возвращен незаконно изъятый тираж агитационных материалов. Однако в основном ЦИК РФ рекомендовала СПС для оперативного решения проблем, возникающих с агитационными материалами, обращаться в избирательные комиссии субъектов РФ, на территории которых они распространяются.

От задержания и изъятия агитационных материалов, а также тиражей печатных СМИ, пострадали и другие партии – КПРФ, «Справедливая Россия», «Яблоко».

Известно немало случаев задержаний и арестов агитаторов различных партий и даже кандидатов в депутаты Государственной Думы, в т.ч. задержания лидеров партии «Союз Правых Сил».

6. Финансирование избирательной кампании

На выборах депутатов Государственной Думы пятого созыва впервые финансирование избирательных кампаний политических партий было децентрализовано: помимо избирательных фондов (федеральных) партии имели возможность создавать избирательные фонды региональных отделений. При этом суммарный «потолок» всех избирательных фондов, которые могла создать партия (1,806 млрд. руб.) был существенно больше, чем «потолок» федерального фонда (400 млн. руб.).

В настоящее время мы не располагаем информацией о наполнении фондов и произведенных из них расходах всех региональных отделений политических партий и потому не можем сделать окончательный вывод об объеме расходов, произведенных партиями в ходе избирательной кампании. Тем не менее, предварительные выводы можно сделать на основе итоговых отчетов партий, характеризующих состояние федеральных избирательных фондов, и выборочных данных по отдельным регионам.

Данные итоговых отчетов политических партий приведены в табл. 5. Из таблицы видно, что три партии («Единая Россия», ЛДПР и «Справедливая Россия») практически приблизились к федеральному «потолку» с той лишь разницей, что у «эсеров» 60 млн. руб. было «омертвлено» в форме избирательного залога. Четвертое место по объему финансирования заняла КПРФ, с примерно двукратным отставанием от лидеров. Партии, не прошедшие в Думу, потратили меньше. В этом отношении данная кампания отличается от предыдущих. Так, на выборах 2003 г. по объему расходов лидировал «Союз Правых Сил», партия «Яблоко» была на третьем месте, обогнав блок «Родина» и ЛДПР; и еще одна партия и два блока, не прошедшие в Думу, по объему расходов опередили КПРФ.

Таблица 5

Поступление и расходование средств избирательных фондов политических партий по данным итоговых отчетов (тыс. руб.)

Партия	Поступило	Возвращено	Израсходовано	Осталось
«Единая Россия»	420 470	22 120	398 350	0
ЛДПР	391 573	0	391 573	0
«Справедливая Россия»	387 037	0	327 037	60 000*
КПРФ	172 075	20	172 053	2
«Союз Правых Сил»	157 082	288	156 794	0
«Патриоты России»	138 645	0	138 645	0
«Яблоко»	139 061	6 370	132 691	0
«Гражданская Сила»	29 722	1 100	28 622	0
Демократическая партия России	31 097	2 500	28 597	0
Партия социальной справедливости	20 105	40	20 065	0
Аграрная партия России	16 269	581	15 688	0
«Народный Союз»	1 000	0	1 000	0
«Зеленые»	205	0	205	0
Российская партия Мира и Единства	130	10	120	0

* Возвращенный избирательный залог.

Таким образом, по расходам из федерального избирательного фонда «Единая Россия» не имела особых преимуществ по сравнению с ЛДПР и «Справедливой Россией». Однако иная ситуация с фондами региональных отделений.

Так, «Единая Россия» имела более чем пятикратный перевес над другими партиями по расходам в Тульской области, более чем четырехкратный – в Краснодарском крае, более чем трехкратный – в Ивановской, Кемеровской и Новосибирской областях, более чем двукратный – в Омской, Оренбургской областях и в Москве, более чем полуторахкратный – в Ставропольском крае и Нижегородской области. В Пермском крае, Иркутской и Ростовской областях разрыв между «Единой Россией» и «Справедливой Россией» был не слишком велик, в Санкт-Петербурге и «Единая Россия», и «Справедливая Россия» достигли «потолка» расходов (30 млн. руб.), но в этих четырех регионах ЛДПР и другие партии потратили существенно меньше. Из 15 проверенных регионов лишь в Саратовской области³ расходы «Единой России» (11,4 млн. руб.) оказались ниже, чем у «Справедливой России» (18,9 млн. руб.), при этом остальные партии потратили не более 1,5 млн. руб.

7. Голосование и подведение его итогов

7.1. Обеспечение участия избирателей в выборах

Одной из своих приоритетных задач новый состав ЦИК РФ провозгласил обеспечение возможности участия в выборах всех избирателей. В этом направлении был предпринят ряд мер.

Для обеспечения участия избирателей в выборах были сформированы 96 193 избирательных участка, из них 358 – за рубежом, в 141 стране мира. При этом более 4 тыс. участков были образованы в больницах, санаториях, домах отдыха, следственных изоляторах, на территории воинских частей, судах, полярных станциях, а также в труднодоступных и отдаленных местностях. Впервые в практике федеральных избирательных кампаний были открыты 325 избирательных участков для избирателей, не имеющих регистрации по месту жительства, и 59 участков на железнодорожных вокзалах и в аэропортах – для избирателей, находящихся в пути.

В то же время были приняты недостаточные меры для предотвращения на этих и ряде других избирательных участках двойного голосования. Из ряда городов поступала информация о том, что на данных участках позволяли голосовать всем, кто этого пожелал, – без проверки места жительства и без предъявления открепительных удостоверений; в Москве и Челябинске нашлись граждане, которые на собственном примере доказали возможность двойного голосования, однако избирательные комиссии в ответ только пригрозили им наказанием за злоупотребление правом.

Кроме того, удивляют данные по Москве, где на семи вокзалах были образованы семь избирательных участков. По смыслу создания таких участков, на них должны были голосовать только избиратели с открепительными удостоверениями. Однако из 4327 избирателей, принявших

³ В Саратовской области одновременно проходили выборы областной Думы, на которых расходы «Единой России» были выше, чем расходы «Справедливой России», и значительно выше, чем расходы других партий.

участие в выборах на этих семи участках, только 2308 (т.е. 53%) голосовали по открепительным удостоверениям.

7.2. Принуждение избирателей к участию в выборах

Одной из характерных черт избирательной кампании стало беспрецедентное давление на избирателей с целью принудить их к участию в выборах. Информация о подобном давлении поступала из большинства регионов.

Одной из форм такого давления стало принуждение граждан, работающих в государственных и муниципальных организациях, на государственных и муниципальных предприятиях (а также на ряде частных предприятий, тесно связанных с властью или представителями «Единой России») к получению открепительных удостоверений. Подобное принуждение часто сочеталось с требованием голосовать по этим удостоверениям на определенных избирательных участках, обычно по месту работы. С этой целью граждан в ряде случаев заставляли 2 декабря выходить на работу.

Индикатором такого принуждения стало значительное увеличение числа выданных избирателям открепительных удостоверений по сравнению с предыдущими федеральными избирательными кампаниями. Число открепительных удостоверений, выданных в УИК, увеличилось в 2,1 раза по сравнению с выборами депутатов Государственной Думы 2003 г. и в 1,5 раза по сравнению с выборами Президента РФ 2004 г.

Еще более наглядно увеличение числа открепительных удостоверений, выданных в ТИК. Традиционно доля открепительных, выданных в ТИК, невелика. Это связано с двумя факторами. Первый фактор – временной: в ТИК открепительные удостоверения выдают ранее чем за 20 дней до дня голосования, когда значительная часть избирателей еще не знает, что они не смогут проголосовать по месту жительства, или просто не спешат его получить. Второй фактор – пространственный: УИК обычно около дома, а ТИК может быть довольно далеко, особенно в сельской местности. Так вот, количество открепительных удостоверений, выданных в ТИК на данных выборах, оказалось в 4,2 раза больше, чем на выборах депутатов Государственной Думы 2003 г., и в 2,7 раза больше, чем на выборах Президента РФ 2004 г. Это может объясняться только требованиями со стороны руководителей получить открепительные удостоверения к определенному сроку и отчитаться за их получение – сигналы о таких требованиях поступали из разных мест.

Характерно, что рост числа выданных открепительных удостоверений сильно различался по регионам. Число открепительных удостоверений, выданных в ТИК, увеличилось по сравнению с выборами 2003 г. в 58 раз в Чеченской Республике, в 56 раз в Республике Коми, в 52 раза в Республике Хакасия, в 32 раза в Тюменской области, в 28 раз в Чувашской Республике, в 25 раз в Еврейской автономной области, в 23 раза в Свердловской области, в 19 раз в Омской области, в 18 раз в Орловской области, в 16 раз в Республике

Тыва и Ульяновской области, в 15 раз в Воронежской области, в 13 раз в Санкт-Петербурге, в 12 раз в Астраханской области, в 11 раз в Республике Мордовия, Вологодской и Кемеровской областях, в 10 раз в Москве и Ямало-Ненецком АО. Лидеры по увеличению числа открепительных удостоверений, выданных в УИК, – Ульяновская область (6,3 раза), Вологодская область (5,0 раз) и Чувашская Республика (4,8 раза).

В ряде регионов руководители предприятий, учреждений и учебных заведений, требовали от сотрудников и/или студентов получения в участковых избирательных комиссиях справок о том, что они приняли участие в выборах.

Использовались также методы давления, рассчитанные на принуждение к голосованию за «Единую Россию». Одним из таких методов стало требование сфотографировать на мобильный телефон свою отметку в бюллетене и предъявить затем эту фотографию начальнику – информация о таком требовании поступала из разных мест. Распространялись также слухи о видеокамерах в кабинках для голосования, о возможности определить волеизъявление избирателя по отпечаткам пальцев на бюллетенях и т.п.

7.3. Наблюдение на выборах

Избирательная кампания была омрачена скандалом, связанным с приглашением международных наблюдателей. Во-первых, были установлены жесткие ограничения на количество международных наблюдателей: в несколько раз меньше, чем число международных наблюдателей, присутствовавших на предыдущих выборах депутатов Государственной Думы⁴. Во-вторых, приглашения международным организациям были посланы только 31 октября 2007 г., когда прошло уже более половины кампании и до ее окончания оставался лишь месяц. Это не было критично для большинства организаций, осуществляющих лишь краткосрочное наблюдение, т.е. в основном наблюдение в день голосования. Однако среди организаций, получивших приглашение так поздно, было и БДИПЧ ОБСЕ, которое осуществляет долгосрочное наблюдение и поэтому требует от государств – участников ОБСЕ готовить официальное приглашение не позднее чем за три месяца до дня голосования⁵.

После этого возникли задержки с получением виз, и 16 ноября 2007 г. БДИПЧ ОБСЕ отказалось от направления своей миссии. Что касается организаций, осуществляющих краткосрочное наблюдение (парламентские ассамблеи Совета Европы и ОБСЕ, СНГ, ШОС), то они прислали свои миссии.

⁴ На выборах депутатов Государственной Думы 1999 г. было аккредитовано 1185 иностранных (международных) наблюдателей, на выборах 2003 г. – 1168, в т.ч. более 400 наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ. На данных выборах было первоначально принято решение ограничить число наблюдателей в каждой миссии 70 человеками, и в целом число иностранных (международных) наблюдателей не должно было превысить 400 человек.

⁵ На выборах депутатов Государственной Думы 1999 г. миссия БДИПЧ ОБСЕ действовала на протяжении двух месяцев, на выборах 7 декабря 2003 г. – с 3 ноября, т.е. более месяца.

Круг национальных организаций, имеющих право посылать наблюдателей на избирательные участки и в вышестоящие избирательные комиссии, был существенно сокращен в 2005 г., когда этого права были лишены все общественные объединения, кроме политических партий, чьи федеральные списки участвовали в выборах. Если учесть, что на выборах 2007 г. отсутствовали также кандидаты–одномандатники, имеющие самостоятельное право направлять наблюдателей, то понятно, что количество наблюдателей на участках стало заметно меньше. Кроме того, финансовые и организационные трудности, возникшие у ряда партий, не позволили им обеспечить присутствие наблюдателей на большинстве участков. Наиболее массовое количество наблюдателей выставили «Единая Россия» и КПРФ.

Во время голосования и подсчета голосов из разных регионов поступали многочисленные жалобы о нарушении прав наблюдателей и представителей СМИ: их не допускали на избирательный участок или удаляли с участка, не позволяли производить фото- или видеосъемку, не допускали в помещение ТИК. В ряде случаев с помощью ЦИК РФ и Российского фонда свободных выборов права наблюдателей и представителей СМИ удавалось восстановить.

Одним из типичных нарушений был отказ в выдаче наблюдателям заверенных копий протоколов до сдачи протоколов в ТИК.

7.4. Голосование, подсчет голосов и подведение итогов голосования

Голосование в целом прошло в спокойной обстановке. Работа участковых избирательных комиссий была хорошо организована. Наблюдатели на большинстве избирательных участков отмечали хорошее оформление и оборудование участков, условия работы членов УИК и наблюдателей, доступность для избирателей информационных стендов. На большинстве участков были созданы необходимые условия для обеспечения тайного голосования.

Выявлялись типичные мелкие нарушения, в частности, несброшюрованные списки избирателей, при этом отмечено, что такие нарушения встречались реже, чем раньше.

В некоторых регионах в нарушение закона проводились лотереи среди голосующих избирателей. Были случаи проведения агитации.

С отдельных избирательных участков приходили сообщения о вбросе бюллетеней.

В ходе подсчета голосов типичным было нарушение установленного законом порядка подсчета – ускоренное проведение подсчета без соблюдения всех предписываемых законом процедур. Поступала также информация о переписывании протоколов в ТИК.

7.5. Информирование о ходе и об итогах голосования в сети Интернет

Как и на выборах 2003 г., ЦИК РФ и избирательные комиссии субъектов РФ оперативно информировали граждан через сеть Интернет о ходе голосования и об итогах голосования.

Информация о явке избирателей на избирательные участки давалась на основании сводок участковых комиссии на 10, 14, 17 и 19 часов по местному времени. Однако сами УИК передавали в ТИК информацию не только о числе пришедших голосовать, но и о числе избирателей, включенных на данный момент в списки. На выборах 2003 г. в сети Интернет по каждому региону размещалась информация как о числе избирателей, включенных в списки, так и о числе и проценте проголосовавших избирателей. На выборах 2007 г. в сети Интернет размещались только проценты явки. Таким образом, важная информация, которой располагали избирательные комиссии, оказалась скрыта от общественности. Отметим, что итоги голосования показали неблагоприятное положение с численностью избирателей, которая существенно выросла по сравнению с данными учета избирателей на 1 июля 2007 г. (см. раздел 7.6).

Информация об итогах голосования достаточно оперативно размещалась в сети Интернет, начиная с 21 часа по московскому времени (когда закончилось голосование в самом западном регионе страны), в объеме данных протоколов избирательных комиссий: на сайте ЦИК РФ – по всем ТИК, на сайтах избирательных комиссий субъектов РФ – по всем УИК. Уже на 3 часа по московскому времени 3 декабря была обнародована суммарная информация об итогах голосования по 55% избирательных участков, на 7 часов – по 85% избирательных участков. К концу дня 3 декабря была доступна информация по более чем 99% участков.

7.6. Оценка масштаба нарушений

Официальные итоги голосования вызвали недоверие у ряда политических партий, общественных объединений и экспертов. Неоднократно заявлялось о масштабных фальсификациях итогов голосования. С другой стороны, в качестве критерия честности при проведении голосования и подведении его итогов называлась близость итогов голосования и прогнозов основных социологических служб.

Тем не менее, отмеченная близость не является абсолютной. Так, из десяти организаций, участвовавших в конкурсе прогнозов, организованном РЦОИТ, лишь три предсказали более высокую явку и еще одна предполагала явку немного ниже официального результата (62,5%, при официальном результате 63,8%). Остальные шесть предсказывали явку ниже 60% (в т.ч. две – ниже 55%). Из этих же десяти организаций лишь одна предсказала более высокий результат «Единой России», правда, пять организаций предполагали близкие значения (62,8–64,0%, при официальном результате 64,3%), однако еще четыре организации предсказывали от 50,0 до 59,1%.

Кроме того, высказывалось предположение, что ряд социологических служб в своих прогнозах заранее учитывали возможность манипуляций при голосовании и подведении итогов.

Количественная оценка масштаба нарушений требует проведения обширных исследований. Здесь мы лишь отметим те факты, которые вызывают наиболее сильные подозрения в фальсификациях.

1. Согласно «Сведениям о численности избирателей, зарегистрированных на территории Российской Федерации, по состоянию на 1 июля 2007 года», приведенных в приложении к Постановлению ЦИК РФ от 8 августа 2007 года № 23/186-5, на территории Российской Федерации на 1 июля 2007 г. было зарегистрировано **107 062 709** избирателей. На момент передачи списков избирателей из ТИК в УИК (11 ноября 2007 г.) в списках избирателей на территории Российской Федерации значились **107 256 604** избирателя. Согласно же официальным итогам голосования в списки избирателей на момент окончания голосования были включены 109 145 517 избирателей, из них на зарубежных участках – 421 395; таким образом, в списки избирателей на избирательных участках, образованных на территории Российской Федерации, было включено **108 724 122** избирателя, или на **1 661 413** больше, чем было зарегистрировано на 1 июля 2007 г., и на **1 467 518** больше, чем было в этих списках на 11 ноября 2007 г.

Отметим, что по официальным данным **420 146** избирателей получили открепительные удостоверения, но не голосовали; в соответствии с законом число избирателей в списках должно было сократиться на это количество. Таким образом, рост числа избирателей за пять месяцев составил около 2 млн. человек.

Наибольший прирост числа избирателей по сравнению со сведениями на 1 июля 2007 г. зафиксирован в Ненецком АО (10,0%), Республике Саха (8,1%), Усть-Ордынском Бурятском АО (8,0%), Чукотском АО (5,6%), Карачаево-Черкесской Республике (5,5%) и Республике Алтай (5,1%). По сравнению с числом избирателей в списках на 11 ноября 2007 г. наибольший прирост в Чукотском АО (11,8%), Магаданской области (10,4%), Ненецком АО (8,5%), Республике Саха (7,5%), Усть-Ордынском Бурятском АО (5,6%) и Тульской области (5,4%).

Эти данные свидетельствуют либо о низком качестве учета избирателей, либо о «двойном голосовании» или иных манипуляциях в ходе голосования и подведения его итогов.

2. Значительно выросло по сравнению с выборами 2003 г. количество территорий с аномальными результатами. Так, на выборах депутатов Государственной Думы 2003 г. явку выше 90% и одновременно более 90%-ную поддержку «Единой России» показали 12 районов Республики Татарстан, 10 районов Республики Мордовия, 3 района Кабардино-Балкарской Республики и 2 района Чеченской Республики.

На выборах 2007 г. число территорий, где и явка, и поддержка «Единой России» превысили 90%, достигло 183:

- в Чеченской Республике – все 20 территорий (явка везде была не ниже 99,2%, а поддержка «Единой России» не ниже 98,96%);
- в Кабардино-Балкарской Республике – все 13 территорий (из них в 10 и явка, и поддержка «Единой России» превысили 95%);
- в Республике Ингушетия – все 8 территорий (из них в 4 и явка, и поддержка «Единой России» превысили 98%);

- в Республике Мордовия – 21 из 25 территорий (из них в 19 и явка, и поддержка «Единой России» превысили 95%, а в 8 – 99%);
- в Республике Татарстан – 38 из 65 территорий (из них в 20 и явка, и поддержка «Единой России» превысили 95%);
- в Республике Башкортостан – 34 из 69 территорий (из них в 11 и явка, и поддержка «Единой России» превысили 95%);
- в Республике Дагестан – 23 из 54 территорий (из них в 4 и явка, и поддержка «Единой России» превысили 95%, а в одном – превысили 99%);
- в Карачаево-Черкесской Республике – 8 из 11 территорий (из них в 7 и явка, и поддержка «Единой России» превысили 95%; в Хабезском районе за «Единую Россию» проголосовали все 17 779 избирателей, включенных в списки);
- в Тюменской области – 7 территорий (из них в двух и явка, и поддержка «Единой России» превысили 95%);
- в Республике Тыва – 5 территорий (из них в двух и явка, и поддержка «Единой России» превысили 95%);
- в Ямало-Ненецком АО – 2 территории;
- по одной территории в Республике Адыгея, Республике Калмыкия, Кемеровской и Ростовской областях.

Такие результаты свидетельствуют либо об отсутствии свободного волеизъявления, либо о прямых фальсификациях.

3. Наибольшее количество доступных фактов, вызывающих подозрения в фальсификациях, касаются итогов голосования в Москве.

В Москве Комплексами обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) были оснащены все «открытые» избирательные участки 44 районов, большая часть «открытых» участков еще одного района и по одному участку двух районов. В связи с этим было проведено сравнение итогов голосования по 45 районам, где все или большинство участков были оснащены КОИБами, и 76 остальным территориям Москвы (75 районов и Зеленоград). Результаты сравнения (см. табл. 6) показывают значительные различия, причем для «Единой России» в одну сторону, а для все остальных партий – в другую. При этом в районах с КОИБами оказалась ниже и активность избирателей.

Для сравнения в табл. 7 показаны результаты выборов 2003 г. (когда КОИБы не концентрировались в определенных районах) по тем же районам. Видно, что различия значительно меньше и, кроме того, различия по ЛДПР и Аграрной партии России тогда были направлены в ту же сторону, что и различия по «Единой России». Кроме того, явка тогда была выше в районах с КОИБами.

Таким образом, хотя районы, оснащенные и не оснащенные КОИБами, несколько отличаются по электоральному поведению, различия эти не столь существенны по сравнению с различиями в итогах голосования 2 декабря 2007 г. Поэтому можно сделать вывод, что большая часть различий обусловлена именно присутствием и отсутствием КОИБов. Полагаем, что в случае КОИБов были невозможны фальсификации в процессе подсчета голосов и чрезвычайно затруднен вброс бюллетеней (хотя оставались

возможности для голосования подставных лиц). Поэтому логичным является предположение, что отмеченные различия в основном связаны с фальсификацией в пользу «Единой России» на участках, где проводился ручной подсчет голосов.

Таблица 6

**Итоги голосования 2 декабря 2007 г. в районах Москвы,
оснащенных и не оснащенных КОИБаами**

Показатели партий и активности избирателей	районы без КОИБ	районы с КОИБ
Аграрная партия России	2,73%	3,06%
«Гражданская Сила»	2,36%	2,73%
Демократическая партия России	0,20%	0,23%
Коммунистическая партия Российской Федерации	13,21%	15,01%
«СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ»	2,59%	3,41%
Партия социальной справедливости	0,43%	0,45%
Либерально-демократическая партия России	7,08%	7,30%
«СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»	7,44%	8,21%
«ПАТРИОТЫ РОССИИ»	1,33%	1,49%
«ЕДИНАЯ РОССИЯ»	56,08%	49,80%
«ЯБЛОКО»	5,12%	6,73%
Активность избирателей	56,36%	53,29%

Таблица 7

**Итоги голосования на выборах 2003 г. в районах,
которые в 2007 г. были оснащены или не оснащены КОИБаами**

Показатели партий (блоков) и явки избирателей	районы без КОИБ	районы с КОИБ
«СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ»	7,67%	8,38%
«ЯБЛОКО»	9,79%	10,98%
Аграрная партия России	1,59%	1,57%
«Родина (народно-патриотический союз)»	15,19%	15,56%
ЛДПР	6,68%	6,02%
«Единая Россия»	34,94%	33,44%
Коммунистическая партия Российской Федерации	7,47%	8,15%
Активность избирателей	57,60%	59,12%

В пользу этого предположения говорят и другие факты. Большинство районов, оснащенных КОИБаами, показывает небольшой разброс результатов за «Единую Россию» по «открытым» избирательным участкам: у 27 стандартное отклонение не превышает 4%, еще у 9 оно находится между 4 и 5%, и лишь у 8 районов стандартное отклонение имеет значения от 5 до 9%⁶. Из территорий, не оснащенных КОИБаами, только 29 имеют стандартное отклонение менее 4%, еще у 16 оно находится между 4 и 5%, а 29 имеют более высокие значения. Наиболее высокий разброс зафиксирован в шести

⁶ По одному району, оснащеному КОИБаами, стандартное отклонение не вычислялось, так как он имел всего один избирательный участок.

районах Центрального административного округа и трех районах Южного административного округа: Пресненском (17,3%), Тверском (14,8%), Якиманка (13,8%), Мещанском (11,2%), Басманном (10,7%), Таганском (10,1%); Даниловском (11,3%), Чертаново Южное (9,5%), Нагатино-Садовники (9,2%). Так, в Пресненском районе, где 37 «открытых» участков, на 15 «Единая Россия» получила от 37,5 до 49,3%, на 10 – от 50,7 до 64,9%, на 6 – от 71,5 до 79,1% и на 6 – от 80,8 до 92,2% (при этом явка на данных 6 участках составляла от 73 до 83% при средней по району 60,5% и средней по Москве 55,4%).

Еще одним фактом является резкое изменение положения на электоральной карте Москвы районов Центрального административного округа (см. табл. 8). Большинство районов этого округа на протяжении многих лет показывали пониженную по сравнению с другими районами Москвы поддержку «партии власти» и ее кандидатам: блоку «Отечество – Вся Россия» в 1999 г., партии «Единая Россия» в 2003 и 2005 гг., Ю.М. Лужкову в 1999 и 2003 гг. и В.В. Путину в 2000 и 2004 гг. В 2007 г. эти районы, напротив, оказались среди лидеров голосования за «Единую Россию».

Таблица 8

Сравнение рангов районов Центрального административного округа Москвы среди других территорий Москвы на выборах 1999–2005 гг. и на выборах 2007 г.

Район	Ранг района среди территорий Москвы по голосованию за «партию власти» (сортировка в порядке возрастания голосов)	
	на выборах 1999–2005 гг.	на выборах 2007 г.
Арбат	1–20	120
Басманный	10–60	111
Замоскворечье	7–37	103
Красносельский	1–55	107
Мещанский	9–36	98
Пресненский	4–99	108
Таганский	26–74	105
Тверской	1–83	96
Якиманка	5–46	118

Подозрения в фальсификации подтверждаются и наличием жалоб по отдельным избирательным участкам. Так, по участкам № 2 (район Арбат) и № 63 (Красносельский район) наблюдатель и член УИК с правом совещательного голоса отметили факты вброса бюллетеней в стационарные ящики. На участке № 94 (Пресненский район) наблюдатели пожаловались, что они не получили заверенные копии протокола до отъезда председателя УИК в ТИК. После возвращения его из ТИК данные в протоколе УИК кардинально отличались от данных, которые наблюдатели зафиксировали при подсчете голосов, в частности, число голосов за «Единую Россию» было увеличено более чем вдвое (с 553 до 1385).

Таким образом, по Москве есть основания предполагать фальсификации в ряде районов (в основном Центрального и Южного административных округов), и общий их масштаб по городу может достигать 3–5%.

Обсуждая масштаб возможных фальсификаций, следует иметь в виду высокую чувствительность выборов по пропорциональной избирательной системе к точности подведения итогов голосования. Так, средняя «цена» одного мандата на данных выборах составила всего 141 790 голосов, или 0,2% от числа избирателей, принявших участие в голосовании. Тем не менее, если предполагать, что фальсификации производились только по типу «вброса», то «Единую Россию» отделяют от результата, при котором она получила бы 299 мандатов, т.е. менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы, примерно 6,8 млн. голосов (9,8% от числа избирателей, принявших участие в голосовании).

В то же время на распределение мандатов между региональными группами внутри федерального списка влияет совсем небольшое количество голосов. Так, при распределении внутри списка «Единой России» последнего мандата он достался региональной группе, включавшей Читинскую область и Агинский Бурятский АО, у которой дробная часть оказалась больше, чем у следующей региональной группы (включавшей Республику Северная Осетия – Алания) на 0,012, что эквивалентно 1740 голосам. При этом в Агинском Бурятском АО есть избирательный участок, где «Единая Россия» получила большее число голосов. Таким образом, признание недействительными итогов голосования всего на одном–двух участках Читинской области и/или Агинского Бурятского АО может повлечь перераспределение мандатов.

8. Итоги выборов

8.1. Активность избирателей

По официальным данным в выборах приняли участие 69 609 446 избирателей, или 63,78% от числа избирателей, включенных в списки. По этому показателю данные выборы опередили выборы депутатов Государственной Думы первого, третьего и четвертого созывов и лишь немного уступили выборам второго созыва (когда явка составила 64,76%).

Наиболее высокую активность (приближающуюся к показателям советских выборов) продемонстрировали три республики Северного Кавказа: Чеченская Республика (99,50%), Республика Ингушетия (98,35%) и Кабардино-Балкарская Республика (96,70%). Высокую активность показали еще несколько республик: Мордовия (94,53%), Карачаево-Черкесская (92,44%), Дагестан (91,76%), Башкортостан (89,74%), Татарстан (85,42%). Среди автономных округов наибольшая явка была в Агинском Бурятском АО (86,42%), а среди краев и областей – в Тюменской области (80,51%).

Самая низкая активность избирателей оказалась в Санкт-Петербурге (51,56%), Самарской области (52,08%) и Ненецком АО (52,49%).

Досрочно проголосовавшими по протоколу ЦИК РФ значатся 147 946 избирателей, однако в это число не включены избиратели тех участков,

которые целиком голосовали досрочно, а включены только те избиратели, досрочное голосование которых в труднодоступных местностях и за рубежом обеспечивалось с помощью переносных ящиков.

Вне помещений для голосования проголосовали 4 428 022 избирателя, что составляет 6,4% от числа избирателей, принявших участие в голосовании, или 4,1% от общего числа избирателей. Эти показатели выше, чем на всех предыдущих выборах депутатов Государственной Думы, а из всех федеральных избирательных кампаний 1995–2007 гг. они ниже только аналогичных показателей на выборах Президента РФ 2004 г. Лидеры по голосованию «на дому» те же, что и в 2004 г., – Псковская и Тамбовская области, а также Агинский Бурятский АО (от числа избирателей, принявших участие в голосовании, соответственно 15,4, 14,7 и 13,6%, а от общего числа избирателей соответственно 10,1, 9,0 и 11,8%).

По открепительным удостоверениям проголосовали 1 169 149 избирателей, или 1,7% от числа избирателей, принявших участие в голосовании, что также выше, чем на всех предыдущих выборах депутатов Государственной Думы, а из всех федеральных избирательных кампаний 1995–2007 гг. ниже только аналогичных показателей при повторном голосовании на выборах Президента РФ 1996 г. Лидерами по доле избирателей, голосовавших по открепительным удостоверениям, оказались Чувашская Республика (4,0%), Москва (3,5%) и Саратовская область (3,2%).

8.2. Протестное поведение избирателей

В условиях отсутствия в избирательном бюллетене строки «против всех» у избирателя, помимо отказа от участия в выборах, остались еще две формы протеста: отказ опускать бюллетень в ящик для голосования и превращение бюллетеня в недействительный. Однако как долю недействительных бюллетеней, так и долю «уноса» нельзя по ряду причин интерпретировать исключительно как показатели протестного поведения избирателей.

«Унос» бюллетеней (т.е. разница между числом бюллетеней, выданных избирателям, и числом бюллетеней, обнаруженных в ящиках для голосования) на этих выборах, как и на всех предыдущих, был невелик и составил всего 0,1%. В то же время, в Чукотском АО этот показатель оказался значительно больше – 1,76%, что, скорее всего, свидетельствует об ошибках или сознательных манипуляциях (с целью завышения показателя явки). Заметно повышенные показатели уноса также в Москве (0,49%) и Саратовской области (0,35%), где использовались Комплексы обработки избирательных бюллетеней (увеличение доли «уноса» при использовании этих комплексов уже было зафиксировано на выборах депутатов Московской городской Думы 2005 г.).

Недействительные бюллетени составили 1,09%, что ниже, чем на прежних выборах депутатов Государственной Думы, но выше чем на президентских выборах (кроме первого тура в 1996 г.). Самой высокой доля недействительных бюллетеней оказалась в Чукотском АО (4,49%), в

Республике Северная Осетия – Алания (2,63%), в Камчатском крае (2,60%) и в Республике Бурятия (2,56%), а самой низкой – в Республике Ингушетия (0,06%), Кабардино-Балкарской и Чеченской Республиках (0,10%).

8.3. Итоги голосования за политические партии

Официальные итоги голосования за политические партии приведены в табл. 9. Обращают на себя внимание два момента. Во-первых, значительный отрыв лидера от партии, занявшей второе место. Во-вторых, более высокий чем когда-либо разрыв между наименее успешной из партий, преодолевших заградительный барьер, и наиболее успешной из партий, оставшихся «за чертой». Последнее, по-видимому, связано как с информационным преимуществом, которое имели четыре парламентские партии, так и с так называемым «стратегическим» поведением избирателей, опасавшихся голосовать за партии, у которых были невысокие шансы преодолеть барьер.

Таблица 9

Итоги голосования за списки политических партий

Место	Партия	Число голосов	Доля голосов	Число мандатов
1	«Единая Россия»	44 714 241	64,30%	315
2	КПРФ	8 046 886	11,57%	57
3	ЛДПР	5 660 823	8,14%	40
4	«Справедливая Россия»	5 383 639	7,74%	38
5	Аграрная партия России	1 600 234	2,30%	–
6	«Яблоко»	1 108 985	1,59%	–
7	«Гражданская Сила»	733 604	1,05%	–
8	«Союз Правых Сил»	669 444	0,96%	–
9	«Патриоты России»	615 417	0,89%	–
10	Партия социальной справедливости	154 083	0,22%	–
11	Демократическая партия России	89 780	0,13%	–

Региональный расклад итогов голосования достаточно интересен. «Единая Россия» лидировала во всех регионах, при этом везде, за исключением Ненецкого АО, она получила более 50% голосов. Как обычно, выделяются, с одной стороны, национальные субъекты Федерации (республики и автономные округа), а с другой стороны, – города федерального значения. В пяти республиках «Единая Россия» получила более 90% голосов: в Чеченской (99,36%), Ингушетии (98,72%), Кабардино-Балкарской (96,12%), Мордовии (93,41%) и Карачаево-Черкесской (92,90%). Еще в четырех республиках и одном автономном округе результат «Единой России» находится между 80 и 90%, в трех республиках и трех автономных округах – между 70 и 80%. Только восемь республик и один автономный округ показали результаты, близкие к среднероссийским, а в Карелии и Ненецком АО поддержка «Единой России» оказалась пониженной.

Голосование в краях и областях было более ровным. Самый высокий результат «единороссы» получили в Кемеровской области (76,9%), еще в

трех областях (Тюменской, Ростовской и Пензенской) у «партии власти» более 70%.

Самые низкие результаты у «Единой России» в Ненецком АО (48,8%), Санкт-Петербурге (50,33%), Ярославской (53,17%) и Смоленской (53,92%) областях, а также в Москве (54,13%).

У КПРФ лучшие результаты в ряде регионов центрально-черноземной зоны, Поволжья и южной Сибири. Наибольшую поддержку коммунисты получили в Тамбовской области (19,17%). В то же время стоит отметить успех КПРФ в Москве – 13,77%, что почти в два раза выше результата партии на выборах 2003 г. В Санкт-Петербурге результат коммунистов также оказался существенно выше, чем в 2003 г. Самую низкую поддержку КПРФ среди краев и областей оказала Тюменская область (6,74%).

У ЛДПР также наилучшие результаты в регионах ее традиционной поддержки – в Сибири и на Дальнем Востоке. Лучший результат у партии в Магаданской области (15,41%), а самый низкий среди краев и областей – в Ростовской области (5,36%).

«Справедливая Россия» самых больших успехов добилась в тех регионах, где ее группы возглавляли популярные в данных регионах политики: в Астраханской области (20,17%), Санкт-Петербурге (15,13%), Ставропольском крае (13,45%) и Республике Саха (13,19%). Самый низкий результат у партии среди краев и областей – в Кемеровской области (3,36%).

Аграрная партия России лишь в Усть-Ордынском Бурятском АО, где у нее всегда была достаточно высокая поддержка, превысила 7%-ную черту, получив (9,62%). В то же время в Москве и Санкт-Петербурге аграрии впервые получили результат выше, чем в среднем по России, и выше, чем на предыдущих выборах.

Партия «Яблоко» получила значимый результат (более 3%) только в трех регионах – Москве (5,62%), Санкт-Петербурге (5,10%) и в Республике Карелия (3,98%). У партии «Гражданская Сила» больше 3% только в Свердловской области (3,62%) – регионе, где эта партия первоначально возникла как Российская сетевая партия поддержки малого и среднего бизнеса. «Союз Правых Сил» нигде не перешагнул через 3%-ный рубеж, его лучший результат – в Москве (2,85%). Партия «Патриоты России» больше 3% получила в Республике Хакасия (4,51%) и Ненецком АО (4,28%).

Демократическая партия России и Партия социальной справедливости ни в одном регионе не получили более 0,7%. Число голосов, поданных за эти партии, оказалось меньше, чем число представленных ими при регистрации подписей избирателей. Более того, число поданных за Демократическую партию России голосов во многих регионах оказалось меньше количества числящихся в данных регионах членов этой партии.

Интегральные оценки результатов выборов депутатов Государственной Думы пятого созыва в сравнении с предыдущими выборами представлены в табл. 10. Видно, что доля голосов, полученных списками, допущенными к распределению мандатов, оказалась самой высокой за всю историю выборов в Государственную Думу (как относительно числа избирателей, принявших

участие в голосовании, так и относительно числа зарегистрированных избирателей). В то же время эффективное число партий (показатель, отражающий реальную степень конкуренции) оказался самым низким.

Таблица 10

**Сравнительные данные о выборах депутатов Государственной Думы
1993–2007 годов по пропорциональной системе**

Показатель	1993 г.	1995 г.	1999 г.	2003 г.	2007 г.
Процент избирателей, принявших участие в выборах	54,81%	64,76%	61,85%	55,75%	63,78%
Число списков, участвовавших в выборах	13	43	26	23	11
Число списков, допущенных к распределению мандатов	8	4	6	4	4
Эффективное число партий*	7,58	10,06	6,10	4,75	2,22
Доля голосов, полученных списками, допущенными к распределению мандатов:					
от числа избирателей, принявших участие в голосовании	87,07%	50,50%	81,38%	70,66%	91,76%
от числа зарегистрированных избирателей	44,09%	32,51%	50,20%	39,34%	58,46%

* Эффективное число партий рассчитывается по формуле: $1/\sum v_i^2$, где v_i – доля голосов, полученных i -м списком.

8.4. Распределение мандатов

Отказ избранных кандидатов от получения мандатов стал печальной традицией российских выборов, причем это явление продолжает прогрессировать. Если на выборах депутатов Государственной Думы первого–третьего созывов от получения мандатов отказывались лишь единичные кандидаты, то после выборов четвертого созыва от получения мандатов отказались 38 избранных кандидатов (37 у «Единой России» и 1 у КПРФ). Но на выборах депутатов Государственной Думы пятого созыва масштаб отказов значительно вырос: всего от получения мандатов отказались 132 кандидата: 116 у «Единой России» (из них 15 отказались от получения мандата, передаваемого им вместо кандидата, ранее отказавшегося от мандата), 9 у «Справедливой России», 4 у КПРФ и 3 у ЛДПР.

У «Единой России» от получения мандатов отказались Президент РФ В.В. Путин, 4 члена Правительства РФ, 63 главы региона (исключение – губернатор Ярославской области А.И. Лисицын, сменивший губернаторский пост на депутатское кресло; еще одному главе региона, А.И. Лебедю, мандат не достался), мэры крупных городов (исключения – главы администраций Калининграда⁷, Стерлитамака, Норильска, Каменска-Уральского), другие представители исполнительной власти, главы законодательных органов субъектов РФ, руководители крупных фирм. У «Справедливой России» от получения мандатов отказались председатель Совета Федерации С.М. Миронов, министр А.С. Соколов, мэр Самары В.А. Тархов и др.

⁷ Ю.А. Савенко к моменту распределения мандатов уже не был мэром Калининграда: он покинул этот пост в ноябре 2007 г.

В связи с тем, что единственный кандидат, входивший в центральную часть списка «Единой России», отказался от получения мандата, все 315 мандатов, доставшихся этой партии, были распределены между региональными группами списка. В результате у «Единой России» все 83 региональные группы получили мандаты, и, таким образом, все регионы получили представительство в Государственной Думе пятого созыва. Наибольшее число мандатов (15) получила московская городская группа; столько же мандатов должна была получить и башкирская группа, однако в ней было всего 15 кандидатов, и один из них от получения мандата отказался; таким образом, у башкирской группы 14 мандатов. По 14 мандатов также у татарстанской и московской областной групп.

У КПрФ 3 мандата получили кандидаты из центральной части списка и 54 – из региональных групп. Всего мандаты достались 48 группам из 85, при этом московская городская группа получила 4 мандата, московская областная – 3 и Санкт-Петербургская – 2. В связи с разбиением регионов на несколько групп по два мандата достались также Краснодарскому краю, Воронежской и Ростовской областям.

У ЛДПР также 3 мандата получили кандидаты из центральной части списка и 37 – из региональных групп. Всего мандаты достались 36 группам из 87, при этом московская городская группа получила 2 мандата. В связи с разбиением регионов на несколько групп по два мандата достались также Краснодарскому краю, Московской, Свердловской и Челябинской областям.

У «Справедливой России» один мандат получил кандидат из центральной части списка и 37 – из региональных групп. Всего мандаты достались 35 группам из 90, при этом московская городская и Санкт-Петербургская группы получили по два мандата. В результате разбиения регионов на группы два мандата получила также Свердловская область, а Московская область – три мандата (при том, что в Московской области за партию проголосовало в 1,2 раза меньше избирателей, чем в Санкт-Петербурге).

В результате массовых отказов от получения мандатов, а также получения большого числа мандатов некоторыми региональными группами оказалось, что 197 избранных депутатов (195 у «Единой России» и 2 у КПрФ) не фигурировали в избирательных бюллетенях, т.е. большинство избирателей о них не знало.

Среди избранных депутатов – 184 жителя Москвы (41%), что больше, чем на всех предыдущих выборах в Государственную Думу.

Среди избранных депутатов – 63 женщины (14%). Это больше, чем на всех предыдущих выборах в Государственную Думу, тем не менее, это – очень низкий показатель.

9. Выводы

С точки зрения ряда формальных критериев, таких как активность избирателей или доля голосов, полученных партиями, которые были допущены к распределению мандатов, выборы депутатов Государственной Думы пятого созыва были самыми успешными из всех пяти кампаний по выборам российского парламента. Однако при анализе кампании с точки зрения фундаментальных критериев выявляется множество проблемных моментов.

В первую очередь следует оценить прошедшие выборы с точки зрения их соответствия демократическим принципам, закрепленным в Конституции РФ и международных стандартах. Можно отметить, что давно провозглашенным принципам всеобщего равного и прямого избирательного права данные выборы в основном удовлетворяют. Выборы депутатов Государственной Думы пятого созыва в достаточной степени отвечали принципу всеобщего избирательного права, прямого избирательного права, а также принципу равного избирательного права в отношении активного избирательного права граждан.

В то же время соблюдение принципа равного избирательного права в отношении пассивного избирательного права остается спорным, поскольку граждане были лишены права на самовыдвижение, а механизмы выдвижения списков кандидатов политическими партиями не обеспечивают гарантии прав граждан, не являющихся членами политических партий. К этому добавляется усложнение процесса регистрации политических партий, которое не позволило значительному числу политически активных граждан реализовать их право на объединение в политические партии. Дополнительным фактором является лишение пассивного избирательного права около миллиона граждан Российской Федерации, проживающих за рубежом.

Но современные демократические стандарты помимо всеобщего равного и прямого избирательного права включают еще ряд очень важных принципов, таких как обязательность и периодичность выборов, их открытость, особое место занимают принципы свободных, честных и справедливых выборов. Критерии соответствия этим принципам еще нуждаются в серьезной доработке на международном уровне, тем не менее, основные подходы к ним уже намечены, и это позволяет использовать данные принципы в практической работе.

Прошедшие выборы полностью соответствовали принципу периодичности. В отношении принципа открытости и гласности выборов деятельность ЦИК РФ следует считать вполне удовлетворительной, однако действия некоторых избирательных комиссий на местах, не позволивших наблюдателям и/или представителям СМИ контролировать процесс голосования и подсчета голосов, а также не выдавших им вовремя заверенные копии итоговых протоколов, несколько снизили общий уровень открытости избирательного процесса.

Наблюдались серьезные отступления от принципа свободных выборов, которые выразились в принуждении части избирателей к участию в выборах, а также в имевших место в отдельных случаях попытках контроля за волеизъявлением избирателей.

В наименьшей степени были реализованы принципы справедливых выборов, предусматривающие равный доступ всех участников избирательного процесса к СМИ и иным ресурсам, обеспечивающим донесение их программ до избирателей. Кроме того, в ряде регионов не был обеспечен честный подсчет голосов.

Одним из наиболее серьезных недостатков российских выборов, в полной мере проявившимся в ходе прошедшей кампании, является участие органов исполнительной власти на стороне одной из конкурирующих партий. Это, в частности, проявляется в технологии «паровозов», которая получает все больший размах: руководители исполнительных органов включаются в списки «партии власти», используют весь свой ресурс для ее поддержки, а затем отказываются от получения причитающихся им мандатов.

В отдельных регионах выборы оказываются уже практически лишены конкурентного характера: как и в недавнем прошлом, они демонстрируют почти 100%-ную поддержку одной партии при явке, также близкой к 100%.

Таким образом, мы можем сделать вывод, что выборы депутатов Государственной Думы не в полной мере соответствовали российским конституционным стандартам, международным демократическим стандартам и международным обязательствам, взятым на себя Российской Федерацией.

Выборы депутатов Государственной Думы пятого созыва продемонстрировали многие недостатки российского законодательства и правоприменительной практики. Поэтому актуальным является вопрос о пересмотре избирательного законодательства, практики работы избирательных комиссий, правоохранительных органов и судов.

Как и в предыдущих кампаниях, выявились нестыковки между двумя федеральными законами – «рамочным» и специальным. По-видимому, единственный путь избежать их в дальнейшем – это кодификация федерального избирательного законодательства. Полагаем, что вопрос о кодификации не только назрел, но и перезрел, и в новый цикл федеральных выборов мы должны войти уже с Избирательным кодексом.

В ходе кодификации следует подвергнуть тщательному анализу многие нормы действующего законодательства и, по-видимому, отказаться от тех нововведений последних лет, которые себя не оправдали. Одним из таких нововведений является отмена независимого общественного наблюдения, которая привела к нарушению баланса между национальным и международным контролем. Полагаем, что нужно не только восстановить право общественных объединений вести наблюдение на выборах, но и укрепить статус такого наблюдения, в том числе предоставлять общественным наблюдателям права, сходные с правами международных наблюдателей.

Серьезную проблему представляют ужесточение требований к доле «брака» в подписных листах и завышенные требования к числу региональных групп в партийных списках. Спорными нормами остаются завышенный заградительный барьер, высокий размер избирательного залога, а также требование о возмещении аутсайдерами стоимости «бесплатного» эфира и «бесплатной» печатной площади.

Необходимо восстановить ряд норм, направленных на воспрепятствование использованию технологии «паровозов». К таким мерам относятся обязанность всех должностных лиц, выдвинутых кандидатами, уходить в отпуск (исключением может быть лишь Президент РФ, который в силу положений Конституции РФ является по сути незаменимым) и санкции за отказ избранного кандидата от получения депутатского мандата.

Одним из ключевых остается вопрос о независимости избирательных комиссий. В условиях, когда главы регионов назначаются по представлению Президента РФ, явным анахронизмом остается положение о назначении ими половины составов избирательных комиссий субъектов РФ. Полагаем, что необходимо полностью исключить участие исполнительных органов власти в формировании избирательных комиссий.

Преференции, которые получают в соответствии с законодательством парламентские партии, уже привели к маргинализации всех остальных партий, и это грозит консервацией сложившейся к настоящему времени весьма несовершенной партийной системы. В результате реальная конкурентность выборов существенно снижается. По-видимому, в настоящий момент необходимо отказаться от большинства или даже всех подобных преференций.

Недостаточно урегулирован в законодательстве вопрос об обеспечении равенства прав участников избирательного процесса в ходе информирования избирателей средствами массовой информации. Однако этот вопрос не может быть полностью решен только законодательными мерами. Необходимы и механизмы саморегуляции внутри журналистского сообщества, включая общепризнанную методику оценки информационных материалов и независимый орган по разрешению информационных споров в ходе избирательной кампании.

Недоработаны нормы, призванные обеспечить информирование избирателей о кандидатах и политических партиях. Отсутствуют четкие механизмы исключения двойного голосования. Требуют определенной корректировки и положения, регулирующие процедуры подсчета голосов и подведения итогов голосования.

Стоит также отметить проблемы, связанные с совмещением федеральных и региональных выборов, которое из исключения стало правилом после введения «единых избирательных дней». На региональных выборах, прошедших одновременно с думскими 2 декабря 2007 г., степень конкурентности оказалась значительно снижена по сравнению с предыдущими кампаниями. По-видимому, такое совмещение не оправдано, поскольку оно снижает уровень региональных парламентов.

Что касается правоприменительной практики, то по-прежнему неудовлетворительно организован учет избирателей, и это оставляет большие возможности для злоупотреблений. Отсутствует четкость во взаимодействии избирательных комиссий с правоохранительными органами, что иногда приводит к произволу со стороны последних и серьезно нарушает права граждан и политических партий. На низком уровне остается судебная защита избирательных прав граждан. Крайне слабо проводится работа по привлечению должностных лиц к ответственности за нарушение избирательного законодательства. Все эти недостатки снижают демократичность российских выборов подчас не в меньшей степени, чем дефекты избирательного законодательства.