

О ЗНАЧЕНИИ ЖЕРЕБЬЕВКИ НА ВЫБОРАХ В РОССИИ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы использования различных устройств для жеребьевки в избирательном процессе Российской Федерации. Автор приходит к выводу о необходимости унификации требований к данным устройствам и выступает с инициативой внедрения в избирательный процесс клеротерия — первой механической машины для выборов, изобретенной более 2500 лет назад в Древней Греции. Современная модель клеротерия прошла апробацию в избирательных комиссиях и доказала работоспособность в условиях российского избирательного процесса. Использование клеротерия повысит прозрачность процедуры жеребьевки, легитимность выборов и авторитет избирательных комиссий.

Ключевые слова: жеребьевка, выборы, клеротерий, демократия, избирательная комиссия.

ABOUT THE DRAWING OF LOTS' IMPORTANCE IN THE RUSSIAN ELECTIONS

Abstract. The article deals with the issues of various devices using for drawing lots in the electoral process of the Russian Federation. The author concluded that the requirements to the devices should be unified. The author has initiated the introduction of the kleroterion — the first mechanical machine for the election, invented more than 2500 years ago in Ancient Greece. The modern model of kleroterion has been tested in the election commission and has demonstrated efficiency in the Russian electoral process. The use of kleroterion will increase the transparency of the draw procedure, the legitimacy of the elections and the authority of election commissions.

Keywords: sortition, election, kleroterion, democracy, election commission.

Процедура жеребьевки как один из первых способов избрания должностных лиц известна более 2500 лет, но и спустя столетия является неотъемлемым элементом в избирательном процессе как в России, так и за рубежом. Впервые для формирования публичных органов власти жеребьевка была введена в Афинах Солоном (640–650 гг. до н.э.), наиболее широкое распространение она получила к IV веку до н.э. В эпоху античности жеребьевка применялась как способ избрания должностных лиц в греческих полисах и Древнем Риме. В Великом Новгороде и Владимире в XI–XV веках жребием избирался архиепископ. Жеребьевка использовалась в Венеции в пе-

риод XIII–XVIII веков как один из элементов в сложной системе выборов дожа. Во Флоренции в XIV–XVI веках жребием избирались практически все должности законодательного совета, правительства и магистратов. Древний избирательный институт обеспечивал эффективную систему формирования публичных органов власти на основе принципов ротации, равноправия и прозрачности процедуры. Кажущаяся иррациональность жеребьевки компенсировалась предварительным отбором кандидатов на стадии выдвижения и последующего обсуждения кандидатур на эклессии, форуме или вечевом сходе.

Афины – родина жеребьевки

В «Афинской политике» Аристотеля можно найти истоки широко-го внедрения выборов по жребию, связанные с реформами Солона. Для уменьшения противоречий между различными социальными группами и территориями полиса он сделал практически все высшие должности избираемыми по жребию. «На все вообще должности, входящие в круг обычного управления, афиняне выбирают кандидатов по жребию, за исключением казначея воинских сумм, заведующего зрелищным фондом и попечителя водопроводов. На эти должности избирают поднятием рук, и избранные таким порядком исполняют обязанности от Панафиной до Панафиной. Кроме того, поднятием рук избирают и на все военные должности» [1, с. 64]. Жеребьевка в Афинах в V–IV веках использовалась при формировании законодательной (Экклесия), исполнительной (Буле) и судебной власти (Гелиэя). По современным критериям, срок полномочий выборных лиц был очень коротким. Народных судей в Гелиэю выбирали каждое утро сроком на один день. Членов совета пятисот (Буле) выбирали сроком на один год. При этом ранее избранное лицо могло быть избранно вновь при условии перерыва сроком на год. Таким образом, в Афинах к управлению государством привлекался максимально широкий круг граждан: от 50 до 70 процентов граждан старше 30 лет участвовали в работе Совета пятисот [2, с. 70].

Путем голосования Эклессии выбирались 100 высших должностных лиц, они могли быть переизбранными неограниченное число раз. В Афинах считалось, что на самых главных должностях должны быть самые выдающиеся граждане, которых следует избирать голосованием. Перикл избирался на должность архонта-полемарха, который руководил военной сферой 14 раз подряд. Солон был избран на должность архонта-эпонима только один раз сроком на один год, но за это время успел провести демократические реформы, и в том числе, ввел жеребьевку в качестве основного способа избирания должностных лиц.

В древнеафинском обществе между государственными деятелями и избирателями почти не было разницы, потому что каждый мог занять госу-

дарственную должность путем участия в жеребьевке. «Высшим носителем власти в древних Афинах являлась гражданская община, поэтому выработка управленческого решения с учетом множества мнений представлялась непростой задачей» [3, с. 34]. Подходящей для этого процедурой стало бросание жребия, который стал одним из символов афинского народовластия. «Клеросис» — выборы по жребию имел набор неотъемлемых элементов: таблички с именами кандидатов, число которых превышало количество вакансий; бобы белого и черного цвета, а позднее — камешки и шары тех же цветов. Число белых бобов равнялось числу вакансий, черные бобы символизировали разницу между количеством распределяемых должностей и соискателями. Так, при баллотировке десяти кандидатов на должность архонта в урну помещали девять черных и один белый боб. Центральным элементом процесса было оглашение табличек в произвольном порядке (они могли находиться в перемешанном виде в ящике или сосуде) одновременно с выемкой бобов. Извлеченная табличка выставлялась для обозрения и учета, а отклоненная, возвращалась в сосуд и могла повторно участвовать в жеребьевке.

Исход выборов должен был зависеть от жеребьевки, но уже в Древних Афинах процедура не была свободна от манипуляций со стороны организаторов. Для предупреждения фальсификации жеребьевки в Афинах впервые разработали механическое устройство для автоматизации выборов. Именно в Афинах в IV–II веках до н.э. для жеребьевки кандидатов на выборные должности использовалось механическое устройство — клеротерий (κλῆροτήριον) [4, р. 62], который представлял собой каменную стелу с вертикальным желобом. На стеле размещали таблички с указанием имен кандидатов, а в вертикальный желоб опускали шары белого и черного цвета. Если кандидатов на выборную должность было десять, то организаторы выборов опускали в желоб девять шаров черного цвета и один белый шар. Затем нижнюю часть желоба открывали, и оттуда появлялся первый шар, соответствующий первой именованной табличке, если он был черного цвета, то жеребьевка продолжалась, если белого, то кандидат считался избранным.

Увертюрой к автоматизации процесса голосования, развернувшегося на 2500 лет, и является античный клеротерий. Процедура жеребьевки при помощи механического устройства предупреждала избирательные споры, способствовала легитимации избранных лиц и наделяла выборы особым мистическим смыслом, в котором жители Аттики усматривали волю судьбы, неподвластную ни людям, ни богам. В наши дни несколько фрагментов клеротериев хранятся в музее афинской Агоры. Клеротерий можно считать предтечей современных устройств для электронного голосования. Как и современные российские КЭГ, клеротерий обеспечивал в Древних Афинах прямое, свободное, равное и тайное избирательное право.

Жребий в Древней Руси

О практике выборов князя на вечевых площадях в Великом Новгороде, Пскове и Владимире в IX–XV веках хорошо известно из сохранившихся летописей. Собрание свободных общинников на вече было высшим выражением воли народа. Древненовгородские выборы были наиболее широкими по кругу замещаемых должностей: князь, архиепископ, посадник, тысяцкий, кончакский староста и другие. «Жеребьевка при избрании архиепископа применялась в Великом Новгороде и Владимире в период XI–XV вв.», — сообщает выдающийся исследователь древнерусской истории И.Я. Фроянов [5, с. 135].

Выборы архиепископа проводились при освобождении престола владыки. Как отмечает И.В. Минникес [6, с. 143], причинами освобождения владычного престола могли быть смерть, самоотстранение и смещение. Поскольку самоотстранение зачастую было вызвано болезнью, эта причина сходна с первой. Выборы проводились только голосованием вече, либо предварительным голосованием на вече, где отбирались три наиболее достойных кандидата, среди которых проводилась жеребьевка. Три жребия с именами кандидатов вносили в Софийский собор Великого Новгорода, а затем посылали за ними слепцов или детей, которые брали по жребию и выносили его на вече. Избранным считался кандидат, жребий которого оставался на престоле в соборе. После завершения жеребьевки нового владыку должен был утвердить в должности митрополит, его решение окончательно оформляло результаты выборов. Традиции вечаевого народовластия Древней Руси и древнеафинской демократии можно найти на гербе и эмблеме ЦИК России, которые были утверждены постановлением комиссии в 2009 году [7].

Вечевой колокол как атрибут, напрямую исторически связанный с понятием веча — легитимного народного собрания, старейшей формы прямой демократии, символизирует верховную власть народа и всеобщность выборов в России, а его серебряный (белый) цвет обозначает чистоту и прозрачность выборов. Колокол не только созывает всех на общее дело (лат. *respublica*) — выборы, но и извещает об их результатах.

Жеребьевка в современной России

В избирательном процессе России предусмотрено три случая применения жеребьевки: 1) для определения порядка размещения наименований и эмблем политических партий в избирательном бюллетене; 2) при распределении бесплатного эфирного времени и печатной площади на государственных теле- и радиоканалах и в периодических печатных изданиях; 3) для определения победителя, если кандидаты получили равное количество голосов избирателей. Тип устройства, используемый для жеребьевки, законодателем не определен. В связи с этим каждый раз порядок проведения жеребьевки уточняется постановлением избирательной комиссии. При этом существует

известная свобода при выборе устройства для жеребьевки. ЦИК России для определения порядка размещения наименований и эмблем политических партий в избирательном бюллетене применяет лототрон, а избирательные комиссии субъектов отличаются неординарными инициативами.

Например, на выборах депутата Белоусовской городской Думы Калужской области 10 сентября 2018 года два кандидата набрали равное количество голосов избирателей. На следующий день после выборов в помещении территориальной избирательной комиссии Жуковского района кандидатам пришлось тянуть жребий из картонной коробки.

Не единичны случаи, когда кандидаты набирают равное количество голосов избирателей. По данным ФЦИ при ЦИК России, за период с января 2013 по сентябрь 2015 года равенство голосов было зафиксировано на 536 выборах. В связи с этим член ЦИК России С.М. Шапиев справедливо отмечает: «Эти цифры говорят не только о высокой конкурентной борьбе кандидатов, но и свидетельствуют о необходимости очень внимательно относиться к каждому голосу избирателя» [8, с. 93].

Аквариумы с конвертами использовались 16 августа 2016 года в качестве устройства для жеребьевки по распределению между зарегистрированными кандидатами бесплатного эфирного времени на дополнительных выборах депутатов Законодательного Собрания Ростовской области по Азовскому одномандатному избирательному округу № 20 и Ленинскому одномандатному избирательному округу № 28. Капсулы для бахил применялись в избирательной комиссии Рязанской области 10 августа 2015 года при проведении жеребьевки по распределению порядка размещения наименований партий в избирательном бюллетене по выборам депутатов Рязанской областной Думы.

Таким образом, на важном этапе избирательной кампании или после подсчета голосов избирателей может сложиться абсурдная, комичная ситуация, которая не добавляет уважения избирательным комиссиям и самому институту выборов. Кроме того, отсутствие единых стандартов порядка проведения и устройства для жеребьевки приводит к подозрениям в фальсификации процедуры. Пример тому — серия публикаций на сайте 33polit.info, который посвящен политической жизни Владимирской области: «Ловкость рук и никакого мошенства», «Жеребьевка во Владимирской области прошла вопреки законам математики», «Жеребьевка: заветный первый номерок». Автор этих публикаций высказывает сомнения в честности жеребьевки и намекает на ангажированность членов избирательных комиссий.

В связи с этим необходимо выработать единые требования к процедуре и устройству для жеребьевки, закрепив их в разрабатываемом Кодексе о выборах и референдумах Российской Федерации. Вопросам совершенствования правового обеспечения жеребьевки нужно посвятить отдельную главу кодекса. В действующем избирательном законодательстве дополнить необходимо: часть 14 статьи 65, часть 6 статьи 66, часть 5 статьи 79 Феде-

рального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; пункты 13 и 16 статьи 52, пункты 6 и 8 статьи 53 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»; законы субъектов Российской Федерации о выборах высших должностных лиц, законодательных собраний субъектов, представительных органов муниципалитетов.

Что избиратели знают о жеребьевке?

Для того чтобы выяснить отношение избирателей к жеребьевке и лототрону в качестве устройства для жеребьевки был проведен социологический опрос. Генеральная совокупность исследования: избиратели Астраханской и Тамбовской областей. Выбор этих регионов обусловлен наличием рабочих контактов с коллегами на местах. Выборка — 665 респондентов. Погрешность — 5 процентов. Опрос проводился с 17 по 26 сентября 2018 года. Распределение по возрасту: 18–25 лет — 19 процентов; 26–40 лет — 26 процентов, 41–55 лет — 25 процентов, 56–70 лет — 22 процента, старше 71 года — 8 процентов. Разделение по образованию: среднее специальное — 35 процентов, высшее — 35 процентов, среднее — 30 процентов.

Опрос показал, что у 95 процентов респондентов лототрон ассоциируется с азартными играми и случайными денежными призами. О том, что лототрон используется на выборах в качестве устройства для жеребьевки, не знали 98 процентов респондентов. Неподходящим устройством для проведения жеребьевки лототрон назвали 86 процентов респондентов. Хотели бы изменить устройство для жеребьевки 72 процента респондентов. На вопрос: «С чем у Вас ассоциируется лототрон?» — 90 процентов респондентов ответили, что для них он связан с обманом и деньгами. Могут ли избиратели доверять результатам выборов, если в одном ряду с ними стоят обман и деньги? Вывод из полученных ответов однозначен: если лототрон ассоциируется с обманом и азартными играми, то это устройство не должно использоваться в избирательном процессе. Лототрон является антонимом слову честность.

Показательно и то, как СМИ пишут об использовании лототрона для жеребьевки. Броские заголовки задают читателю вектор недоверия: «Кандидаты в Госдуму сыграли в лото»; «Избирком «прелототронил» партии»; «Председатель облизбиркома: «Жеребьевка партий — это не лототрон, а лототрон!».

Машина для жеребьевки «Честный жребий»

Как обеспечить необходимую строгость, единообразие и прозрачность жеребьевки? Почему до сих пор не выработаны единые требования к устройству для жеребьевки? И наконец, можно ли процедуру жеребьевки сделать более цивилизованной и придать ей важное значение для канди-

датов и избирателей? Ответ на эти вопросы был найден в древнеафинском классическом народовластии, где для жеребьевки кандидатов на выборные должности использовалось первое устройство для автоматизации выборов — клеротерий.

В 2018 году автор разработал чертеж и построил модель клеротерия, которая является первой реконструкцией греческого устройства для жеребьевки, сделанной в России. Источником информации для реконструкции древнейшего устройства для автоматизации выборов стал артефакт, хранящийся в музее Агоры в Афинах. Построенная модель клеротерия представлена на Всероссийский конкурс по избирательному праву и процессу РЦОИТ при ЦИК России.

Современный избирательный процесс потребовал адаптации устройства под реалии XXI века. В древнеафинском устройстве для жеребьевки использовались шары диаметром 20–25 мм белого и черного цвета. Это не подходит для нужд избирательного процесса в России. Поэтому было принято решение увеличить диаметр шаров до 52 мм и сделать их раскручивающимися. Это позволит использовать их для жеребьевки по определению порядка размещения названий и эмблем политических партий в бюллетене. Внутри шара можно поместить записку с номером или текстом. Кроме того, не нужно забывать, что афиняне изготавливали клеротерий из камня, это сильно затрудняло его мобильность. Современная модель изготовлена из более легких материалов. Машина для жеребьевки будет использоваться в качественно иных условиях, чем 2500 лет назад, поэтому было принято решение о присвоении нового русскоязычного названия — «Честный жребий». Из этого названия понятно предназначение и главный принцип устройства.

«Честный жребий» в отличие от всевозможных аквариумов, картонных коробок и лототронов, которые сейчас используются в России, сможет обеспечить необходимую строгость и единообразие процедуры жеребьевки, применяемой на выборах федерального, регионального и муниципального уровня. Устройство адаптировано для избирательного процесса России во всех случаях, когда законодатель предусмотрел использование жеребьевки, а именно: для определения порядка размещения наименований и эмблем политических партий в избирательном бюллетене; при распределении бесплатного эфирного времени и печатной площади на каналах общероссийских и региональных государственных организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, в периодических печатных изданиях; при определении победителя, если кандидаты набрали одинаковое количество голосов избирателей.

На рабочей площадке модели устройства размещено 50 ячеек, упорядоченных в 5 рядов по 10 ячеек в каждом. В ячейки вставляются таблички с названиями политических партий, именами кандидатов или названиями теле- и радиоканалов, периодических печатных изданий. Желоб вмещает

до 20 шаров диаметром от 50 до 58 мм. В опытном образце используются раскручивающиеся шары диаметром 52 мм.

Модель реконструированного клеротерия должна пройти апробацию в регионах, чтобы учесть замечания от членов избирательных комиссий, кандидатов и представителей политических партий. На 2018 год запланированы презентации устройства в избирательной комиссии Тамбовской области и образовательных учреждениях.

Клеротерий должен заменить лототрон, используемый для жеребьевки по определению порядка размещения наименований и эмблем политических партий в избирательном бюллетене. По состоянию на 3 сентября 2018 года министерством юстиции Российской Федерации зарегистрировано 64 политические партии. При этом в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации VII созыва принимали участие 14 политических партий. Технические возможности устройства должны обеспечивать одновременное участие всех политических партий в жеребьевке. Для жеребьевки по распределению эфирного времени на общероссийских государственных теле- и радиоканалах будут использоваться раскручивающиеся шары, в которых помещены листы бумаги, содержащие сведения о дате и времени предоставления соответствующей организацией телерадиовещания каждой политической партии или кандидатам эфирного времени для размещения предвыборных агитационных материалов.

Клеротерий найдет применение для жеребьевки по распределению бесплатного эфирного времени и печатной площади на выборах федерального и регионального уровня. По состоянию на 1 октября 2018 года в Российской Федерации зарегистрировано 15 общероссийских государственных периодических печатных изданий и 8 каналов общероссийских государственных организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание. Так, на выборах Президента Российской Федерации 2018 года на одно общероссийское государственное периодическое печатное издание приходилось по две публикации от одного кандидата и по две публикации политической партии, выдвинувшей зарегистрированного кандидата. На президентских выборах 2018 года семь кандидатов были выдвинуты политическими партиями, а один кандидат был самовыдвиженцем. Таким образом, для жеребьевки бесплатной печатной площади с использованием клеротерия потребовалось бы 16 и 14 шаров соответственно. Один теле- и (или) радиоканал предоставлял кандидату 17 дат выхода в эфир, поэтому потребовалось бы 17 шаров для жеребьевки бесплатного эфирного времени.

При определении победителя, если кандидаты набрали одинаковое количество голосов избирателей, также подойдет клеротерий. Для проведения жеребьевки потребуются две таблички с именами кандидатов и два шара: белый и черный. Белый будет означать избрание, а черный — не избрание. Очередность открытия желоба кандидатами определяется по

дате и времени их регистрации. Каждый кандидат в порядке очередности подходит к клеротерию и открывает запорное устройство желоба. Кандидат показывает выпавший шар всем участникам жеребьевки, а член комиссии заносит сведения о жеребьевке в протокол.

Жеребьевка в избирательном процессе России нуждается в совершенствовании правового и технологического обеспечения. Необходимо законодательное закрепление требований к процедуре и устройству для жеребьевки. Отсутствие правовой нормы создает эклектику форм и видов, что не добавляет уважения к выборам.

Реконструированный клеротерий обеспечивает необходимую технологическую инфраструктуру для строгой и единообразной процедуры жеребьевки, делая ранее незаметный этап избирательного процесса знаковым событием для избирателей, кандидатов, общественных наблюдателей и экспертов. В отличие от лототрона, который нашел широкое применение для жеребьевки, клеротерий не ассоциируется с азартными играми и случайными деньгами. Автор выступает против лототрона для жеребьевки на выборах в России и видит решение невыдуманной проблемы в повышении культуры жеребьевки. Этого можно добиться, укоренив в российском избирательном процессе один из символов афинской демократии.

Список литературы

1. Аристотель. Афинская полития. М.: Социально-экономическое издательство, 1937.
2. Рейбрук Д. Против выборов. М.: Ад Маргинем Пресс, 2018.
3. Очерки по истории выборов и избирательного права: Учебное пособие / Под ред. Ю.А. Веденеева и Н.А. Богодаровой. Калуга, 2002.
4. Staveley E.S. Greek and Roman Voting and Elections. Cornell UnivPr, 1972.
5. Фроянов И.Я. Киевская Русь. Очерки социально-политической истории. Л., 1980.
6. Минникес И.В. Выборы в истории Российского государства в IX — начале XIX века. СПб.: Юридический центр, 2010.
7. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 09.12.2009 № 184/1294-5 «О геральдической символике Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2009. № 12.
8. Уголовно-правовая охрана избирательных прав и права на участие в референдуме / Под ред. С.М. Шапиева. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М., 2016.