

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КАМПАНИИ В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ РЕГИОНЕ НА ПРИМЕРЕ АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ (1989—2005 гг.)



Лариса Викторовна БУЯНОВА,
ст. преподаватель Амурского государственного университета

Избирательные кампании стали неотъемлемой частью современной общественной жизни России. Как политическое явление, они привлекли пристальное внимание ученых в 1989 г., когда проходили первые, по-настоящему свободные и открытые выборы народных депутатов СССР. В дальневосточном регионе изучение избирательных кампаний наиболее активно велось в Приморском и Хабаровском краях. Причем в Приморье на первое место вышел политологический анализ проблемы¹, а в Хабаровском крае многие специалисты сделали акцент на ее исторической части².

Однако исследование процесса проведения избирательных кампаний на региональном уровне находится на начальном этапе. С другой стороны, сложились условия для интенсификации работы по изучению избирательных кампаний, прошедших в краях и областях Российской Федерации в последние полтора десятка лет. Четко обозначились хронологические рамки проблемы.

В 1989 г. состоялись выборы народных депутатов СССР, с них началась череда альтернативных демократических выборов на территории Российской Федерации. Постепенно совершенствовалось и усложнялось избирательное законодательство, выборный процесс охватил новые субъекты — с середины 90-х годов высшие государственные и муниципальные должности (так называемая категория «А») стали замещаться исключительно по результатам голосования населения. Регулярность проведения выборов обусловила их цикличность. Очередной электоральный цикл в стране завершился в 2004—2005 гг. Он совпал со значительными изменениями в избирательном праве Российской Федерации. По закону, принятому 11 декабря 2004 г., о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» главы администраций субъектов РФ не избираются всенародным голосованием, как было раньше, а наделяются должностными полномочиями региональными парламентами³. Согласно федеральным законам от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и от 21 июля 2005 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» выборы в Государственную Думу проводятся только по пропорциональной системе с применением заградительного барьера в 7% голосов. Отменяется институт избирательных блоков на выборах всех уровней, вводится новый порядок финансирования политических партий, устанавливаются единые дни голосования и т.д.⁴ 12 июля 2006 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)»⁵.

Это позволяет говорить о переходе России к принципиально новой структуре электорального пространства со значительно трансформированным партийно-политическим фундаментом. Таким образом четко выделяется целостный исторический период, растянувшийся примерно на 18 лет и охватывающий избирательные кампании в Российской Федерации в 1989—2005 гг. Кроме того, необходимость активизации исследовательской работы в указанном направлении диктуется состоянием источниковой базы. В некоторых моментах ситуацию с источниками можно охарактеризовать как не вполне удовлетворительную. Действующее законодательство не предусматривает долговременного хранения выборной документации в полном объеме. Самый важный первичный материал, фиксирующий результаты народного волеизъявления, — бюллетени — уничтожаются по закону через один год. После этого срока проверить подлинность сообщений избирательных комиссий не представляется возможным, а верифицировать — только косвенными методами.

Содержательным и нередко единственным источником по ряду аспектов проблемы является газетно-журнальная хроника. С ее помощью возможна историческая реконструкция таких эпизодов избирательных кампаний, как предвыборная консолидация политических сил, предварительное выдвижение кандидатов в депутаты законодательных (представительных) органов власти и на посты в органы исполнительной власти, агитация за и против кандидатов и избирательных блоков, иная политическая деятельность, формально не входящая в избирательный процесс и не фиксируемая в документах избирательных комиссий, но представляющая важную сторону выборов (обращения, заявления, призывы, обвинения, скандалы и т.п.). Однако многие издания оказались недолговечными, так как выпускались только в период избирательных кампаний. В большинстве случаев их нет в библиотеках. К этой группе источников относятся листовки, буклеты, плакаты, а также широкоформатные печатные материалы, предназначенные для агитации в общественных местах. Их отличает, с одной стороны, значительная информативная нагрузка, а с другой — кратковременность выхода, подчас малые тиражи. Большая часть таких материалов (банеры, растяжки) уже безвозвратно утрачена, но некоторые экземпляры листовок и буклетов сохранились в государственных и личных хранилищах, в том числе у автора настоящей статьи. Таким образом, исследование хода и итогов избирательных кампаний по горячим следам дает возможность сохранить для истории целый пласт общественной жизни.

В качестве аналитической площадки для изучения избирательных кампаний в 1989—2005 гг. выбрана Амурская область, и это не случайно. Амурская область — единственная из всех дальневосточных регионов, где еще в апреле 1993 г. были разрешены выборы главы областной администрации, проводились повторные выборы главы областной администрации из-за отмены протоколов и признания выборов недействительными в судебном порядке (сентябрь 1996 — март 1997 г.). В Амурской области вскрыты факты существенных искажений при подсчете голосов на референдуме по проекту Конституции Российской Федерации (декабрь 1993 г.). С различными осложнениями проходили избирательные кампании, связанные с формированием органов представительной и исполнительной власти области. Исследование этих сюжетов позволяет сделать выводы и обобщения.

За последние полтора десятилетия важнейшим составляющим элементом современной политической системы Российской Федерации стали свободные демократические выборы и референдумы. В СССР формально существовали выборы в органы государственной власти, действовали представительные органы — Советы народных депутатов (до 1977 г. — Советы депутатов трудящихся).

На практике граждане были лишены возможности сделать реальный выбор. При наличии в избирательном бюллетене одной фамилии выборы превращались в голосование по одобрению предложенных властью кандидатур, которые заранее подбирались, обсуждались и утверждались партийными комитетами в соответствии с требованиями текущего политического момента и пропагандистски-показными нормами представительства. Тем самым полноценные избирательные кампании редуцировались до закрытой процедуры согласования состава депутатского корпуса в административных органах и сводились к некоему набору публичных мероприятий, внешне имитирующих настоящие выборы. Результаты таких выборов были предreshены, и сами они оказались фактически принудительными.

Можно утверждать, что в советский период выборов в ныне принятом понимании не было, а имела место лишь техническая процедура заполнения избирательного бюллетеня. Это были «Выборы без выбора». В каждом избирательном округе в них участвовал только один кандидат в депутаты, отсутствовала предвыборная борьба, подсчет голосов часто сопровождался подтасовками и фальсификациями, а результат подгонялся к определенному, заранее известному показателю. В то время избирательные комиссии не играли никакой политической роли, а их председателями назначались представители второго-третьего эшелона руководящей элиты. СМИ играли в избирательных кампаниях незначительную роль — информационную для населения и директивную для исполнителей разных рангов управленческой вертикали. Характерно, что в условиях жесткого политического режима коммунистическая партия никогда не использовала выборы как открытую процедуру легитимации своей власти. Включенные в выборный процесс по номенклатурной разрядке члены КПСС (большой частью партийные функционеры) выступали от имени аморфного, не представлявшего ничьих общественных интересов «нерушимого блока коммунистов и беспартийных». При отсутствии реально конкурирующих политических сил правящая партия не участвовала в выборах как отдельный корпоративный политический агент. В этом не было реальной необходимости, да и отсутствовали соответствующие правовые основания.

В ходе перестроечных реформ произошел поворот к альтернативным выборам. Этот момент стал определяющим на выборах народных депутатов СССР и народных депутатов РСФСР. Ход и итоги первых свободных выборов весны 1989 г. во многом предопределили характер избирательной кампании 1990 г. Именно с выборов народных депутатов СССР и РСФСР избирательные кампании в нашей стране становятся реальным рычагом политических преобразований.

Практика первых демократических выборов в нашей стране показала резкое усиление элемента соперничества на выборах, что потребовало совершенствования организационно-технической и законодательной базы избирательного процесса. Опыт проведения избирательных кампаний 1989 и 1990 гг. был использован для последующего постепенного улучшения выборного законодательства, совершенствования практики проведения демократических выборов в Российской Федерации.

Сложная политическая и социально-экономическая ситуация в стране в переходный период не могла не оказать негативного влияния на стиль и характер проведения избирательных кампаний. Прежде всего отметим нестабильность выборного законодательства и постоянно меняющуюся методику подсчета голосов. С другой стороны, в изучаемый период наблюдалась интенсивная законодотворческая деятельность по созданию правовой базы выборов. В 90-х годах XX — начале XXI в. в Амурской области был принят ряд законов, регулирующих избирательный процесс.

Со второй половины 90-х годов большое распространение получили так называемые грязные избирательные технологии, или «черный пиар». Массированное и активное применение таких технологий означало, что результаты голосования стали в значительной степени определяться не электоральными настроениями и предпочтениями избирателей, а количеством денег, потраченных на «раскрутку» того или иного кандидата, партии или избирательного блока. Это было вполне очевидно для многих граждан, вызывало их недовольство и недоверие к самому институту выборов и, как следствие, нежелание идти голосовать.

Среди других причин, вызывавших у людей негативное отношение к процедуре голосования, можно назвать подтасовки и фальсификации. Практически на всех выборах имели место технические неточности в подсчете голосов, но в некоторых случаях сознательно искажались результаты народного волеизъявления, как, например, на референдуме по принятию Конституции Российской Федерации и на выборах главы администрации Амурской области в 1996 г.

В 1989 г. на выборах народных депутатов СССР явка избирателей составила 86,3%, в 1990 г. на выборах народных депутатов РСФСР (по двум турам голосования в среднем) — 74,4%, в 1991 г. на выборах Президента РСФСР — 74,7%, в первом туре по выборам главы администрации Амурской области 11 апреля 1993 г. — 51,4%, на референдуме 25 апреля 1993 г. — 60,5%, на референдуме 12 декабря 1993 г. — 57,8%, на выборах депутатов Амурского областного собрания в 1994 г. — 35,9%, на выборах депутатов Государственной Думы 17 декабря 1995 г. — 67,7%, в первом туре по выборам Президента РФ 16 июня 1996 г. — 68,9%, на выборах главы администрации Амурской области 22 сентября 1996 г. — 36,6%, на выборах депутатов Государственной Думы 19 декабря 1999 г. — 62,4%, на выборах Президента РФ 26 марта 2000 г. — 68,3%, в первом туре по выборам главы администрации Амурской области 25 марта 2001 г. — 44,0%, на выборах депутатов Государственной Думы 7 декабря 2003 г. — 60,4%, на выборах Президента РФ 14 марта 2004 г. — 59,3%, на выборах в Амурской областной Совет народных депутатов 27 марта 2005 г. — 37,9%⁶. Таким образом, четко фиксируется падение явки граждан на избирательные участки. Причем эта тенденция прослеживается более определенно на региональных выборах.

Вполне очевидно, что, чем выше явка избирателей на выборы, тем более авторитетны, влиятельны и легитимны органы государственной власти и местного самоуправления. Избранные таким путем народные представители пользуются всеобщим уважением и безусловным доверием граждан. Законы, принимаемые депутатами, за которыми стоит большинство населения, имеют наибольшее общественное признание. Чем большее число граждан уклоняется от участия в выборах, тем менее легитимна сформированная таким образом власть. Игнорирование процедуры выборов можно расценивать как признак неуважения населения к власти. С другой стороны, в условиях низкой явки избирателей у власти появляется соблазн свести значение выборов к нулю. Признавая результаты выбора меньшинства, власть дает понять, что мнение народа ее не слишком интересует, а это уже не что иное, как отход от принципов демократии.

В политическом развитии России в последнее десятилетие отмечается тенденция к достижению общественной и социально-экономической стабильности. Важнейшим фактором, укрепляющим современную российскую государственность, стали демократические выборы. Их проведение позволило перевести многие острые политические конфликты в более мягкую фазу словесных избирательных баталий и предвыборных споров. Это в полной мере относится к осеннему политическому кризису 1993 г. в России и, в частности,

в Амурской области, связанному со столкновением высших органов исполнительной и представительной власти. Выборы в Федеральное Собрание Российской Федерации и референдум по принятию новой Конституции России позволили практически полностью погасить огонь острого общественного противостояния, охватившего в тот период всю страну.

В последующие годы выборы продолжали играть важную роль политического буфера в отношениях между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. С начала 90-х годов во многих из них, в том числе в Амурской области, оставались еще назначенные Президентом главы администраций, что вызывало раздражение у представителей местных элит. Возникшая напряженность между центром и усилившимися элитами регионов была снята в середине 90-х годов разрешением главы государства провести выборы руководителей исполнительной власти республик, краев, областей и округов. Еще одной уступкой Кремля региональным элитам было предоставление их территориям большей свободы в организации местных избирательных систем.

В 90-е годы XX в. проведение выборов в органы государственной власти нередко сопровождалось многочисленными нарушениями, что было вызвано пробелами в законодательстве, сильным давлением на избирательные комиссии и другие субъекты выборного процесса со стороны административных, судебных органов и прокуратуры. Это отчетливо показали выборы главы администрации Амурской области в 1996 г., когда результаты голосования были признаны недействительными в судебном порядке. Главным недостатком федеральных избирательных кампаний тех лет была их политическая ангажированность. Одна за другой создавались так называемые партии власти, для победы которых на выборах использовались огромные политические, административные, финансовые и интеллектуальные ресурсы. С помощью выборов правящий режим легитимно, без политических потрясений и предсказуемо смог произвести смену персоналий на посту главы государства в 2000 г. (операция «Преемник»). Итоги голосования на выборах в Государственную Думу, а также президентские выборы показали, что электоральным поведением россиян можно вполне успешно управлять. Правящая в России группировка быстро поняла и усвоила эту истину. Не случайно распространена среди политологов сентенция: «Никто не собирается отдавать власть по такому мелкому поводу, как выборы, а сами выборы — слишком серьезное дело, чтобы доверить его избирателям»⁷. Обращает на себя внимание тот факт, что последний референдум в Российской Федерации состоялся в 1993 г., с тех пор верховная власть ни разу не обращалась непосредственно к народу с просьбой высказать свое мнение по важнейшим вопросам политической и общественной жизни страны. В Амурской области, несмотря на имеющиеся политические, организационные и правовые возможности, местные референдумы также не проводились.

Можно констатировать, что от первых альтернативных, но не вполне демократичных выборов народных депутатов СССР в 1989 г. российское общество в небывало короткие исторические сроки перешло к проведению открытых и свободных выборов и референдумов, и это, несмотря на многие недостатки в их проведении, является одним из главных достижений постсоветского этапа развития страны.

¹ Чадаев Е.Н. Политические ценности хабаровского электората // Демократия и выборы: генезис, состояние и проблемы: материалы краев. науч.-практ. конф., 15 нояб. 1995 г. Хабаровск, 1996. С. 28—31; Сяева В.Ф., Хачатурян Б.Г. Избирательное право и избирательные системы в дальневосточных субъектах Российской Федерации // Конституционные реформы в дальневосточных субъектах Российской Федерации (историко-правовой аспект): материалы межрегион. науч.-

- практ. конф., 18 дек. 1998 г. Хабаровск, 1998. С. 26—30; Войшнис В.Э., Селезнев В.А. Дальний Восток: выборы президента России (1991—1996 гг.)// Россия на пороге XXI века: материалы регион. науч. симпоз., 14—15 апр. 1999 г. Хабаровск, 1999. Ч. 2. С. 103—107; Сяева В.Ф. Проблемы становления избирательного законодательства и избирательных систем в Хабаровском крае// Избирательный процесс: теория и практика: материалы регион. науч.-практ. конф., 21 апр. 1999 г. Хабаровск, 1999. С. 3—8; Брилев В.В. Реализация принципов избирательного права в законе Хабаровского края «О выборах депутатов Законодательной Думы Хабаровского края»// Там же. С. 8—12; Войшнис В.Э. Участие дальневосточников в референдуме по проекту новой Конституции Российской Федерации (дек. 1993 г.)// Там же. С. 13—16; Хачатурян Б.Г. К истории становления избирательных систем в дальневосточных субъектах Российской Федерации// Там же. С. 35—37; Шевченко С.А. Законы Хабаровского края об избирательном праве граждан и федеральное законодательство// Там же. С. 41—44; Войшнис В.Э., Голошапов Р.В. Выборы новых органов законодательной власти в южных регионах Дальнего Востока России (1994—1996 гг.)// Там же. С. 49—53; Войшнис В.Э., Селезнев В.А. Проблемы политической активности электората Дальнего Востока России в последнем 10-летию XX в.// Там же. С. 71—75; Войшнис В.Э., Селезнев В.А. Борьба политических партий и движений за электорат Дальнего Востока во время парламентских выборов в России (1993—1995 гг.)// Политические партии и движения на Дальнем Востоке России: история и современность: сб. науч. тр. Хабаровск, 1999. Вып. 1. С. 117—149; Войшнис В.Э. Участие избирательных объединений и избирательных блоков в выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти регионов Дальнего Востока (1996—1997 гг.)// Восток России: проблемы и опыт преобразований: материалы межрегион. науч.-практ. конф., 17—18 февр. Хабаровск, 2000. Вып. 2. С. 46—50; Он же. Выборы депутатов Государственной Думы в регионах Дальнего Востока России (декабрь 1999 г.)// Азиатско-тихоокеанская политика России: исторический опыт, современное состояние, перспективы развития: материалы межрегион. науч.-практ. конф., 24 окт. 2000 г. Хабаровск, 2000. С. 53—57; Захарова Т.И. Особенности региональных избирательных систем// Восток России: проблемы и опыт преобразований: материалы межрегион. науч.-практ. конф., 17—18 февр. 2000 г. Хабаровск, 2000. Вып. 2. С. 68—71; Она же. Региональные аспекты выборов депутатов Государственной Думы// Там же. С. 71—74; Кордас В.М. Итоги парламентских выборов и многопартийность// Там же. С. 88—91; Софрина З.Ф. Организационно-правовые проблемы становления государственной власти в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2000.
- 2 Саначев И.Д. Приморье: политико-правовые коллизии и поиск выхода из тупика// Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1997. № 3(20), № 4(21). С. 114—124; Он же. Приморье: непременно скандал// Там же. 1999. № 3(28). С. 216—217; Саначев И.Д., Бирюков М.Б. Основные тенденции избирательных кампаний в Приморье (1993—1996)// Изв. Владивост. ин-та междунар. отношений. 1997. № 4. С. 21—43; Сысоев С.Н. Выборы 1994—1995 гг. и 1997 г. в Думу Приморского края: попытка сравнительного анализа// Там же. С. 44—51; Ковальчук О.В., Печерица В.Ф. Некоторые особенности формирования политических предпочтений приморского электората// Там же. С. 52—57; Попов Э.А. Технология победы на выборах: Опыт избирательных кампаний 1993, 1995, 1996 гг. Владивосток, 1999; Блинов А., Вобликов В. Выборы в Приморье: Анализ статистических и фактических данных, связанных с выборами всех уровней в Приморском крае. Владивосток, 2000; Бычкова А.А. Модели избирательных технологий предвыборной борьбы (на примере Приморского края)// Молодой международник: альманах. Владивосток, 2005. Вып. 5. С. 173—181.
- 3 СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.
- 4 СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919; № 30. Ч. I. Ст. 3104.
- 5 СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3125.
- 6 Составлено и рассчитано по: Амурская правда. 1989. 28 марта; 1990. 7, 21 марта; 1991. 15 июня; 1993. 29, 30 апр.; 1994. 10 нояб.; 1996. 19 янв.; 20, 29 июня; 1 окт.; 1999. 29 дек.; 2000. 1 апр.; 2001. 30 марта; 2003. 19 дек.; 2004. 24 марта; Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1994. № 4(15). С. 15; Выборы депутатов Амурского областного Совета народных депутатов IV созыва 27 марта 2005 г. (электоральная статистика). Благовещенск, 2005. С. 21.
- 7 Вишневецкий Б. Право как воля господствующего класса// Полит. журнал. 2006. № 23. С. 7.

SUMMARY: The article by Larisa Buyanova “The Election Campaigns in Modern Russian Region with Amur Province (1989—2005) as an Example” is devoted to the analysis of conditions of carrying out the general elections of the authorities and the referendums of the Russian Federation on the territory of Amur region. The author describes problems of forming the new election campaigns of 1989 and 1990 years while voting of People’s deputies of the USSR and the Russian Soviet Federative Socialist Republic and the other campaigns of the 90s. There are facts about the importance of general elections and the referendums of modern political life at the Russian Federation.