

НЕЗАВИСИМЫЙ ИНСТИТУТ ВЫБОРОВ

А. В. Иванченко, А. Е. Любарев

**РОССИЙСКИЕ ВЫБОРЫ
ОТ ПЕРЕСТРОЙКИ
ДО СУВЕРЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ**



АСПЕКТ ПРЕСС

Москва

2006

УДК 94:[328+342.8] (470+571) «1989/...» (091)
ББК 63.3(2) 634–3+63.3(2)64–3+66.3(2Рос)12
И 23

Авторы:

Иванченко Александр Владимирович — доктор юридических наук,
заслуженный юрист Российской Федерации, председатель Совета директоров
Независимого института выборов
Любарев Аркадий Ефимович — кандидат юридических наук, руководитель
Дирекции программ мониторинга избирательных кампаний
Независимого института выборов

Иванченко А. В., Любарев А. Е.
И 23 Российские выборы от перестройки до суверенной демократии / А. В. Иванченко, А. Е. Любарев. — М.: Аспект Пресс, 2006. — 222 с.
ISBN 5–7567–0446–9

В книге прослеживаются и анализируются выборы, проходившие в России с 1989 г. до наших дней. Параллельно уделяется внимание развитию избирательного законодательства, становлению политических партий, деятельности парламентских структур и другим политическим процессам, проходившим в описываемые годы.

Книга адресована преподавателям, аспирантам, студентам, активистам политических партий, общественных объединений, всем, кого интересуют современная история России, проблемы выборов и демократии.

УДК 94:[328+342.8] (470+571) «1989/...» (091)
ББК 63.3(2) 634–3+63.3(2)64–3+66.3(2Рос)12

ISBN 5–7567–0446–9

© Независимый институт выборов, 2006

Содержание

Введение	7
Глава I. Возрождение альтернативных выборов и начало формирования институтов республиканской власти в России	9
1.1. «Социалистическая демократия» в позднесоветский период и либерализация политического режима в начале горбачевской «перестройки»	9
1.1.1. Государственное и политическое устройство СССР, провозглашенное Конституцией СССР	9
1.1.2. Реальный политический режим в СССР	10
1.1.3. Советские «выборы без выбора»	13
1.1.4. Начальный период горбачевской «перестройки» (1985–1988 годы)	14
1.2. Горбачевская реформа политической системы СССР 1988 года	17
1.3. Первые альтернативные выборы (выборы народных депутатов СССР 1989 года)	20
1.3.1. Выборы от общественных организаций	20
1.3.2. Выдвижение кандидатов по территориальным и национально-территориальным избирательным округам и окружные предвыборные собрания	22
1.3.3. Предвыборная кампания	24
1.3.4. Результаты выборов	25
1.4. Начало работы Съезда народных депутатов СССР и нового Верховного Совета СССР. Учреждение поста Президента СССР	27
1.5. Избирательная реформа в РСФСР 1989 года	30
1.6. Выборы народных депутатов РСФСР 1990 года	32
1.6.1. Выдвижение и регистрация кандидатов	32
1.6.2. Предвыборные платформы	33
1.6.3. Результаты выборов	34
1.7. Начало работы новой российской власти и нарастание конфликта союзного и российского руководства	35
1.8. Первые шаги в становлении многопартийности в России (1990–1991 годы)	37
1.9. Создание законодательства о референдуме и проведение референдумов СССР и РСФСР 17 марта 1991 года	40
1.10. Учреждение поста Президента РСФСР и первые президентские выборы в России	43
1.11. Провал августовского путча 1991 года и перенесение центра принятия решений в российские органы власти	45
1.12. Выводы	48

Глава II. Конституционный кризис, ельцинские чрезвычайные реформы и выборы российского парламента в декабре 1993 года	50
2.1. Перегруппировка политических сил и развитие многопартийности в 1992–1993 годы	50
2.2. Конфликт законодательной и исполнительной власти и общероссийский референдум 25 апреля 1993 года	52
2.3. Региональные выборы 1991 — первой половины 1993 годов	56
2.4. Конституционное Совецание и его роль в конституционной реформе 1993 года	61
2.5. Подготовка инициативного законопроекта о выборах двухпалатного парламента	63
2.6. Эскалация конфликта законодательной и исполнительной власти и его силовое разрешение	65
2.7. Принятие на референдуме новой Конституции Российской Федерации	67
2.8. Избирательная реформа 1993 года	70
2.9. Выборы депутатов Государственной Думы 1993 года	71
2.10. Выборы членов Совета Федерации 1993 года	77
2.11. Реформа организации региональной и местной власти и региональные выборы в конце 1993 года и в 1994 году	80
2.12. Выводы	82
Глава III. Создание законодательной базы российских выборов и избирательные кампании 1995–1997 годов	85
3.1. Работа над избирательным законодательством в 1994–1995 годах	85
3.2. Партийное строительство в период 1994–1995 годов	91
3.3. Избирательные объединения и блоки на выборах депутатов Государственной Думы 1995 года	93
3.4. Избирательная кампания 1995 года и результаты выборов	99
3.5. Президентские выборы 1996 года	102
3.6. Региональные выборы 1995–1997 годов	108
3.6.1. Выборы глав субъектов Федерации	108
3.6.2. Выборы законодательных органов субъектов Федерации	115
3.7. Выводы	118
Глава IV. Изменение избирательного законодательства и расстановка сил на выборах депутатов Государственной Думы 1999 года	120
4.1. Работа над избирательным законодательством в 1996–1999 годах	120
4.2. Партийное строительство в период 1996–1999 годов	124
4.3. Избирательные объединения и блоки на выборах депутатов Государственной Думы 1999 года	126
4.4. Избирательная кампания 1999 года и результаты выборов	133
4.5. Региональные и муниципальные выборы 1998–1999 годов	137
4.5.1. Выборы глав субъектов Федерации	137
4.5.2. Выборы депутатов законодательных органов субъектов Федерации	140

4.5.3. Отмена регистрации кандидата и результатов выборов как проявление административного ресурса	141
4.6. Выводы	142
Глава V. Президентские выборы 2000 года и строительство вертикали власти	145
5.1. Выборы Президента Российской Федерации 2000 года	145
5.2. Государственная Дума третьего созыва: первый опыт административного управления	148
5.3. Реформа федеративных отношений	150
5.4. Создание закона о политических партиях	152
5.5. Изменения избирательного законодательства в 2002–2003 годы	154
5.6. Партийное строительство в период 2000–2003 годов	157
5.7. Региональные выборы 2000–2003 годов	160
5.7.1. Выборы глав субъектов Федерации	160
5.7.2. Выборы депутатов законодательных органов субъектов Федерации	164
5.8. Выводы	166
Глава VI. Избирательные контрреформы и монополизация партийной системы в 2003–2006 годах	168
6.1. Выборы депутатов Государственной Думы 2003 года	168
6.2. Монополизация власти в Государственной Думе	174
6.3. Выборы Президента Российской Федерации 2004 года	175
6.4. Региональные выборы 2003–2006 годов	178
6.4.1. Выборы глав субъектов Федерации в 2004–2005 годах	178
6.4.2. Выборы депутатов законодательных органов субъектов Федерации с декабря 2003 года по март 2006 года	181
6.5. Старт избирательной контрреформы	188
6.6. Ограничение прав граждан на проведение общероссийского референдума	189
6.7. Отмена выборности глав субъектов Федерации	191
6.8. Ужесточение партийного законодательства	196
6.9. Переход к выборам депутатов Государственной Думы по пропорциональной системе	197
6.10. Другие концептуальные изменения избирательного законодательства	202
6.11. Выводы	206
Заключение	208
Литература	212
Именной указатель	214

Введение

За последние двадцать лет в России произошли коренные перемены во всех сферах общественной жизни. Изменились экономическая система, отношения собственности, социальная сфера. Страна, уже не сдерживаемая «железным занавесом», включилась в процесс глобализации. Технический прогресс не обошел Россию стороной: если еще двадцать лет назад мало кто здесь знал, что такое персональный компьютер, Интернет, мобильный телефон (которые и в самых развитых странах тогда только появлялись), то сегодня эти достижения стали неременным атрибутом миллионов российских граждан. Значительно изменилась и психология людей.

Наиболее революционные изменения произошли в политической сфере. Страна рассталась с тоталитарным режимом, при котором гражданам дозволялось лишь высказывать одобрение действующей власти, более того, они были обязаны постоянно демонстрировать ей свою лояльность, а любое проявление недовольства жестко пресекалось. Началось строительство демократической государственности, главным атрибутом которой стали свободные и альтернативные выборы органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Процесс этот протекал трудно. Свою отрицательную роль сыграли и отсутствие в стране реального опыта демократической жизни, и тяжелая экономическая ситуация, и сами размеры страны, огромное число регионов с различными национальными и культурными традициями. Дважды (в августе 1991 г. и в сентябре—октябре 1993 г.) страна была на грани гражданской войны.

Тем не менее достижения на этом пути несомненны. Альтернативные выборы и разделение властей, политический плюрализм и многопартийность, свобода слова, печати, совести, митингов, ассоциаций — все это не только было провозглашено Конституцией, принятой путем народного волеизъявления, но и начало реально воплощаться в жизнь — не всегда последовательно, не везде в полном объеме, но в целом вектор перемен был достаточно устойчив. Начало формироваться гражданское общество, государство со все большим основанием можно было называть правовым.

Сегодня все эти достижения под угрозой. Выборы становятся все более «управляемыми», и все меньше их результаты зависят от воли самих избирателей. Сокращается и сам круг избираемых народом лиц. Разделение властей существует лишь формально, а независимость судебной власти практически сведена к нулю. Многопартийность «укрепляется» административны-

ми методами, и дело идет если не к однопартийной, то к полупартийной системе, для которой характерна фактическая монополия правящей партии при слабой и легко управляемой оппозиции. Электронные средства массовой информации жестко контролируются исполнительной властью, да и общественно-политические газеты одна за другой утрачивают свою независимость. Правоохранительные органы все более активно вторгаются в общественно-политическую жизнь, политические права граждан ограничиваются и умаляются.

Что это — временный откат, неизбежный после любой демократической революции, или продолжение прежних традиций авторитаризма? Сохранятся ли в стране демократические завоевания или все вновь вернется «на круги своя»? А может быть, России еще долго суждено балансировать на грани между диктатурой и демократией? Такие вопросы неизбежно возникают при анализе нынешней ситуации.

По нашему мнению, для того чтобы понять, что происходит с демократией в России, необходимо оглянуться и проанализировать тот путь, который страна прошла за последние два десятилетия. Собственно, так мы и попытались сделать. При этом основное внимание уделено проходившим все описываемые годы выборам в органы государственной власти. Такой подход не случаен. С одной стороны, выборы являются наиболее красноречивым индикатором уровня развития демократии, с другой стороны, они же играют первостепенную роль в самом процессе политического развития страны.

Тем не менее, помимо выборов, наше внимание останавливалось и на многих других аспектах политической жизни страны. Это и референдумы (сыгравшие в 1991–1993 гг. решающую роль в становлении российской государственности), и деятельность парламентских структур, и развитие политических партий. Только все эти факторы, вместе взятые, дают единую картину политического развития России с 1985 г. по настоящее время.

Авторы выражают благодарность Валерию Акаевичу, Александру Кыневу и Алексею Сергееву за ценные замечания, сделанные ими в процессе нашей работы над книгой.

Глава I

ВОЗРОЖДЕНИЕ АЛЬТЕРНАТИВНЫХ ВЫБОРОВ И НАЧАЛО ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ РЕСПУБЛИКАНСКОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

1.1. «Социалистическая демократия» в позднесоветский период и либерализация политического режима в начале горбачевской «перестройки»

Для того чтобы понять масштабность перемен, произошедших в СССР и в России в 1985–1993 гг., необходимо вспомнить, в каком состоянии находились советское государство и советское общество к 1985 г., когда к власти пришел 54-летний Михаил Горбачев.

1.1.1. Государственное и политическое устройство СССР, провозглашенное Конституцией СССР

Конституция СССР, принятая в 1977 г. в период правления Леонида Брежнева (не слишком сильно отличавшаяся от «сталинской» Конституции СССР 1936 г.), провозглашала, что «вся власть в СССР принадлежит народу». В ней было также записано, что «гражданам СССР гарантируются свободы: слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций», однако этой фразе предшествовало уточнение: «в соответствии с интересами народа и в целях укрепления и развития социалистического строя».

СССР формально считался федерацией (союзом), в которую добровольно входили равноправные Советские Социалистические Республики (союзные республики). В период после 1956 г. Союз включал 15 союзных республик. Конституция СССР определяла союзную республику как «суверенное советское социалистическое государство» и провозглашала, что «за каждой союзной республикой сохраняется право свободного выхода из СССР». В состав некоторых республик входили автономные советские социалистические республики, а также автономные области и автономные округа¹. Союзные и автономные республики имели свои Конституции, которые в основном повторяли содержание Конституции СССР.

¹ Такие автономные образования создавались на территориях, где проживали «нетитульные» для данной союзной республики народы (не всегда, впрочем, составлявшие большинство населения в данной автономии).

Наиболее крупной из союзных республик являлась Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика (РСФСР), в состав которой входили 16 автономных советских социалистических республик, 6 краев и 49 областей, а также 5 автономных областей и 10 автономных округов (автономные области и автономные округа входили в состав краев или областей). Конституция РСФСР, соответствующая Конституции СССР 1977 г., была принята в 1978 г.

Органами государственной власти провозглашались Советы народных депутатов, которые образовывали единую систему. В союзных и автономных республиках действовали Верховные Советы; в краях, областях, автономных областях, автономных округах — соответственно краевые, областные Советы народных депутатов, Советы народных депутатов автономной области, автономного округа; в районах (на которые делились автономные республики, края и области, а также крупные города), городах, поселках и селах — соответственно районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы народных депутатов.

Конституция СССР провозглашала, что «выборы депутатов во все Советы народных депутатов производятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании».

Верховный Совет СССР состоял из двух равноправных палат, каждая численностью в 750 депутатов. Совет Союза избирался по избирательным округам с примерно равной численностью населения. В Совет Национальностей избирались по 32 депутата от каждой союзной республики, по 11 — от каждой автономной республики, по 5 — от каждой автономной области и по одному — от каждого автономного округа.

Верховный Совет РСФСР был однопалатным (что мало соответствовало провозглашенной федеративной природе республики) и состоял из 975 депутатов. Местные Советы также были многочисленными, например Московский городской Совет народных депутатов включал 1000 человек.

1.1.2. Реальный политический режим в СССР

Однако советская реальность была крайне далека от той красивой картины, которая рисовалась в Конституции СССР. Впрочем, в Конституции содержалось одно положение (введенное в 1977 г.), которое в значительной степени перечеркивало ее формально-демократическую оболочку. Речь идет о пресловутой статье 6, в которой говорилось, что «руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза». Фактически именно органы Коммунистической партии (КПСС) руководили всем и вся, а Советы народных депутатов, ис-

полнительные органы (Советы министров республик, исполкомы Советов народных депутатов), суды и правоохранительные органы, профсоюзы и иные общественные организации были послушными проводниками их воли.

Формально, по своему Уставу, КПСС строилась на основе «демократического централизма», предусматривавшего выборность его руководящих органов снизу доверху. Однако фактически партия представляла собой жестко-централистскую иерархически построенную организацию, где каждый нижний уровень был полностью подконтролен вышестоящему¹. Партию возглавлял Генеральный секретарь ЦК КПСС, который в отдельные периоды совмещал этот пост с ведущими государственными постами (Председатель Совета Министров СССР или Председатель Президиума Верховного Совета СССР), но даже тогда, когда такого совмещения не было, Генеральный секретарь ЦК КПСС воспринимался и вне и внутри страны как глава государства².

Помимо Генерального секретаря, партией и государством управляла узкая группа лиц, составлявшая Политбюро и Секретариат ЦК КПСС³. В разные периоды соотношение власти Генерального секретаря и Политбюро было различным. В случае крайне редких конфликтов между Генеральным секретарем и Политбюро решающую роль играло умение конфликтующих лиц привлечь на свою сторону членов Центрального комитета (ЦК) КПСС и силовые структуры⁴. В остальное время ЦК КПСС (насчитывавший несколько сот человек) лишь послушно утверждал решения, принимаемые в Политбюро.

Советы были по существу декоративными органами. Так, Верховный Совет СССР собирался на свои сессии два раза в год, и длились эти сессии обычно один-два дня. Голосование на сессиях было всегда единогласным. В период между сессиями парламентские функции выполнял Президиум Верховного Совета, имевший право вносить изменения в действующее законодательство — с последующим их утверждением Верховным Советом. Президиум состоял из Председателя, первого заместителя Председателя,

¹ Не случайно Иосиф Сталин сравнивал компартию с орденом меченосцев.

² В качестве наглядной иллюстрации отметим, что Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от имени СССР подписал в 1975 г. Генеральный секретарь ЦК КПСС Леонид Брежнев, не занимавший в то время ведущих государственных постов.

³ В момент избрания Михаила Горбачева Генеральным секретарем ЦК КПСС Политбюро ЦК КПСС состояло из 10 членов и 6 кандидатов в члены; Секретариат ЦК КПСС состоял из Генерального Секретаря и 8 секретарей, из которых 5 не были членами или кандидатами в члены Политбюро ЦК КПСС.

⁴ Такие конфликты дважды имели место в период правления Никиты Хрущева. В 1957 г. победителем вышел Хрущев, в 1964 г. — группа членов Политбюро во главе с Леонидом Брежневым.

15 заместителей Председателя (обычно — Председатели Верховных Советов союзных республик) и 21 члена. Он был полностью подконтролен Политбюро ЦК КПСС. В период 1977–1985 гг. Председателем Президиума Верховного Совета СССР был Генеральный секретарь ЦК КПСС.

Кадровая политика советского периода лучше всего характеризуется понятием «номенклатура». Назначение на любые мало-мальски руководящие должности должно было согласовываться в партийных органах: районных, областных, республиканских или союзных. Тем самым такие должности, а также лица, их занимавшие, считались входящими соответственно в «номенклатуру райкома», «номенклатуру обкома» или «номенклатуру ЦК». Руководители, попавшие в номенклатуру определенного уровня, обычно уже не могли опуститься ниже независимо от успешности их работы; при этом они получали доступ к определенным социальным благам.

Политические свободы — слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций — существовали лишь на бумаге. Репрессивные органы (главенствующую роль среди которых играл Комитет государственной безопасности СССР, КГБ) усердно контролировали граждан на предмет их политической благонадежности и жестко пресекали любые попытки критики существовавшего режима и тем более какие-либо протестные действия. Критики режима (так называемые диссиденты) подвергались уголовному преследованию по статьям 70 и 190.1 Уголовного кодекса РСФСР («антисоветская агитация и пропаганда» и «распространение заведомо ложных измышлений, порочащих советский государственный и общественный строй») или по сфабрикованным чисто уголовным обвинениям; значительная часть оппозиционно настроенных деятелей культуры оказалась в эмиграции (и были лишены гражданства СССР) — либо были официально высланы (лауреат Нобелевской премии по литературе Александр Солженицын), либо были выдворены из страны (писатели Владимир Войнович, Александр Галич и др.), либо им не разрешили вернуться из заграничной поездки (музыкант Мстислав Ростропович, режиссер Юрий Любимов и др.), либо они сами отказались вернуться¹ (ряд артистов балета, спортсменов и т.п.). Более мягкой формой преследования была невозможность устроиться на работу, которую власть могла реализовать, поскольку все предприятия и организации были государственными или кооперативными (также находившимися под контролем государства и парткомов).

В печати официально действовала цензура, с 1966 г. лицемерно именуемая Главным управлением по охране государственных тайн в печати (по старой памяти неофициально называемая Главлитом), но фактически при-

¹ Отметим, что граждане не имели возможности свободно покидать страну, а желающие навсегда уехать из страны преследовались.

званная в первую очередь не пропускать в печать любую идеологическую «крамолу». Общественные организации можно было создавать лишь для «активного участия в социалистическом строительстве» и «содействия укреплению обороны страны», при этом за государственными органами оставлялось право решать вопрос о целесообразности создания той или иной общественной организации. Митинги и демонстрации организовывались по команде партийных органов, и участие граждан в них было принудительным.

1.1.3. Советские «выборы без выбора»

«Выборы депутатов Советов народных депутатов всех уровней» имели мало общего с подлинными выборами. Во-первых, они не были альтернативными. На каждое депутатское место (как в Верховный Совет СССР, так и в любой Совет самого нижнего уровня) претендовал строго один кандидат. Кандидатов выдвигали трудовые коллективы под жестким контролем партийных комитетов. Существовала строгая «разрядка» — какой коллектив кого должен выдвинуть, — в результате которой достигался запланированный половой, возрастной и социальный состав Совета, определенный процент членов КПСС и беспартийных граждан (это именовалось «нерушимым блоком коммунистов и беспартийных»).

Во-вторых, в ходе избирательной кампании не было возможности свободно обсуждать даже те безальтернативные кандидатуры, которые предлагались для избрания. Как отмечалось выше, в стране реально не было ни свободы слова, ни свободы печати.

В-третьих, выборы по существу не были тайными. Избиратель, голосовавший за единственного баллотировавшегося кандидата, не должен был делать в избирательном бюллетене никаких отметок, ему нужно было лишь получить бюллетень и опустить его в избирательную урну. Для того же, чтобы проголосовать против кандидата, надо было вычеркнуть его фамилию из бюллетеня. На избирательных участках стояли кабины для тайного голосования, однако избиратели ими не пользовались. Тех же, кто шел в такую кабину, можно было легко идентифицировать как голосующих против.

В-четвертых, участие в выборах не было добровольным. Специально создавались бригады «агитаторов», которые в день голосования ходили по квартирам тех граждан, которые еще не проголосовали, и требовали, чтобы они «выполнили свой гражданский долг». Следует отметить, что угроза отказа от участия в выборах была в 70–80-е годы фактически допускаемой формой протеста граждан, если причина такого протеста заключалась в недостатках бытового или коммунального обслуживания. Как правило, власти обещали удовлетворить требования таким образом протестующих граждан в обмен на их согласие проголосовать.

В-пятых, не существовало никакого общественного контроля за точностью подведения итогов голосования. По официальным сводкам в выборах принимало участие близкое к 100% число избирателей, и количество голосов, отданных за кандидатов «нерушимого блока коммунистов и беспартийных», также было близко к 100%. Так, согласно официальным результатам выборов депутатов Верховного Совета СССР, прошедших 4 марта 1984 г., в них приняло участие 99,99% избирателей (по РСФСР — 99,98%), из которых за баллотировавшихся кандидатов проголосовало 99,94% (по РСФСР — 99,91%). Согласно официальным результатам выборов депутатов Московского городского Совета народных депутатов, прошедших 24 февраля 1985 г., в них приняло участие 99,99% избирателей, из которых за баллотировавшихся кандидатов проголосовало 99,95%¹. Трудно оценить, насколько эти данные соответствовали реальности. Большинство граждан действительно шли на выборы и голосовали за предложенных кандидатов (т.е. опускали в урну чистый бюллетень), расценивая это действие как ритуал выражения лояльности действующей власти. В то же время количество граждан, которые вели себя иначе, вероятно, было больше 0,1%. За граждан, которые, несмотря на все действия «агитаторов», не приходили голосовать, обычно опускали чистые бюллетени члены избирательной комиссии. Возможно, при передаче данных «наверх» искажалось и число избирателей, проголосовавших против².

1.1.4. Начальный период горбачевской «перестройки» (1985–1988 годы)

Либерализация режима, начатая в 1985 г. Михаилом Горбачевым, была медленной и постепенной. Лишь в декабре 1986 г. из ссылки был возвращен один из идейных лидеров диссидентского движения лауреат Нобелевской премии мира академик Андрей Сахаров. Возвращение советского гражданства политическим эмигрантам произошло гораздо позже — в 1990 г. Только 8 апреля 1989 г. были изменены статьи Уголовного кодекса, предусматривающие ответственность за «государственные преступления».

В 1985 г. и в начале 1986 г. главным лозунгом еще было «ускорение социально-экономического развития» страны. При этом преобладали репрессивные меры (борьба с пьянством и «извлечением нетрудовых доходов»), бюрократические процедуры (слияние пяти союзных министерств в Госаг-

¹ Данные по конкретным округам не публиковались.

² Один из авторов был членом участковой избирательной комиссии в Москве на выборах депутатов Верховного Совета РСФСР, Московского городского и районных Советов народных депутатов 24 февраля 1985 г. По его записям, на том избирательном участке против кандидата в депутаты Московского городского Совета (заведующего районным отделом народного образования) проголосовало 19 человек (что составляло более 0,6%).

ропром) и кадровые изменения (смена председателя Совета Министров, замена значительной части руководителей областных комитетов КПСС и т.п.).

В 1986 г., после XXVII Съезда КПСС, в обиход вошли лозунги «перестройки» и «гласности». Однако горбачевская «гласность» была еще далека от подлинной свободы слова и печати. Круг тем, которые можно было освещать в печати, расширялся постепенно под натиском наиболее прогрессивных редакторов газет и журналов. Лишь в 1988 г. в советских журналах были опубликованы такие произведения, как «Доктор Живаго» лауреата Нобелевской премии по литературе Бориса Пастернака и «Жизнь и судьба» Василия Гроссмана, и только в 1989 г. увидел свет в СССР «Архипелаг ГУЛАГ» Александра Солженицына.

«Гласность» неоднократно не выдерживала испытаний, преподносимых жизнью и политикой. Так, 26 апреля 1986 г. на территории Украины произошла авария на Чернобыльской атомной электростанции, приведшая к радиоактивному заражению значительной территории. Советские средства массовой информации сообщили о ней своим гражданам спустя несколько дней, когда в Европе уже всюду били тревогу. Но и после этого истинный масштаб опасности для людей замалчивался. Первого мая 1986 г. в столице Украины Киеве прошла массовая праздничная демонстрация, в которой людей (в том числе детей) заставляли участвовать, скрывая от них грозящую им опасность.

В октябре 1987 г. на пленуме ЦК КПСС с критической речью выступил 1-й секретарь Московского городского комитета КПСС Борис Ельцин, после чего он был снят с занимаемого им поста и исключен из состава Политбюро ЦК КПСС. Этот факт вызвал огромный и напряженный интерес среди граждан страны, однако текст выступления Ельцина был опубликован лишь полтора года спустя.

13 марта 1988 г. в одной из главных газет страны, «Советской России», была опубликована статья «Не могу поступаться принципами», автором которой была обозначена ленинградская преподавательница Нина Андреева¹. В статье превозносился Иосиф Сталин и содержалась резкая критика «очернительства» и «охаивания прошлого», т.е. фактически шло наступление на гласность и принципы нового мышления. В течение последующих трех недель эту статью перепечатали десятки провинциальных газет, и никакие издания (за редчайшими исключениями²) не посмели опубликовать возражения на этот, как его потом назвали, «манифест антиперестроечных сил».

¹ Реально статья была написана группой работников «идеологического фронта» на основе писем Нины Андреевой.

² До 5 апреля 1988 г. критическое отношение к статье Нины Андреевой посмели выразить лишь газета «Московские новости» (флагман перестроечной журналистики), «Тамбовская правда» (в виде заметок с общественно-политических чтений) и одна газета, выходившая в Прибалтике.

5 апреля 1988 г. в газете «Правда» (самой главной газете страны) появилась утвержденная в Политбюро ЦК КПСС анонимная статья «Принципы перестройки: революционность мышления и действия», резко критиковавшая статью Нины Андреевой, после чего процесс развития гласности вернулся в обычное русло.

Попытка Михаила Горбачева перестроить в первую очередь партию натолкнулась на сопротивление партийной бюрократии и фактически провалилась. В тот начальный период не удалось ввести даже выборы партийных руководителей на альтернативной основе.

В 1987 г. началась экономическая реформа, целью которой было повышение самостоятельности предприятий (остававшихся в государственной собственности) и развитие негосударственных (кооперативных) предприятий. Однако к 1989 г. ярко проявились негативные последствия этой реформы — тотальный дефицит товаров и разворовывание государственной собственности.

Первой попыткой уйти от безальтернативных выборов стали экспериментальные выборы по многомандатным избирательным округам в ходе выборов депутатов местных Советов народных депутатов 21 июня 1987 г. На этих выборах впервые выдвигалось больше кандидатов, чем имелось депутатских мандатов. Однако эксперимент проводился лишь в 5% районов страны, причем не в центрах политической активности (Москва, Ленинград и др.), а там, где влияние партийного аппарата было более сильным. Выборы, как обычно, были заорганизованными, проводились чисто аппаратными методами и не позволили проявиться гражданской инициативе. Кроме того, число голосов, которые имел избиратель, не ограничивалось, и, таким образом, у избирателя не было стимула для того, чтобы сделать реальный выбор. Не случайно из 120 тысяч кандидатов лишь 599 не получили большинства голосов избирателей.

В рассматриваемый период уже начала проявляться самодеятельность политически активных граждан. Однако первоначально о создании политических партий, альтернативных КПСС, не могло быть и речи. Возникали в основном дискуссионные политические клубы (часто в рамках КПСС). Лишь в 1988 г. возникло Всесоюзное историко-просветительское общество «Мемориал», в деятельности которого был явный политический оттенок¹. В тот же год появился «Демократический союз», объявивший себя оппозиционной партией, однако он не был массовой организацией и не смог стать таковой впоследствии.

¹ Общество «Мемориал» ставило в качестве одной из главных своих задач увековечение памяти жертв сталинских репрессий; в условиях «перестройки» оно стало точкой объединения всех антитоталитарных сил.

1.2. Горбачевская реформа политической системы СССР 1988 года

Весной 1989 г. истекал срок полномочий Верховного Совета СССР, «избранного» в 1984 г. Реформаторы во главе с Михаилом Горбачевым не могли допустить, чтобы выборы 1989 г. вновь прошли по старой советской схеме «выборов без выбора». Это означало бы полный отказ руководства от своего исходного тезиса о необходимости широкой поддержки реформ со стороны народных масс и, таким образом, крах «перестройки».

Поэтому в 1988 г. на первый план вышла подготовка коренной реформы политической системы СССР. При этом целью реформаторов было провести ее так, чтобы сохранить за собой основные рычаги власти и, в частности, не поколебать принцип руководящей роли КПСС.

В соответствии с порядком, сложившимся на протяжении десятилетий, решение о проведении реформы должны были первыми принять партийные органы. Для этой цели в середине 1988 г. была созвана XIX Всесоюзная конференция КПСС. ЦК КПСС подготовил к Конференции Тезисы, в которых были намечены основные положения предлагаемой реформы. Эти Тезисы были заранее опубликованы, и в обществе началось их обсуждение еще до Конференции.

Конференция прошла в июне—июле 1988 г. и вызвала широкий общественный резонанс. Дискуссии на ней были подчас довольно острыми. Однако конкретные предложения по основным параметрам реформы практически не обсуждались. Например, почти никто из выступавших не затронул одно из наиболее сомнительных предложений — о выборах от общественных организаций. Лишь один из выступивших партийных работников горячо поддержал эту идею, и руководители профсоюзов и комсомола походя одобрили идею представительства возглавляемых ими организаций в высших органах Советской власти. Кроме того, Борис Ельцин высказался за всеобщие, прямые и тайные выборы, но из его выступления трудно было сделать вывод, что он выступает против предложения о выборах от общественных организаций.

Основные положения реформы были сформулированы в резолюции Конференции «О демократизации советского общества и реформе политической системы», которая была принята практически единогласно (двое воздержались). Эти положения включали:

— проведение подлинных выборов в Советы всех уровней. В резолюции подчеркивалась необходимость обеспечить «неограниченное выдвижение кандидатур, широкое и свободное их обсуждение, включение в избирательные бюллетени большего числа кандидатов, чем имеется мандатов».

После семи десятилетий «выборов без выбора» это был действительно революционный шаг. В то же время резолюция предусматривала проведение окружных предвыборных собраний, которым предлагалось дать «обширные полномочия» в смысле «состязательного отбора кандидатов». Таким образом, сразу предусматривался способ фильтрации неугодных кандидатов;

— изменение системы высших органов власти страны. Вместо одного органа — Верховного Совета СССР, собиравшегося два раза в год на день-два и насчитывавшего 1500 депутатов, но избиравшегося на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права, предусматривалось создать два органа: Съезд народных депутатов СССР численностью 2250 депутатов, избираемый на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права и собирающийся раз в год для решения самых важных конституционных, политических и социально-экономических вопросов жизни страны, и сравнительно небольшой по численности двухпалатный Верховный Совет СССР, который должен был стать постоянно действующим законодательным, распорядительным и контрольным органом, но при этом должен был избираться не напрямую гражданами, а Съездом народных депутатов СССР из своего состава;

— избрание части народных депутатов СССР не путем всеобщих, равных и прямых выборов, а на съездах или пленумах центральных органов массовых общественных, кооперативных, творческих и научных организаций;

— введение в Советах всех уровней должности председателя Совета, избираемого Советом путем тайного голосования (до этого работой Советов руководили их исполнительные органы — исполкомы — во главе с председателями исполкомов). При этом предлагалось рекомендовать на эти должности, как правило, первых секретарей соответствующих партийных комитетов¹;

— введение ограничения на занятие выборных должностей двумя сроками подряд;

— запрет на вхождение в состав соответствующего Совета членов исполнительных органов (включая правительство СССР и республик), судей и прокуроров (шаг в направлении разделения властей);

— отказ от принятия партийных решений, содержащих прямые указания в адрес государственных и хозяйственных органов.

Таким образом, реформа носила противоречивый характер. Переход к подлинным выборам сопровождался двумя антидемократическими проти-

¹ Сразу после Конференции Михаил Горбачев, оставаясь Генеральным секретарем ЦК КПСС, был избран Председателем Президиума Верховного Совета СССР.

вовесами: во-первых, введением фильтра в лице окружных предвыборных собраний, во-вторых, выборами от общественных организаций (нарушавшими принципы всеобщего, равного и прямого избирательного права). Создание постоянно действующего законодательного органа власти (прообраза парламента) было прогрессивным шагом, но избрание его путем двухступенчатых выборов в значительной степени снижало его представительный характер. Что касается Съезда народных депутатов, то, даже будучи в достаточной степени представительным (если бы выборы были абсолютно демократическими), он не мог быть работоспособным. Введение постов председателей Советов, обеспечивающее независимость Советов как представительных органов от их исполкомов, обременялось совмещением этих постов с партийным руководством, что позволяло сохранять полный партийный контроль над Советами.

В соответствии с резолюцией партийной конференции были подготовлены проекты Законов СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» и «О выборах народных депутатов СССР». Президиум Верховного Совета СССР 21 октября 1988 г. принял решение вынести эти проекты на всенародное обсуждение. Проекты вызвали оживленную дискуссию: газеты постоянно публиковали мнения читателей о тех или иных положениях. Наибольшей критике было подвергнуто положение о выборах депутатов от общественных организаций, в котором граждане увидели отступление от принципа всеобщего, равного и прямого избирательного права, введение устаревшей модели корпоративного представительства и сохранение антидемократической практики «разнарядок». Тем не менее все основные положения законопроектов были сохранены в законах.

Оба закона были приняты 1 декабря 1988 г. на сессии Верховного Совета СССР. Против Закона СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» голосовало 3 члена Совета Национальностей и 2 члена Совета Союза, воздержались 26 членов Совета Национальностей и 1 член Совета Союза (уникальный случай для того времени). Закон СССР «О выборах народных депутатов СССР» был принят единогласно.

Таким образом, только на четвертом году «перестройки» были предприняты законодательные усилия по формированию институтов демократической государственности. Однако половинчатость проводимой реформы, боязнь лидеров полностью доверить власть народу привела к тому, что образованные в ходе реформы союзные органы власти оказались слишком консервативными, не отражавшими в полной мере интересы народа. Они не смогли вовремя осуществить необходимые преобразования в экономике и в сфере федеративных отношений, что в конечном счете способствовало распаду СССР.

1.3. Первые альтернативные выборы (выборы народных депутатов СССР 1989 года)

1 декабря 1988 г., в тот же день, когда был принят новый избирательный закон, Верховный Совет СССР назначил выборы народных депутатов СССР на 26 марта 1989 г.

Если быть более точным, 26 марта 1989 г. проходили выборы народных депутатов СССР по 750 территориальным и 750 национально-территориальным избирательным округам. Эти округа образовывались по той же схеме, что и округа на прежних выборах депутатов Верховного Совета СССР: территориальные округа по единой для всего Союза норме представительства¹, а национально-территориальные округа по квотам: 32 депутата от каждой союзной республики, 11 — от каждой автономной республики, 5 — от каждой автономной области и один — от каждого автономного округа².

Однако еще 750 депутатов (т.е. одна треть) избирались общественными организациями. Эти выборы проходили раньше 26 марта: с 11 по 23 марта 1989 г.³ Они вызвали немалый общественный резонанс, и в целом общественное мнение признало их недемократичными.

1.3.1. Выборы от общественных организаций

Число депутатов от наиболее «весомых» общественных организаций было записано в Законе СССР «О выборах народных депутатов СССР». В соответствии с законом от КПСС и профсоюзов нужно было избрать по 100 депутатов, от ВЛКСМ, Комитета советских женщин и Всесоюзного совета ветеранов войны и труда — по 75 депутатов. Остальные квоты были распределены по группам общественных организаций (100 депутатов от кооперативных организаций, 75 — от объединений научных работников, 75 — от творческих союзов, 75 — от остальных общественных организаций); они сами должны были их разделить между собой, а в случае разногласий последнее слово было за Центральной избирательной комиссией.

¹ Разница была в том, что раньше округа выравнялись по численности населения (что давало преимущества среднеазиатским республикам с более высоким уровнем рождаемости), а с 1988 г. — по численности избирателей.

² Таким образом, жители автономий, в отличие от остальных граждан страны, избирали не двух, а трех депутатов — одного по территориальному округу и двух по разным национально-территориальным округам. Это было существенное отступление от принципа равного избирательного права.

³ В ходе этих выборов были избраны 732 депутата. Остальные 18 депутатов были избраны в результате повторных выборов, которые прошли в апреле.

Выдвижение кандидатов от общественных организаций происходило параллельно с выдвижением кандидатов в депутаты по территориальным и национально-территориальным округам. Этот процесс проходил в несколько этапов.

На первом этапе происходило широкое выдвижение кандидатов низовыми коллективами и местными органами общественных организаций. В результате число выдвинутых во много раз превысило количество мест. Например, от КПСС первоначально была выдвинута 31,5 тысячи кандидатур. Затем происходил отсев на районном, областном и республиканском уровнях. До пленумов соответствующих организаций дошло немногим более двух тысяч кандидатов.

Последнее слово в выдвижении было за пленумами. И тут для облегчения выбора руководство многих общественных организаций составило список рекомендованных кандидатур. Как и следовало ожидать, решающее значение имел именно этот список. А в ряде организаций пленумы пошли по пути дальнейшего сокращения центрального списка без значительных добавлений к нему.

В результате девять организаций (КПСС, Союзный совет колхозов, Союз потребительских обществ, Всесоюзное общество изобретателей и рационализаторов, Союз советских обществ дружбы и культурной связи с зарубежными странами, Советский фонд милосердия и здоровья, Всесоюзное общество любителей книги, Всесоюзное музыкальное общество и Всесоюзное общество филателистов), имевших в сумме 216 мандатов, обошлись вообще без альтернативных кандидатур. Еще у 15 организаций «избыток» кандидатов составил менее 20% (406 кандидатов на 365 мандатов). И лишь на 169 мандатов был сколько-нибудь серьезный конкурс (258 кандидатов).

ЦК КПСС, выдвинув на 100 мест ровно 100 кандидатов, обеспечил избрание депутатами всего своего руководства (кроме руководителей республиканских и ленинградской организаций, которых заставили избираться от населения). В то же время «партийная сотня» включала и многих прогрессивно настроенных ученых и деятелей культуры (академики-экономисты Леонид Абалкин и Евгений Примаков, хирург Святослав Федоров, писатели Чингиз Айтматов и Даниил Гранин, кинорежиссер Тенгиз Абуладзе и др.). Немало прогрессивных депутатов были избраны также от Союза кинематографистов, Союза писателей, от научных обществ и ассоциаций при АН СССР и некоторых других организаций. Но в целом состав избранных от общественных организаций депутатов был довольно консервативным.

Наиболее драматично проходили выборы народных депутатов СССР от Академии наук СССР. Первоначально 30 выделенных Академией мест были поделены так: 25 мест самой Академии и 5 мест научным обществам при Академии. 18 января расширенный пленум Президиума АН СССР провел выдви-

жение кандидатов, в результате которого необходимое большинство голосов набрали всего 23 претендента (т.е. кандидатов оказалось меньше, чем мандатов). Среди тех, кто не прошел, были известные ученые и публицисты. Но особенное возмущение общественности вызвал тот факт, что «за чертой» остался Андрей Сахаров, которого выдвинули около 60 институтов.

Для того чтобы число мандатов было больше, чем число кандидатов, было решено передать дополнительно 5 мест научным обществам и ассоциациям при Академии. Таким образом, научные общества выбирали 10 депутатов, а АН СССР — 20.

Общественность научных институтов создала межинститутскую координационную инициативную группу «За демократические выборы от АН СССР» (превратившуюся впоследствии в Клуб избирателей АН). Эта группа провела 2 февраля перед зданием Президиума АН СССР митинг протеста, в котором приняло участие около трех тысяч представителей академических институтов. Одним из требований собравшихся было — пересмотреть состав выдвинутых Академией кандидатов с учетом мнений научных институтов. Следует отметить, что перипетии выборов от Академии наук во многом способствовали усилению политической активности москвичей, да и жителей других регионов.

Острые дебаты развернулись 21 марта на сессии общего собрания Академии наук СССР, в которой участвовали избранные представители научных институтов. В результате голосования только 8 кандидатов были избраны депутатами. Судьбу оставшихся 12 мест должны были решить повторные выборы.

В начале апреля Президиум АН СССР выдвинул 28 кандидатов. Трое из выдвинутых не дали согласие баллотироваться, еще один снял свою кандидатуру накануне дня голосования. Таким образом, на 12 мандатов претендовало 24 кандидата. В отличие от первого тура выборов, среди кандидатов преобладали не руководители Академии и академических институтов, а люди, известные своей гражданской позицией. Выборы состоялись 20 апреля 1989 г. Все избранные отличались прогрессивными взглядами, среди них — идейный лидер демократического движения академик Андрей Сахаров, известные экономисты Павел Бунич, Николай Петраков, Николай Шмелев и юрист Александр М. Яковлев.

1.3.2. Выдвижение кандидатов по территориальным и национально-территориальным избирательным округам и окружные предвыборные собрания

По закону кандидатов могли выдвигать трудовые коллективы, собрания военнослужащих, общественные организации и собрания избирателей по месту жительства. Реально главным субъектом выдвижения

были трудовые коллективы. Роль общественных организаций в выдвижении кандидатов по избирательным округам была невелика: они были ориентированы на выдвижение кандидатов по своей линии. Что касается собраний избирателей, то закон предусматривал столь много ограничений для такого выдвижения¹, что воспользоваться этой процедурой удалось очень немногим кандидатам (282 из 9,5 тысяч²).

Поскольку трудовые коллективы (да и общественные организации) в тот период были еще под сильным контролем партийных комитетов, то на практике свобода выдвижения кандидатов была существенно ограничена. В среде партийной и советской бюрократии господствовало убеждение, что для альтернативности выборов достаточно иметь двух кандидатов на один мандат, а остальные — «лишние». В отдельных округах (особенно в тех, где решили баллотироваться местные партийные и советские руководители) власти решили вообще обойтись без альтернативных кандидатов. Известны случаи, когда на выдвинутых кандидатах оказывалось давление с целью добиться снятия ими своих кандидатур.

В результате уже на этапе выдвижения кандидатов около 190 избирательных округов оказались безальтернативными. Но это количество значительно выросло после проведения окружных предвыборных собраний.

Закон разрешал окружным избирательным комиссиям проводить окружные предвыборные собрания, но не обязывал их делать это. При этом в законе оговаривалось, что окружное предвыборное собрание не проводится, если по округу выдвинуто не более двух кандидатов. Необходимость определенной фильтрации кандидатов можно было бы понять, если их было хотя бы больше десятка. Однако такая ситуация на тех выборах была крайне редкой. А окружные комиссии обычно проводили предвыборные собрания даже в тех случаях, когда выдвинуто было всего три кандидата.

Авторы избирательного закона пытались представить окружные предвыборные собрания как некий вполне демократический способ отбора кандидатов. На деле же это был фильтр, подконтрольный бюрократии. Состав участников окружного предвыборного собрания формировался по трем разным квотам: от трудовых коллективов, выдвинувших кандидатов, от трудо-

¹ По закону эти собрания должны были созываться соответствующими Советами народных депутатов совместно с окружными избирательными комиссиями, т.е. инициатива граждан могла легко блокироваться органами власти. Кроме того, на собрании должно было присутствовать не менее 500 избирателей, проживающих на территории округа (для трудовых коллективов подобного требования закон не содержал). Для того чтобы собрать более 500 избирателей, необходимо было иметь определенный запас времени, затратить определенные организационные усилия и, что немаловажно, найти помещение, вмещавшее более 500 человек и расположенное в удобном для избирателей месте.

² Данные с учетом повторных выборов.

вых коллективов, не выдвигавших кандидатов, и от населения. При этом у трудовых коллективов, выдвинувших кандидатов, квота была наиболее высокой. Тем самым кандидаты, выдвинутые трудовыми коллективами нескольких предприятий (а это были в основном ставленники бюрократии), получали заметное преимущество. Выборы делегатов от населения проходили в рабочее время, чтобы затруднить участие в них работающих жителей; проводили их руководители коммунальных служб и ветеранских организаций.

Лишь в очень небольшом числе округов предвыборные собрания откликались на призыв демократической общественности — представить к регистрации всех выдвинутых кандидатов, т.е. отказаться от роли фильтра и не лишать граждан возможности самим сделать выбор. В большинстве случаев вопрос решался голосованием (где кандидаты должны были получить абсолютное большинство голосов), в результате которого большая часть выдвинутых кандидатов отсеивалась. Сравнение итогов голосования на окружных предвыборных собраниях с результатами выборов 26 марта показало, что эти собрания в очень малой степени отражали волю всей массы избирателей. Многие кандидаты, с трудом прошедшие через фильтр собраний, на всенародных выборах одерживали убедительную победу, значительно опережая тех, кто лидировал на собраниях.

После проведения окружных предвыборных собраний число безальтернативных округов увеличилось до 384. Ко дню голосования это число возросло до 399 (около 27%). В большинстве округов (952) конкурировали всего по два кандидата. Всего по 750 территориальным округам баллотировался 1431 кандидат, по 750 национально-территориальным — 1419 кандидатов.

1.3.3. Предвыборная кампания

Первые в СССР альтернативные выборы проходили в условиях сохранявшейся однопартийной системы, поэтому на них не было конкуренции между партиями и не существовало каких-либо предвыборных платформ, объединявших значительное число кандидатов. Каждый кандидат представлял лишь себя и свою обычно немногочисленную команду (группу поддержки), при этом у многих кандидатов команды возникали уже в процессе предвыборной агитации.

Наиболее активно предвыборная кампания проходила в Москве, Ленинграде и других крупных городах, где политическая активность граждан уже успела пробудиться. Так, в Москве по телевидению в прямом эфире транслировались дебаты между кандидатами. Прямой эфир позволял кандидатам говорить все, что они считали нужным сказать, без оглядки на цензуру. Впервые с телеэкрана можно было услышать серьезную критику руководства страны и партии.

Около 85% кандидатов были членами КПСС, и, таким образом, члены одной партии (которая, разумеется, не являлась в данный период партией в подлинном смысле этого понятия) конкурировали между собой. Более того, конкурировали иногда даже члены одного партийного органа. Так, в национально-территориальном округе № 1, территория которого совпадала с территорией Москвы, конкурировали член ЦК КПСС Борис Ельцин (занимавший после отставки с поста руководителя городской партийной организации должность министра) и кандидат в члены ЦК КПСС, генеральный директор ЗИЛа (одного из крупнейших советских автозаводов) Евгений Браков. При этом Ельцин, бросивший вызов партийной верхушке на пленуме ЦК КПСС в октябре 1987 г., а затем и на XIX Всесоюзной конференции КПСС в июне 1988 г., пользовался огромной популярностью среди москвичей, зато Бракова пыталась поддерживать вся партийная бюрократия столицы.

Попытка развернуть антиельцинскую кампанию в московских газетах дала противоположный результат. В городе начали возникать стихийные митинги. Хотя по действовавшему в то время закону на проведение митингов нужно было получать разрешение, власти не решились применять силу в отношении стихийных митингов. В конце кампании прошли и организованные митинги в поддержку Бориса Ельцина и других прогрессивно настроенных кандидатов, на проведение которых власть была вынуждена дать разрешение.

Антиельцинская кампания позволила также начать объединение кандидатов демократической ориентации и поддерживающих их групп. За несколько дней до дня голосования 15 кандидатов¹ подписали телеграмму в ЦК КПСС в защиту Бориса Ельцина. Один из них (Аркадий Мурашев) зачитал эту телеграмму в прямом эфире во время теледебатов. Эта телеграмма фактически означала начало консолидации новой политической силы.

1.3.4. Результаты выборов

В голосовании 26 марта 1989 г. приняли участие 89,8% избирателей СССР (в РСФСР — 87,0%). Выборы проходили по мажоритарной системе абсолютного большинства (во втором туре — по системе относительного большинства). Избиратель, голосуя, должен был вычеркивать в бюллетене кандидатов, оставляя одного, но мог вычеркнуть и всех кандидатов.

По результатам первого тура были избраны 1226 депутатов. По 76 округам, где баллотировались более двух кандидатов и ни один из них не получил абсолютного большинства, было назначено повторное голосование (вто-

¹ Из этих 15 кандидатов 13 стали в результате выборов народными депутатами СССР.

рой тур) по двум кандидатурам, получившим наибольшее число голосов. В 195 округах, где баллотировались один или два кандидата и ни один из них не получил абсолютного большинства (из-за того, что часть избирателей проголосовала против обоих кандидатов или большинство проголосовало против безальтернативного кандидата)¹, выборы окончились безрезультатно². Еще в трех округах выборы были признаны несостоявшимися из-за того, что в них приняло участие менее половины избирателей.

Повторное голосование проходило 2 и 9 апреля. В нем приняли участие 74,5% избирателей. Депутаты были избраны во всех 76 округах.

По 198 округам 14 мая были проведены повторные выборы. На этих выборах выдвижение кандидатов было более свободным, и окружные избирательные комиссии чаще принимали решения о представлении к регистрации всех выдвинутых кандидатов. В результате были зарегистрированы 1127 кандидатов (в среднем 5,7 кандидата на один мандат), а безальтернативных округов было лишь 16. В первом туре был избран 71 депутат, в одном округе, где баллотировались два кандидата, выборы вновь окончились безрезультатно. Явка в среднем составила 78,4%.

Повторное голосование проходило с 18 по 23 мая по 126 округам при средней явке 77,6%, и в результате были избраны 126 депутатов. Таким образом, к открытию Первого Съезда народных депутатов СССР были избраны 2249 депутатов из 2250.

Оценивая итоги выборов по территориальным и национально-территориальным округам, нужно отметить два важных момента. В целом выборы дали результат вполне удовлетворительный с точки зрения интересов партийной и советской бюрократии — ее ставленники прошли в большинстве округов. Тем не менее эта бюрократия получила чувствительный удар в Москве, Ленинграде и других крупных городах, где уровень политической активности и политического самосознания граждан был значительно выше, чем в среднем по стране. Потерпели поражение более трех десятков руководителей областных и городских партийных организаций, в том числе первый секретарь Ленинградского обкома КПСС, который был кандидатом в члены Политбюро ЦК КПСС. В Москве проиграли все баллотировавшиеся партийные и советские руководители: председатель Мосгорисполкома, второй секретарь горкома КПСС и два первых секретаря райкомов КПСС (из них двое заняли последние места). В то же время Борис Ельцин, с которым партий-

¹ Сочетание системы абсолютного большинства с возможностью голосовать против всех кандидатов породило парадоксальный феномен: в случае двух кандидатов степень результативности выборов оказалась ниже, чем в случае трех и более.

² В этом случае формально (в соответствии с тогдашним законом) выборы не считались несостоявшимися, хотя по существу это было именно так.

ное руководство Москвы вело ожесточенную борьбу, одержал сокрушительную победу, получив 89,4% голосов.

Состав депутатского корпуса заметно отличался от того, который получался ранее в результате «разнарядок». Если в период «выборов без выбора» число членов КПСС среди депутатов составляло примерно половину, то среди избранных в 1989 г. народных депутатов СССР члены и кандидаты в члены КПСС составляли 87%. Это свидетельствовало о том, что значительное число политически активных граждан в этот период еще были членами КПСС. В то же время этот формальный партийный состав депутатов практически никак не отражал истинную расстановку политических сил, поскольку как в самой КПСС, так и вне ее уже существовал значительный плюрализм мнений.

Среди депутатов значительную долю (около 10%) составляли штатные партийные функционеры. В то же время существенно выросла по сравнению с предыдущим составом доля научной и творческой интеллигенции (с 2 до 6%). Доля женщин сократилась до 16%.

Выборы 1989 г. открыли многих перспективных политиков. Благодаря этим выборам в политику пришли (или вернулись) Борис Ельцин, Юрий Афанасьев, Геннадий Бурбулис, Юрий Калмыков, Элла Памфилова, Михаил Полторанин, Гавриил Попов, Евгений Примаков, Михаил Прусак, Юрий Скоков, Анатолий Собчак, Олег Сосковец, Николай Травкин, Николай Федоров, Святослав Федоров и многие другие, позже сыгравшие значительную роль в становлении российской демократической государственности.

1.4. Начало работы Съезда народных депутатов СССР и нового Верховного Совета СССР. Учреждение поста Президента СССР

Первый Съезд народных депутатов СССР открылся 25 мая 1989 г. и проработал до 9 июня.

Большинство избранных народных депутатов СССР были консервативно настроены, но при этом первоначально проявляли полную лояльность по отношению к лидеру-реформатору Михаилу Горбачеву¹. Он был избран на вновь учрежденную должность Председателя Верховного Совета СССР путем тайного голосования подавляющим большинством голосов (2123 — «за», 87 — «против»); голосование было безальтернативным — выдвинувшийся в качестве альтернативного кандидата депутат Александр Оболен-

¹ Депутат Юрий Афанасьев назвал это большинство «агрессивно-послушным».

ский не получил достаточной поддержки и не был внесен в бюллетень для голосования.

Первым заместителем председателя Верховного Совета СССР был избран Анатолий Лукьянов, один из основных авторов политической реформы, в 1987–1988 гг. занимавший пост секретаря ЦК КПСС, а в 1988–1989 гг. — первого заместителя председателя Президиума Верховного Совета СССР. Съезд также утвердил на должность председателя Совета Министров СССР Николая Рыжкова, занимавшего этот пост с 1985 г.

Однако еще на предварительных совещаниях некоторые депутаты подвергли резкой критике кандидатуры, предложенные ЦК КПСС на должности председателей Верховного Суда СССР, Комитета конституционного надзора СССР¹ и Комитета народного контроля СССР. Партийное руководство было вынуждено вновь созвать пленум ЦК КПСС, на котором было принято решение предложить Съезду народных депутатов иные кандидатуры.

При формировании Верховного Совета СССР консервативное большинство забаллотировало кандидатуры многих прогрессивно настроенных депутатов, в том числе Бориса Ельцина, Андрея Сахарова, Гавриила Попова. Все же Борис Ельцин вошел в состав Верховного Совета после того, как один из депутатов (Алексей Казанник) отказался от своего места в этом органе в его пользу.

После Съезда около четырехсот демократически настроенных депутатов образовали Межрегиональную депутатскую группу, которая стала первой политической фракцией в советском парламенте. Координаторами группы были избраны российские демократические лидеры Юрий Афанасьев, Борис Ельцин, Гавриил Попов, Андрей Сахаров² и ученый из Эстонии Виктор Пальм.

Уже в дни работы Первого Съезда, а затем и после его завершения обстановка внутри страны стала резко ухудшаться. Начались шахтерские забастовки, вызванные тотальным товарным дефицитом. Обострились межнациональные отношения, в ряде республик произошли столкновения на национальной почве³.

В прибалтийских республиках сепаратистские настроения окрепли настолько, что охватили и коммунистическое руководство этих республик. В декабре 1989 г. Коммунистическая партия Литвы объявила о своем выходе из состава КПСС.

¹ Комитет конституционного надзора СССР был учрежден в результате конституционной реформы 1988 г.

² Андрей Сахаров скончался в декабре 1989 г.

³ Межнациональные конфликты в СССР начались еще в феврале 1988 г. с армяно-азербайджанских столкновений из-за статуса Нагорного Карабаха (автономной области, населенной преимущественно армянами, но входившей в состав Азербайджанской ССР). В 1989 г. возникло еще несколько очагов таких конфликтов.

Экономическое положение страны продолжало ухудшаться. Второй Съезд народных депутатов СССР, проходивший с 12 по 24 декабря 1989 г., принял по предложению правительства постановление «О мерах по оздоровлению экономики...», однако вскоре стало ясно, что оно не может привести к заявленной цели.

Осенью 1989 г. демократическая общественность, настроения которой выражала Межрегиональная депутатская группа, стала жестко требовать отмены статьи 6 Конституции СССР (о руководящей роли КПСС) и введения многопартийности. Была даже предпринята попытка провести предупредительную политическую забастовку с таким требованием. Однако на Втором Съезде народных депутатов СССР предложение о введении многопартийности не получило поддержки большинства.

С лета 1989 г. началось падение коммунистических режимов в Восточной Европе, оказавшее огромное влияние на общественное мнение в нашей стране. В декабре это падение приобрело обвальный характер («бархатные революции» в ГДР и Чехословакия, народное восстание в Румынии).

В самой КПСС усилились разногласия, которые привели к образованию в январе 1990 г. внутри партии «Демократической платформы». Все эти события заставили руководство КПСС и СССР во главе с Михаилом Горбачевым начать следующий этап политической реформы. В марте 1990 г. был созван Третий внеочередной Съезд народных депутатов СССР, который внес ряд существенных изменений в Конституцию СССР: во-первых, было исключено положение о руководящей роли КПСС и провозглашена многопартийность; во-вторых, был введен пост Президента СССР.

Внесенные в Конституцию поправки предусматривали прямые выборы Президента СССР избирателями страны. Однако для первых выборов было сделано исключение: руководство во главе с Михаилом Горбачевым не решилось на проведение всенародных выборов в тогдашних условиях. Разумеется, определенный риск был, однако отказ от выборов существенно снизил легитимность Горбачева как руководителя Союза (особенно после того, как путем прямых выборов были избраны президенты большинства союзных республик) и тем самым способствовал ослаблению союзной государственности.

15 марта 1990 г. Съезд народных депутатов СССР большинством голосов¹ (1329 — «за», 495 — «против») избрал Михаила Горбачева первым (и как

¹ Выборы Президента СССР были безальтернативными. Выдвинутые в качестве альтернативы Михаилу Горбачеву председатель Совета Министров СССР Николай Рыжков и министр внутренних дел СССР Вадим Бакагин сняли свои кандидатуры.

впоследствии выяснилось — последним) Президентом СССР. Председателем Верховного Совета СССР был избран Анатолий Лукьянов.

В 1990 г. Верховный Совет СССР принял ряд важных законов, направленных на демократизацию политической системы. 12 июня 1990 г. был принят Закон СССР «О печати и других средствах массовой информации», 1 октября 1990 г. — Закон СССР «О свободе совести и религиозных организациях», 9 октября 1990 г. — Закон СССР «Об общественных объединениях».

1.5. Избирательная реформа в РСФСР 1989 года

На XIX Всесоюзной конференции КПСС в 1988 г. было принято решение о реформе не только общесоюзных, но также республиканских и местных органов власти. В одобренной 1 июля резолюции конференции «О некоторых неотложных мерах по практическому осуществлению реформы политической системы страны» было признано необходимым «выборы в республиканские и местные Советы и формирование на этой основе руководящих советских органов в республиках, краях, областях, городах, районах, поселках, в сельской местности провести осенью 1989 года».

Этому решению не суждено было быть выполненным. В РСФСР, как и в других республиках, выборы были отложены до весны 1990 г., когда истекал срок полномочий Верховного Совета РСФСР, избранного в 1985 г., и местных советов, избранных в 1987 г. Это было связано в том числе и с необходимостью внесения изменений в Конституцию РСФСР и законы о выборах.

Конституция СССР в редакции 1988 г. предусматривала двухступенчатую структуру «Съезд народных депутатов — Верховный Совет» не только для СССР, но и для всех союзных и даже автономных республик. В ней также предусматривалось для всех союзных и автономных республик избрание одной трети депутатов от общественных организаций. Однако после выборов народных депутатов СССР и начала работы Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР отношение общественности к этим нововведениям стало в основном негативным, и в большинстве республик от них решили отказаться¹.

В РСФСР, как в самой большой республике, идея двухступенчатой системы законодательных органов сохранила значительное число привержен-

¹ В декабре 1989 г., уже после того, как в республиках были приняты избирательные законы, не соответствующие требованиям Конституции СССР, Съезду народных депутатов СССР пришлось вносить в Конституцию изменения, позволяющие союзным и автономным республикам самостоятельно решать, проводить ли выборы от общественных организаций и делать ли органы законодательной власти двухступенчатыми.

цев, полагавших, что тем самым может быть обеспечен более представительный состав депутатского корпуса. В результате в республике была воспроизведена структура, сочетавшая громоздкий, неработоспособный и легко манипулируемый Съезд народных депутатов (численностью 1068 человек) с формируемым непрямыми выборами и потому не вполне самостоятельным Верховным Советом. Это значительно осложнило становление российского парламентаризма.

В то же время в РСФСР решительно отвергли выборы от общественных организаций. Это было сделать тем более легко, поскольку собственно российских общественных организаций почти не было: в республике непосредственно действовали всесоюзные организации, не имевшие российских отделений как таковых.

Идя по пути развития в республике федеративных начал, было решено избирать народных депутатов РСФСР как по территориальным, так и по национально-территориальным избирательным округами и сделать Верховный Совет РСФСР двухпалатным, состоящим из Совета Республики и Совета Национальностей. Количество территориальных и национально-территориальных округов было неодинаковым: территориальных 900, а национально-территориальных 168. Последние образовывались по квотам: половина в автономиях — по четыре округа в каждой автономной республике, по два в каждой автономной области и по одному в каждом автономном округе; другая половина (84) — в краях, областях (исключая автономные образования) и городах республиканского подчинения (Москва и Ленинград).

Также по квотам должен был формироваться Совет Национальностей: половина от автономий — по три депутата от каждой автономной республики, по одному от каждой автономной области и каждого автономного округа; другая половина (63) — от краев, областей, Москвы и Ленинграда. Численность Совета Республики и Совета Национальностей была установлена равной (по 126 депутатов).

Проекты законов «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», «О выборах народных депутатов РСФСР» и «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР» были опубликованы в газете «Советская Россия» 12 и 13 августа 1989 г. Их обсуждение было не менее бурным, чем состоявшееся годом раньше обсуждение закона о выборах народных депутатов СССР. Опыт прошедших выборов дал большую пищу для критических замечаний. В результате удалось внести в закон определенные поправки, в частности из него была исключена одна из наиболее недемократичных норм союзного закона — возможность проведения окружных предвыборных собраний.

Все три закона были приняты на сессии Верховного Совета РСФСР 27 октября 1989 г.

1.6. Выборы народных депутатов РСФСР 1990 года

27 октября 1989 г. Верховный Совет РСФСР назначил выборы народных депутатов РСФСР и местных советов на 4 марта 1990 г. Выборы народных депутатов РСФСР проходили по 900 территориальным и 168 национально-территориальным избирательным округам.

1.6.1. Выдвижение и регистрация кандидатов

В условиях отсутствия окружных предвыборных собраний роль главного фильтра стала играть сама процедура выдвижения. Выдвигать кандидатов можно было либо на собраниях (конференциях) трудовых коллективов, либо на собраниях избирателей по месту жительства, либо общественными организациями.

Наиболее сложным было выдвижение собраниями по месту жительства. Для его организации требовалась инициатива либо самой избирательной комиссии, либо органа общественной самодеятельности населения¹. Эта инициатива должна была быть поддержана подписями не менее 300 (для выдвижения кандидата в народные депутаты РСФСР) или 30 (для выдвижения кандидата в местный совет) избирателей данного округа. На собрании должно было присутствовать не менее 300 (для выдвижения кандидата в народные депутаты РСФСР) или 150 (для выдвижения кандидата в местный совет) избирателей данного округа.

Для собраний трудовых коллективов ограничения были гораздо мягче. Кандидатов в народные депутаты РСФСР могли выдвигать коллективы, расположенные на территории округа² и насчитывающие не менее 300 человек. Несколько коллективов, имеющие суммарную численность не менее 300 человек, могли производить выдвижение на совместных собраниях (конференциях). Поскольку кворум таких собраний — больше половины от общего количества, то в собраниях трудовых коллективов (в отличие от собраний по месту жительства) могло участвовать менее 300 человек — минимум 151 человек. А в местные советы могли выдвигать даже трудовые коллективы подразделений — численностью не менее 30 человек.

¹ Отметим, что ранее существовавшие органы общественной самодеятельности населения (домкомы и т.п.) были формальными и подконтрольными власти, а новые (советы самоуправления и т.п.) только начали создаваться.

² Это требование закона привело к неравномерному распределению числа кандидатов по избирательным округам. Например, в Москве большая часть кандидатов была сконцентрирована в округах, где было много предприятий и организаций. В этих округах число кандидатов достигало 20, в то время как в «спальных» районах было по 2–5 кандидатов на округ.

В целом на российских выборах степень конкурентности была значительно выше, чем на союзных выборах 1989 г. На 1068 мандатов баллотировались 6705 кандидатов (в среднем 6,3 кандидата на один мандат). Безальтернативных округов было всего 33.

1.6.2. Предвыборные платформы

Выдвижение кандидатов на выборах 1990 г. происходило в основном стихийно, так же как и на выборах 1989 г. Однако, в отличие от выборов 1989 г., многие кандидаты уже после своего выдвижения объединились в предвыборные блоки, которые имели определенную политическую позицию.

В конце 1989 г. был создан блок общественно-патриотических движений России «За политику народного согласия и российского возрождения». Предвыборная платформа блока дважды полностью была опубликована в газете «Литературная Россия» (в декабре 1989 г. и в февраля 1990 г.), а также в изложении — в газете «Советская Россия» (30 декабря 1989 г.).

Главными идеологами блока были баллотировавшиеся в народные депутаты РСФСР профессора Эдуард Володин, Алексей Сергеев (будущий кандидат на должность Вице-президента РСФСР) и Борис Исаков. В списке кандидатов, поддерживаемых блоком, было много деятелей культуры — главный редактор журнала «Наш современник» Станислав Куняев, главные редакторы газет «Литературная Россия» Эрнст Сафонов и «Московский литератор» Николай Дорошенко, директор Института мировой литературы им. Горького Феликс Кузнецов, художник Илья Глазунов и др. В этом же списке оказался и ряд партийных работников, включая инструктора ЦК КПСС Дмитрия Барабашова. Был в списке и будущий лидер движения «Трудовая Россия» Виктор Анпилов.

В январе 1990 г. в Москве прошла учредительная конференция блока, которой получил название «Демократическая Россия». Конференция приняла декларацию-платформу блока, которая была опубликована в феврале в журнале «Огонек». Его учредил ряд молодых и в основном неформальных организаций (Московское объединение избирателей, «Мемориал», Клуб избирателей АН СССР и др.), связанных с Межрегиональной депутатской группой. Списки кандидатов, поддерживаемых блоком, в Москве публиковались с подписями народных депутатов СССР Гавриила Попова, Сергея Станкевича и Николая Травкина.

Среди кандидатов, поддерживаемых блоком «Демократическая Россия», было несколько народных депутатов СССР (тогдашнее законодательство позволяло одному лицу быть депутатом двух Советов): Борис Ельцин (на этот раз он баллотировался в Свердловске, где до 1985 г. был первым секре-

тарем обкома КПСС), Николай Травкин, Михаил Бочаров, Николай Воронцов¹. В списках кандидатов были также лидеры местных демократических организаций и нарождающихся политических партий, известные правозащитники.

Руководство КПСС также попыталось по примеру прошлых лет создать «блок коммунистов и беспартийных». Платформой блока должно было стать опубликованное в январе 1990 г. Обращение Российского бюро ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета и Совета Министров РСФСР «К народам Советской России». Однако кандидаты от «платформы ЦК КПСС» не идентифицировались так четко, как кандидаты от демократического и патриотического блоков.

1.6.3. Результаты выборов

В первом туре выборов, прошедшем 4 марта 1990 г., приняли участие 77,0% избирателей. В результате первого тура были избраны 120 депутатов. По 912 округам, где баллотировались более двух кандидатов и ни один из них не получил абсолютного большинства, было назначено повторное голосование (второй тур) по двум кандидатурам, получившим наибольшее число голосов. В 33 округах, где баллотировались два кандидата и ни один из них не получил абсолютного большинства (из-за того, что часть избирателей проголосовала против обоих кандидатов), выборы окончились безрезультатно. В одном округе выборы были признаны несостоявшимися из-за того, что в них приняло участие менее половины избирателей, еще в двух округах результаты выборов были аннулированы из-за нарушений закона.

Повторное голосование проходило 14, 17 и 18 марта. В нем приняли участие 69,3% избирателей. По результатам голосования были избраны 906 депутатов. В четырех округах выборы были признаны несостоявшимися из-за низкой явки, в одном округе оба кандидата получили равное число голосов, что не позволило определить победителя, в одном округе результаты выборов были признаны недействительными.

Таким образом, после двух туров незамещенными остались лишь 42 мандата. Это позволяло начать работу Съезда народных депутатов РСФСР, не дожидаясь повторных выборов. Тем не менее повторные выборы были проведены еще до открытия съезда. 19 и 22 апреля первый тур повторных выборов прошел в 35 округах, выявив 8 депутатов. Еще 24 депутата определились в результате второго тура, проходившего с 30 апреля по 12 мая. В трех округах повторные выборы не дали результата: в двух — из-за низкой явки,

¹ Николай Воронцов к этому времени сложил полномочия народного депутата СССР в связи с назначением председателем Государственного комитета СССР по охране природы.

в одном — из-за того, что ни один из двух кандидатов не получил абсолютного большинства.

В семи округах повторные выборы прошли уже перед самым открытием Съезда народных депутатов — 13 и 14 мая. Однако лишь в двух явка оказалась достаточной. В одном округе победитель определился в первом туре, в другом — во втором туре, который прошел 22 мая, уже в дни работы Съезда. Таким образом, удалось избрать 1060 депутатов из 1068.

Среди избранных депутатов члены и кандидаты в члены КПСС составили 86,3%, однако, как отмечалось выше, политическое разделение кандидатов осуществлялось не по членству в еще сохранявшей монополию партии, а по конкретным платформам. Более показательным то, что одержать победу на выборах удалось трем четвертям баллотировавшихся первых секретарей обкомов КПСС и председателей облисполкомов.

Среди избранных депутатов были Борис Ельцин, а также лидеры зарождающихся политических партий и движений (Николай Травкин, Олег Румянцев, Виктор Аксютин, Лев Пономарев и др.), известные диссиденты-правозащитники (Сергей Ковалев, Револьт Пименов, Глеб Якунин и др.). Многие из тех, кто пришел в политику благодаря этим выборам, впоследствии стали играть важную роль в российской политике (Сергей Бабурин, Павел Бородин, Александр Вешняков, Михаил Лапшин, Владимир Лукин, Борис Немцов, Александр Руцкой, Иван Рыбкин, Сергей Шахрай, Владимир Шумейко и др.).

1.7. Начало работы новой российской власти и нарастание конфликта союзного и российского руководства

На Съезде народных депутатов РСФСР сложилось определенное равновесие политических сил. Около 400 депутатов придерживались демократической ориентации (ядром была фракция «Демократическая Россия»), около 400 — консервативной (ядром была фракция «Коммунисты России») и примерно 200 депутатов составляли «центр» или «болото» — именно от их голосов чаще всего зависело принятие решений.

Первый Съезд народных депутатов РСФСР открылся 16 мая 1990 г. и работал до 22 июня. Он сыграл значительную роль в формировании российской демократической государственности. 12 июня 1990 г. Съезд принял Декларацию «О государственном суверенитете РСФСР», в которой провозглашался суверенитет народа, разделение властей, гарантии прав и свобод граждан, демократическое и правовое устройство государства, равноправие

всех партий и общественных организаций. Декларация также объявила приоритет российских законов перед союзными. Перед самым закрытием Съезд принял постановление «О механизме народовластия в РСФСР», содержащее запрет на совмещение партийных и государственных должностей.

Съезд сформировал Верховный Совет РСФСР, который начал создавать основы нового российского законодательства. Важное значение имело образование Конституционной комиссии, которая начала разрабатывать новую российскую Конституцию.

Острая борьба развернулась на Съезде за пост председателя Верховного Совета РСФСР. «Демократическая Россия» выдвинула кандидатуру Бориса Ельцина, коммунисты — вначале лидера консервативного крыла партии Ивана Полозкова, затем председателя Совета Министров РСФСР Александра Власова, не пользовавшегося серьезным авторитетом. Лишь третий тур голосования принес победу Ельцину, получившему 535 голосов при необходимых 531¹. Затем Съезд по представлению Ельцина избрал первым заместителем председателя Верховного Совета РСФСР Руслана Хасбулатова² и утвердил на должность председателя Совета Министров РСФСР Ивана Силаева, перед этим занимавшего должность заместителя председателя Совета Министров СССР.

В этот период экономическая ситуация в стране продолжала ухудшаться, и необходимость перехода к рыночной экономике была осознана как российским, так и союзным руководством. По инициативе российского руководства в качестве программы радикальной экономической реформы была заявлена программа «500 дней», подготовленная под руководством экономиста Григория Явлинского, ставшего заместителем председателя Совета Министров РСФСР. Однако эта программа могла быть реализована только на союзном уровне. Руководство СССР в лице Михаила Горбачева вначале согласилось взять эту программу за основу, однако затем под давлением консервативных сил (в том числе председателя Совета Министров СССР Николая Рыжкова) отказалось от реального проведения реформы. Явлинский ушел в отставку. Между тем кризисные явления в экономике продолжали нарастать.

Вместо экономической реформы союзное руководство занялось реформированием системы власти. Была введена должность Вице-президента СССР, на которую Четвертый Съезд народных депутатов СССР под давлением Михаила Горбачева избрал 27 декабря 1990 г. Геннадия Янаева, не

¹ К этому времени число избранных депутатов составляло 1060.

² Московский профессор Руслан Хасбулатов представлял на Съезде Чечено-Ингушскую автономную республику, и его избрание первым заместителем председателя Верховного Совета РСФСР было призвано продемонстрировать уважение к автономиям.

пользовавшегося серьезным авторитетом. Совет Министров СССР, сформировавшийся с согласия Верховного Совета СССР, был заменен на непосредственно подчиненный Президенту Кабинет министров. Николай Рыжков ушел в отставку, и в январе 1991 г. союзное правительство возглавил Валентин Павлов. Президентский совет, в котором преобладали сторонники реформ, был распущен.

Между союзным и российским руководством усилилась борьба. Она была вызвана как личным противостоянием Михаила Горбачева и Бориса Ельцина, так и более глубинными причинами. Российское руководство стремилось добиться реального суверенитета РСФСР и продвинуть экономическую реформу. Начались «война законов» и «война бюджетов».

В январе 1991 г. силовые структуры СССР¹ совершили попытки захватить власть в Литве и Латвии. После этого Борис Ельцин в прямом эфире телевидения потребовал отставки Михаила Горбачева. В ответ шесть членов руководства Верховного Совета РСФСР, включая председателей обеих палат (Светлана Горячева, Рамазан Абдулатипов, Александр Вешняков, Владимир Исаков и др.), выступили с осуждением Ельцина, однако этот демарш не получил поддержки большинства депутатов.

1.8. Первые шаги в становлении многопартийности в России (1990–1991 годы)

Первые политические объединения начали возникать еще до официального введения многопартийности. Однако эти организации были малочисленными и преимущественно радикальными. Наиболее известны оформившиеся в 1988 г. Национально-патриотический фронт «Память», отличавшийся крайне националистическими и антисемитскими позициями, и «Демократический союз», имевший не столько демократическую, сколько антикоммунистическую направленность.

В 1989 г. появились организации анархо-синдикалистов, христианских демократов и конституционных демократов. Эти организации пытались копировать названия дореволюционных или зарубежных партий, но не имели в стране широкой базы и в конечном итоге не добились заметного успеха.

В то же время после выборов народных депутатов СССР начался процесс объединения прежде разрозненных групп поддержки демократических кандидатов. Так, в Москве на базе различных неформальных организаций (Московский народный фронт, Клуб избирателей АН СССР), а также групп

¹ Имел ли отношение к этим акциям Михаил Горбачев, так и осталось неизвестным.

поддержки Бориса Ельцина и других кандидатов возникло Московское объединение избирателей, в полную силу заявившее о себе в ходе выборов 1990 г., когда оно стало одним из главных стрижней блока «Демократическая Россия». Однако в этот период еще не удалось создать общероссийскую (и тем более общесоюзную) демократическую организацию. Сказались отсутствие должного внимания лидеров Межрегиональной депутатской группы к вопросам партийного строительства и недостаток их организационного опыта.

После того как Третий (внеочередной) Съезд народных депутатов СССР внес в марте 1990 г. в Конституцию СССР положение о многопартийности, началось создание в СССР и в РСФСР политических партий.

Первой партией, которая была официально создана после Третьего Съезда народных депутатов СССР, оказалась Либерально-демократическая партия Советского Союза. Ее создала группа малоизвестных политиков, пытавшаяся первоначально примкнуть к «Демократическому союзу». Лидером партии стал Владимир Жириновский. Власть, надеявшаяся, что эта партия дискредитирует идею многопартийности и сможет дезориентировать избирателей, отняв часть электората у действительно либеральных и демократических партий, оказывала ей определенную негласную поддержку.

В мае 1990 г. были созданы Демократическая партия России и Социал-демократическая партия Российской Федерации, сыгравшие заметную роль в развитии российской многопартийности. В учреждении Демократической партии России приняли участие многие известные политики, часть которых незадолго до этого вышла из КПСС. Лидером партии стал народный депутат СССР и РСФСР Николай Травкин. Однако из-за его лидерских амбиций и стремления создать партию с жесткой дисциплиной (наподобие КПСС) многие политики отказались войти в партию или вышли из нее впоследствии.

Социал-демократическая партия Российской Федерации была создана на базе различных социал-демократических клубов, возникших в предыдущие годы. Наиболее заметными ее лидерами в первые годы были народный депутат РСФСР, ответственный секретарь Конституционной комиссии РСФСР Олег Румянцев и народный депутат СССР Александр Оболенский, прославившийся своим выдвижением на пост Председателя Верховного Совета СССР в качестве конкурента Михаила Горбачева.

В первой половине 1990 г. были созданы также Партия конституционных демократов, Конституционно-демократическая партия — Партия народной свободы¹, Российское христианское демократическое движение, Российская христианско-демократическая партия, Свободная демократическая партия, Крестьянская партия России и др.

¹ Это название полностью копировало название партии, существовавшей до 1917 г.

В январе 1990 г. внутри КПСС оформилась «Демократическая платформа». По вопросу о возможном выходе из состава КПСС в ней существовали три позиции. Наиболее радикальная часть (Николай Травкин и др.) выступала за немедленный выход, что она и сделала. На другом фланге были те, кто не считал возможным порывать с КПСС. Центристская часть предлагала использовать последний шанс для реформирования партии, который предоставлял намеченный на середину 1990 г. XXVIII съезд КПСС.

Как и следовало ожидать, партийный съезд не оправдал надежды демократов, в результате чего начался массовый выход из КПСС демократически настроенных членов. На самом съезде демонстративно покинул партию Борис Ельцин, после чего из КПСС вышла значительная группа народных депутатов СССР и РСФСР. Однако далеко не все из них после этого вступили в какую-либо другую партию.

Центристская часть «Демократической платформы» во главе с народным депутатом СССР Степаном Сулакшиным, народным депутатом РСФСР Владимиром Лысенко и ректором Высшей партийной школы Вячеславом Шостаковским, выйдя из КПСС, начала создавать новую партию. В ноябре 1990 г. состоялся ее учредительный съезд, на котором партия получила название: Республиканская партия Российской Федерации. В феврале 1991 г. была предпринята попытка объединения Республиканской и Социал-демократической партий, но она не увенчалась успехом.

В октябре 1990 г. была, наконец, создана организация, объединившая большую часть демократически настроенных политически активных граждан — движение «Демократическая Россия». Ее коллективными членами стали Республиканская, Социал-демократическая, Свободная демократическая, и Крестьянская партии, Партия конституционных демократов, Конституционно-демократическая партия — Партия народной свободы, Российское христианское демократическое движение и др., позднее — Демократическая партия России. Однако основную массу участников движения составляли граждане, не входившие ни в какие партии.

На консервативном фланге самостоятельную роль играл лишь Объединенный фронт трудящихся, созданный в 1989 г., который на выборах народных депутатов РСФСР 1990 г. выступал в качестве одного из главных учредителей предвыборного блока «За политику народного согласия и российского возрождения». В 1991 г. один из лидеров фронта, Алексей Сергеев, баллотировался на должность Вице-президента РСФСР (в паре с генералом Альбертом Макашовым).

В 1991 г. возникла потребность в формировании самостоятельных центристских объединений. Здесь опять Владимир Жириновский, хорошо чувствующий политическую конъюнктуру, опередил настоящих центристов,

создав еще в 1990 г. вместе с рядом псевдопартий так называемый Центристский блок политических партий и движений. Однако этот блок очень быстро занял резко антидемократические позиции, а в мае 1991 г., после выхода из него Либерально-демократической партии, окончательно ушел на периферию общественной жизни.

Летом 1991 г. на базе депутатской группы «Коммунисты за демократию» была создана Демократическая партия коммунистов России, которая после августовского путча сменила название на Народную партию «Свободная Россия». Ее лидерами стали Александр Руцкой, избранный 12 июня 1991 г. Вице-президентом РСФСР, и Василий Липицкий — один из лидеров умеренного крыла «Демократической платформы» в КПСС.

Также летом, вскоре после первых президентских выборов, было объявлено о создании Движения демократических реформ, призванного объединить умеренных демократов и прогрессивно настроенную часть бюрократии. Инициаторами создания движения стали бывшие соратники Михаила Горбачева, разошедшиеся с ним из-за его блокирования с консерваторами (бывший секретарь ЦК КПСС Александр Н. Яковлев, бывший министр иностранных дел Эдуард Шеварднадзе, бывшие экономические советники Президента СССР Станислав Шаталин и Николай Петраков, президент Научно-промышленного союза СССР Аркадий Вольский), члены высшего руководства РСФСР (Вице-президент Александр Руцкой и председатель Совета Министров Иван Силаев) и демократические лидеры, занявшие в июне 1991 г. руководящие посты (мэры Москвы и Ленинграда Гавриил Попов и Анатолий Собчак).

1.9. Создание законодательства о референдуме и проведение референдумов СССР и РСФСР 17 марта 1991 года

После того как были проведены альтернативные выборы, встал вопрос и о необходимости создания законодательной базы, позволяющей осуществлять еще один способ прямого волеизъявления народа — референдум. Над законами о референдуме параллельно начали работу Верховные Советы СССР и РСФСР. Однако российские депутаты смогли немного опередить союзных: Закон РСФСР «О референдуме РСФСР» был принят 16 октября 1990 г., а Закон СССР «О всенародном голосовании (референдуме СССР)» — только 27 декабря 1990 г., на Четвертом Съезде народных депутатов СССР. При этом российский закон был самодостаточным и процедурно проработанным, в то время как союзный закон по вопросам организации и

порядка голосования и ряду других вопросов ссылался на Закон СССР «О выборах народных депутатов СССР».

Законы эти оказались востребованными очень быстро. На том же Четвертом Съезде народных депутатов СССР по инициативе и настойчивому требованию Президента СССР Михаила Горбачева были приняты два постановления о проведении референдума СССР. Первое постановление предусматривало проведение референдума о частной собственности на землю, второе — «о сохранении обновленного Союза как федерации равноправных суверенных Советских Социалистических республик». Второе постановление содержало также преамбулу, гласящую, что данное постановление принято «в связи с многочисленными обращениями трудящихся, высказывающими беспокойство о судьбах Союза ССР, и, учитывая, что сохранение единого Союзного государства является важнейшим вопросом государственной жизни, затрагивает интересы каждого человека, всего населения Советского Союза».

Дату проведения референдума и формулировку вопроса пришлось определять Верховному Совету СССР. За прошедшие три недели Михаил Горбачев решил воздержаться от проведения референдума по вопросу о частной собственности на землю, и депутаты не стали настаивать на выполнении постановления Съезда. После жарких дебатов Верховный Совет поддержал нарочито длинную формулировку вопроса, вынесенного на референдум: «Считаете ли Вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических республик как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантироваться права и свободы человека любой национальности?». Было очевидно, что в таком вопросе в действительности содержится несколько вопросов, на которые могут быть даны разные ответы. Таким образом, результаты референдума не могли поддаваться однозначному толкованию.

К этому времени процесс распада СССР уже шел полным ходом. Литва еще в марте 1990 г. в одностороннем порядке объявила о своей независимости, а Латвия, Эстония, Грузия, Армения и Молдова двигались к выходу из Союза более постепенно, но уверенно. Другие республики (в том числе Россия) пока не помышляли о выходе, но добивались большей самостоятельности.

Формулируя вопрос таким образом, «центристское» руководство страны надеялось перехитрить всех: как сепаратистов и сторонников суверенизации из союзных республик, так и апологетов сохранения жестко унитарной структуры под вывеской федерации. Однако перехитрило оно только само себя. Шесть указанных выше республик отказались проводить союзный референдум, и этот отказ означал новый шаг в распаде Союза. В Казахстане вопрос референдума был самовольно изменен — Верховный Совет республики на внеочередной сессии 15 февраля 1991 г. принял решение

вынести на референдум иную формулировку: «Считаете ли Вы необходимым сохранение Союза ССР как союза равноправных суверенных государств?». Во всех республиках, где прошло голосование, большинство участников референдума высказались за сохранение СССР (в РСФСР «за» проголосовало 71,3% при явке 75,4%), но это не помогло спасти СССР от распада.

Назначение референдума СССР стимулировало руководство Верховного Совета РСФСР к проведению одновременно российского референдума. Обсуждалось вынесение на референдум нескольких важнейших вопросов. Одним из них был все тот же вопрос о частной собственности на землю. Острым был и вопрос о сохранении государственного единства РСФСР, поскольку в этот период не без содействия определенных кругов в руководстве СССР усилились сепаратистские настроения в ряде российских автономий. Но наиболее важным был вопрос о введении поста Президента РСФСР, что должно было дать новый импульс развитию российской демократической государственности и продвинуть ее в направлении подлинного разделения властей. Этот вопрос ставился на Втором Съезде народных депутатов РСФСР, проходившем в ноябре–декабре 1990 г., но не получил необходимого конституционного большинства.

Необходимое число подписей (более одной трети) народных депутатов РСФСР было собрано под двумя вопросами:

- «Считаете ли вы необходимым сохранение РСФСР как единого федеративного многонационального государства в составе обновленного Союза?»;
- «Считаете ли вы необходимым введение поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием?».

Однако уже после того, как подписи были собраны, руководство Верховного Совета осознало опасность вынесения на референдум первого вопроса. Как выразился один из депутатов, «вынесение этого вопроса на референдум как раз и есть распад Российского государства». Поэтому Президиум Верховного Совета РСФСР 21 февраля 1991 г. отменил регистрацию этого вопроса в связи с тем, что в телеграммах депутатов приводились формулировки вопроса, несколько отличающиеся друг от друга: в одних не было слова «федеративного», в других — «многонационального».

Таким образом, 17 марта 1991 г. в РСФСР был проведен только референдум о введении поста Президента РСФСР. На вопрос референдума положительно ответили 69,85% от принявших участие в голосовании или 52,45% от числа граждан, внесенных в списки¹. Таким образом, решение о

¹ В соответствии с действовавшей в то время редакцией Конституции РСФСР и Законом РСФСР «О референдуме РСФСР» для принятия на референдуме решения, затрагивающего Конституцию республики, было необходимо, чтобы «за» проголосовало более половины от числа граждан, внесенных в списки.

введении поста Президента, избираемого всенародным голосованием, было принято народом, и Съезду народных депутатов РСФСР осталось лишь законодательно оформить это решение.

1.10. Учреждение поста Президента РСФСР и первые президентские выборы в России

Учитывая результаты референдума РСФСР, Третий (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР принял 5 апреля 1991 г. решение о назначении на 12 июня 1991 г. выборов Президента РСФСР. Срочно потребовался закон о выборах Президента. Закон РСФСР «О выборах Президента РСФСР» был принят Верховным Советом РСФСР 24 апреля. Принятый в спешном порядке, он не был детально проработан, но ссылался по вопросам организации и порядка голосования и ряду других вопросов на Законы РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР» и «О референдуме РСФСР».

Верховный Совет РСФСР разработал также Закон РСФСР «О Президенте РСФСР», в котором определялись статус и полномочия высшего должностного лица республики. Но в связи с тем, что положения закона затрагивали конституционные вопросы, потребовалось его утверждение на Съезде. Прошедший в конце мая 1991 г. Четвертый Съезд народных депутатов РСФСР утвердил Закон РСФСР «О Президенте РСФСР» и внес соответствующие изменения и дополнения в Конституцию РСФСР.

Была введена также должность Вице-президента РСФСР, который должен был избираться в паре с Президентом. Полномочия Вице-президента не были четко установлены.

Закон о выборах Президента содержал уникальную норму: кандидаты регистрировались после их выдвижения, но в бюллетень для голосования вносились лишь те зарегистрированные кандидаты, которые собрали необходимое число подписей избирателей.

На пост Президента РСФСР было выдвинуто множество кандидатур, но документы в Центральную избирательную комиссию представили лишь 10 пар кандидатов. Некоторые выдвинутые в Президенты кандидаты (Борис Громов, Алексей Сергеев) удовлетворились положением кандидатов на должность Вице-президента.

Первым, 16 мая, был зарегистрирован тогда еще не слишком известный председатель Либерально-демократической партии Владимир Жириновский (с кандидатом на должность Вице-президента Андреем Завидия — президентом концерна «Галанд»). 20 мая были зарегистрированы еще пять пар кандидатов (первый — кандидат на должность Президента, второй — кандидат на должность Вице-президента):

– член Совета безопасности СССР Вадим Бакагин (бывший министр внутренних дел СССР) и председатель Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР Рамазан Абдулатипов;

– председатель Верховного Совета РСФСР, народный депутат СССР Борис Ельцин и председатель Комитета Верховного Совета РСФСР полковник Александр Руцкой;

– командующий Приволжско–Уральским военным округом, народный депутат СССР генерал-полковник Альберт Макашов и заведующий кафедрой Академии труда и социальных отношений Алексей Сергеев;

– персональный пенсионер Николай Рыжков (бывший председатель Совета министров СССР) и первый заместитель министра внутренних дел СССР, народный депутат СССР генерал-полковник Борис Громов;

– председатель Кемеровского облсовета, народный депутат РСФСР Аман-Гельды Тулеев и начальник комбината «Кузбассшахтострой», народный депутат РСФСР Виктор Бочаров.

Нескольким кандидатам было отказано в регистрации в связи с тем, что выдвинувшие их организации не имели по закону права выдвигать кандидатов на должность Президента РСФСР.

В поддержку всех зарегистрированных кандидатов, кроме Владимира Жириновского, было собрано необходимое количество подписей избирателей (100 тысяч). Жириновский же воспользовался другой возможностью, которую предоставил закон о выборах Президента — поддержкой не менее одной пятой от общего числа народных депутатов РСФСР, принятой путем тайного голосования на заседании Съезда народных депутатов РСФСР. Голосование прошло 22 мая на Четвертом съезде народных депутатов РСФСР. К удивлению многих лидер Либерально-демократической партии получил 477 голосов при необходимых 213 и был включен в избирательный бюллетень.

Борис Ельцин был единственным кандидатом демократических сил, среди выдвинувших его организаций были движение «Демократическая Россия», Демократическая партия России и Социал-демократическая партия Российской Федерации. Полковник Александр Руцкой, примыкавший к умеренным националистам, на Третьем Съезде народных депутатов РСФСР решительно выступил в поддержку Ельцина и создал депутатскую группу «Коммунисты за демократию». Таким образом, союз с Руцким позволил Ельцину привлечь на свою сторону умеренных коммунистов и националистов.

Консервативное крыло КПСС, оформившееся в 1990 г. в Коммунистическую партию РСФСР, сделало основную ставку на пару Николай Рыжков — Борис Громов. Радикальных консерваторов представляла пара Альберт Макашов — Алексей Сергеев. Вадим Бакагин был близок к Михаилу

Горбачеву и занимал центристские позиции. Казах по национальности Аман-Гельды Тулеев имел хорошие позиции среди консервативных сил в автономиях. Владимир Жириновский к этому времени полностью отказался от либеральной и демократической риторики и выступал с националистическими взглядами.

Выборы проходили по мажоритарной системе абсолютного большинства. В голосовании приняли участие 74,7% избирателей. По результатам голосования пара Борис Ельцин — Александр Руцкой победила уже в первом туре, получив 57,3% голосов. Второе место заняла пара Николай Рыжков — Борис Громов, получившая 16,9%. Третье место завоевал Владимир Жириновский (7,8%), ставший с этого момента заметной фигурой в российской политике. Далее шли Аман-Гельды Тулеев (6,8%), Альберт Макашов (3,7%) и Вадим Бакатин (3,4%). Против всех кандидатов голосовали 1,9% избирателей.

Наибольшую поддержку пара Борис Ельцин — Александр Руцкой получила в Свердловской области (84,8%), выше 70% была их поддержка также в Чечено-Ингушской Республике, Пермской и Челябинской областях и в Москве, между 65 и 70% — в Республике Дагестан, Нижегородской и Самарской областях, в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах и в Ленинграде. Наименьшую долю голосов они получили в Республике Тыва (15,25%), еще в трех национальных регионах (Республика Алтай, Республика Северная Осетия, Агинский Бурятский автономный округ) их поддержали менее 30% избирателей.

1.11. Провал августовского путча 1991 года и перенесение центра принятия решений в российские органы власти

После мартовского референдума на фоне новых шахтерских забастовок руководители СССР и девяти республик, участвовавших в проведении референдума, пошли навстречу друг другу и 23 апреля 1991 г. объявили о начале работы над проектом нового Союзного договора. Работа была завершена в июле 1991 г. На 20 августа 1991 г. было назначено его подписание. После этого должна была начаться реорганизация структур союзной власти.

Однако в ближайшем окружении Михаила Горбачева, недовольном перспективой дальнейшего развития демократии и утраты ими властных полномочий, к этому времени созрел заговор. Утром 19 августа, когда Горбачев находился на отдыхе в Крыму, было объявлено о том, что якобы в связи с его болезнью власть переходит к Вице-президенту СССР Геннадию Янаеву.

Одновременно в стране было введено чрезвычайное положение и сформирован Государственный комитет по чрезвычайному положению (ГКЧП), в который, помимо Янаева, вошли глава Кабинета министров СССР Валентин Павлов, руководители силовых структур (министры обороны, внутренних дел и председатель КГБ СССР), один из секретарей ЦК КПСС и два представителя консервативных промышленных и сельскохозяйственных кругов. Горбачев был изолирован в своей крымской резиденции, а в Москву были введены войска. Было приостановлено издание демократических газет.

Сопrotивление государственному перевороту возглавил Борис Ельцин, поддержанный другими руководителями РСФСР, а также руководством Москвы. Центром сопротивления стало здание Верховного Совета РСФСР («Белый дом»), на защиту которого вышло несколько сот тысяч москвичей и жителей близлежащих городов. В ночь на 21 августа произошли локальные столкновения защитников «Белого дома» с войсками, в результате которых погибли три человека. 21 августа открылась чрезвычайная сессия Верховного Совета РСФСР, поддержавшая Ельцина. В тот же день ГКЧП, не решившийся применить силу, отвел войска, часть членов ГКЧП вылетели в Крым на переговоры с Михаилом Горбачевым, где были арестованы прибывшей вслед за ними российской делегацией во главе с Вице-президентом РСФСР Александром Руцким. Другие члены ГКЧП были арестованы в Москве (кроме министра внутренних дел Бориса Пуго, который застрелился).

Августовский путч имел целый ряд важнейших последствий. Во-первых, он привел к быстрой ликвидации КПСС — из-за поддержки, которую оказал путчу ряд руководящих работников партийного аппарата. Вернувшийся в Москву Михаил Горбачев ушел в отставку с поста Генерального секретаря ЦК КПСС и призвал ЦК КПСС объявить о самороспуске. 23 августа Президент РСФСР подписал указ о приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР, 25 августа — о переходе имущества КПСС и КП РСФСР в государственную собственность. Позже, в ноябре 1991 г., Президент РСФСР издал указ о роспуске структур КПСС и КП РСФСР.

Была начата реорганизация силовых структур. Из ведения КГБ были изъяты внешняя разведка, управление правительственной связью и ряд других служб.

Значительные изменения произошли в руководстве СССР. Кабинет министров СССР, большинство членов которого поддержало ГКЧП, ушел в отставку, вместо него был создан Комитет по оперативному управлению народным хозяйством во главе с председателем Совета министров РСФСР Иваном Силаевым. На Пятом Съезде народных депутатов СССР в сентябре 1991 г. от занимаемых должностей были освобождены Вице-президент Ген-

надий Янаев и председатель Верховного Совета СССР Анатолий Лукьянов, которого обвинили в сговоре с ГКЧП.

Но главным результатом неудавшегося путча стало ускорение распада СССР. Во время путча руководители большинства союзных республик занимали выжидательную позицию. После подавления путча они решили воспользоваться слабостью союзного центра. За период с 20 по 31 августа независимость провозгласили Эстония, Латвия, Украина, Белоруссия, Молдова, Азербайджан, Киргизия, Узбекистан. Пятый Съезд народных депутатов СССР, прошедший 2–5 сентября 1991 г., под нажимом руководителей союзных республик принял Закон СССР «Об организации государственной власти и управления в переходный период», фактически превративший СССР в конфедерацию: руководство страной возлагалось на Государственный совет, состоящий из Президента СССР и руководителей союзных республик; законодательным органом объявлялся Верховный Совет СССР, одна из палат которого должна была формироваться республиканскими парламентами. На первом заседании Государственного Совета 6 сентября была признана независимость Литвы, Латвии и Эстонии.

О подписании Союзного договора в его июльском варианте не могло быть речи. В течение осени 1991 г. продолжалась работа над новым вариантом Союзного договора. Тем временем экономическая ситуация продолжала ухудшаться, достигнув критического состояния. Под руководством Григория Явлинского (члена Комитета по оперативному управлению народным хозяйством) предпринимались попытки согласовать программу экономической реформы для всего Союза, но они не увенчались успехом.

28 октября — 2 ноября 1991 г. прошла вторая часть Пятого Съезда народных депутатов РСФСР¹. На ней председателем Верховного Совета РСФСР был избран Руслан Хасбулатов, был сформирован Конституционный Суд РСФСР. Съезд дал Борису Ельцину полномочия по проведению радикальной экономической реформы. Президент РСФСР сам возглавил «правительство реформ», первым заместителем главы правительства был назначен Геннадий Бурбулис, заместителем главы, отвечающим за экономический блок, — Егор Гайдар. Правительство должно было начать реформу со 2 января 1992 г. независимо от других республик СССР.

К этому времени процесс распада Союза вступил в завершающую стадию. Новый Верховный Совет СССР оказался неработоспособным, так как представители многих республик фактически в нем не работали. 9 сентября независимость провозгласил Таджикистан, 21 сентября — Армения, 27 ок-

¹ Первая часть Пятого Съезда народных депутатов РСФСР проходила 10–17 июля 1991 г. На ней Борис Ельцин вступил в должность Президента РСФСР, но затем Съезду не удалось избрать нового председателя Верховного Совета РСФСР.

тября — Туркмения. Готовность подписать Союзный договор сохраняли лишь Россия, Белоруссия и пять среднеазиатских республик, но согласовывать его содержание становилось все труднее.

1 декабря 1991 г. на Украине прошел референдум, где большинство высказалось за независимость республики. 8 декабря руководители России, Украины и Белоруссии подписали Беловежские соглашения, в которых констатировалось, что СССР прекратил существование, и вместо него было создано Содружество Независимых Государств (СНГ). 10–12 декабря соглашение о создании СНГ было ратифицировано всеми тремя республиканскими парламентами. 21 декабря в Алма-Ате аналогичное соглашение было принято руководителями 11 республик бывшего СССР (всех, кроме Литвы, Латвии, Эстонии и Грузии). 25 декабря Михаил Горбачев ушел в отставку с поста Президента уже не существовавшего государства.

1.12. Выводы

Период 1985–1991 гг. сыграл решающую роль в процессе перехода России от тоталитарного режима к демократии. И хотя в настоящее время наблюдается тенденция к откату от демократических завоеваний, потенциал, заложенный в «перестроечные» годы, еще не исчерпан и, как мы надеемся, позволит в недалеком будущем продолжить путь страны в направлении демократического развития.

Сам «перестроечный» период был довольно сложным и противоречивым. «Перестройка» была начата руководством КПСС — никаких иных сил, способных дать старт каким-либо преобразованиям, в стране тогда не было. И хотя к реформам подталкивали объективные обстоятельства, для того, чтобы их начать, потребовалось большое личное мужество руководства КПСС и в первую очередь Михаила Горбачева.

Тем не менее в первые годы преобразования были очень медленными, практически не затрагивавшими основные элементы сложившейся системы. В этом меньше всего следует винить Михаила Горбачева, которому приходилось преодолевать ожесточенное сопротивление партийного и советского бюрократического аппарата, стойко цеплявшегося за свое право всем руководить, не неся ответственности перед народом. В те первые годы еще не сложилась массовая база поддержки реформ, она лишь постепенно складывалась, в том числе и благодаря политике «гласности», позволившей народу понять тупиковость пути, которым страна шла в течение семи десятилетий, и осознанно поддержать политику реформ.

Однако, когда к 1989 г. значительная часть граждан СССР продемонстрировала на первых альтернативных выборах свою способность жить и дей-

ствовать в условиях демократии, руководство страны оказалось не в состоянии возглавить это прогрессивное движение и на его базе завершить подлинно демократическое переустройство государства. В этот период демократические преобразования происходили уже не столько по инициативе Михаила Горбачева и его команды, сколько под давлением масс и новых лидеров. Озабоченное в первую очередь сохранением своей власти, руководство СССР и КПСС начало тормозить реформы. А ведь ситуация в стране в тот момент напоминала Зазеркалье, где даже для того, чтобы стоять на месте, надо было очень быстро бежать.

Более того, когда в 1990 г. возник новый центр реформ в лице обновленного Верховного Совета РСФСР и его лидера Бориса Ельцина, Михаил Горбачев, вместо того, чтобы опереться на эту силу, стал резко сдвигаться в сторону сближения с консерваторами. Потеря темпа преобразований привела к катастрофическим последствиям.

Хотя распад СССР и был обусловлен объективными причинами, он не был заранее предопределен. Но избежать его можно было лишь ускорив реформы во всех сферах: экономической, политической и в сфере внутрисоюзных отношений. Попытка же затормозить реформы, а затем и вовсе отыграть назад не могла не привести к плачевному финалу.

В этих условиях руководство РСФСР во главе с Борисом Ельциным выбрало верный курс на создание эффективной российской государственности, опирающейся на волю народа. Проведение референдума о введении поста Президента РСФСР и последовавшее за ним всенародное избрание Президента позволили России не погибнуть под обломками СССР и начать экономическую реформу, которая, при всех ее издержках, удержала страну от экономической катастрофы.

Важно отметить, что в этот период российским органам власти удавалось действовать согласованно и, осознавая свою ответственность за судьбу страны, гасить возникающие конфликты путем взаимных уступок.

Важнейшим результатом описываемого периода стало создание (или начало создания) в России институтов демократической республиканской государственности: в практику вошли альтернативные и конкурентные выборы, референдум, был провозглашен (хотя и не реализован в полной мере) принцип разделения властей, появились реальная многопартийность и независимые средства массовой информации, начало формироваться гражданское общество, возникли институт президентства, конституционное правосудие. В меньшей степени удалось продвинуться по пути создания профессионального парламента, и этот фактор сыграл негативную роль в последующий период.

В целом осуществленные преобразования заложили серьезную основу для дальнейшего продвижения страны по демократическому пути.

Глава II

КОНСТИТУЦИОННЫЙ КРИЗИС, ЕЛЬЦИНСКИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ РЕФОРМЫ И ВЫБОРЫ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА В ДЕКАБРЕ 1993 ГОДА

2.1. Перегруппировка политических сил и развитие многопартийности в 1992–1993 годы

Провал августовского путча, ликвидация КПСС, распад СССР и начало радикальной экономической реформы привели к кардинальной перегруппировке сил во всех частях политического спектра.

На развалинах КПСС первоначально возникло большое число мелких партий различной политической ориентации: ортодоксально-коммунистическая Всесоюзная коммунистическая партия большевиков во главе с Ниной Андреевой, Российская коммунистическая рабочая партия, сочетавшая коммунистические и националистические элементы (один из лидеров — Виктор Тюлькин), Союз коммунистов (создан на основе «Марксистской платформы» в КПСС, лидер Алексей Пригарин), Российская партия коммунистов, объявившая себя партией «коммунистов-реалистов» (лидер — Анатолий Крючков), Социалистическая партия трудящихся, стоявшая на демократических позициях (среди ее первых сопредседателей — бывшие народные депутаты СССР Рой Медведев и Анатолий Денисов, народный депутат РСФСР Иван Рыбкин). Тогда же оформилось движение «Трудовая Россия» во главе с Виктором Анпиловым, ставшее политическим преемником Объединенного фронта трудящихся.

В течение почти всего 1992 г. в Конституционном Суде РФ рассматривалось дело о конституционности президентских указов о запрете КПСС и КП РСФСР и о конституционности самой КПСС. 30 ноября 1992 г. Суд признал право на существование первичных организаций КПСС, сформированных по территориальному признаку. После этого началось быстрое восстановление компартии. В феврале 1993 г. состоялся съезд, учредивший Коммунистическую партию Российской Федерации (КПРФ), которая провозгласила себя правопреемницей КП РСФСР. Лидером партии стал бывший секретарь ЦК КП РСФСР Геннадий Зюганов. В эту партию перешло значительное число членов партий, ранее образованных на осколках КПСС, и она вскоре стала наиболее массовой и влиятельной среди не только коммунистических, но и всех российских партий.

На другом фланге, демократическом, также начался процесс дробления. Еще весной 1991 г. внутри движения «Демократическая Россия» возник блок «Народное согласие», объединивший Демократическую партию России, Конституционно-демократическую партию — Партию народной свободы и Российское христианское демократическое движение. Эти партии, в отличие от остальной части демократических организаций, выступали за сохранение СССР. Осенью 1991 г. блок «Народное согласие» покинул «Демократическую Россию».

В начале 1992 г. возник блок «Новая Россия», включавший Социал-демократическую партию Российской Федерации¹, Крестьянскую партию России, Народную партию России (лидер — бывший народный депутат СССР Тельман Гдлян) и Социально-либеральное объединение (отпочковавшееся от Республиканской партии Российской Федерации). Формально оставаясь в составе движения «Демократическая Россия», эти партии фактически отдались от него. В частности, в отношении правительства Ельцина—Гайдара они заняли позицию не безусловной, а «критической» поддержки.

В руководстве движения «Демократическая Россия» также произошел раскол, и весной 1992 г. движение покинула группа лидеров во главе с Юрием Афанасьевым, не согласившаяся с проправительственным курсом прагматического большинства.

Заявившее себя в 1991 г. в качестве главной центристской силы Движение демократических реформ (его российская часть стала называться Российским движением демократических реформ) не сумело после распада СССР занять лидирующие позиции в этой части политического спектра. От участия в движении отказались Народная партия «Свободная Россия» и Республиканская партия Российской Федерации, и у движения не оказалось прочных позиций ни в структурах исполнительной власти России, ни в депутатском корпусе. Единичным лидером движения стал мэр Москвы (вскоре добровольно покинувший этот пост) Гавриил Попов.

На роль главной центристской силы выдвинулся блок «Гражданский союз», созданный в середине 1992 г. Демократической партией России, Народной партией «Свободная Россия», Всероссийским союзом «Обновление», парламентской фракцией «Смена — Новая политика» и др. Среди лидеров блока были Вице-президент Российской Федерации Александр Руцкой, народный депутат РФ Николай Травкин, президент Российского союза промышленников и предпринимателей Аркадий Вольский. Во второй половине 1992 г. «Гражданский союз» имел значительное влияние среди депутат-

¹ В 1992 г. Социал-демократическую партию Российской Федерации покинул один из ее лидеров, народный депутат РФ Олег Румянцев, быстро эволюционировавший в сторону «непримиримой» оппозиции.

ского корпуса, способствуя нахождению компромисса между президентской стороной и депутатами, однако в 1993 г. по мере усиления конфликта между Президентом РФ и парламентским большинством его позиции ослабли, и в нем начались расколы.

С конца 1991 г. начало организационно оформляться еще одно направление российского политического спектра — державническое (социал-патриотическое), ранее скрыто существовавшее внутри КПСС. Наиболее крупными организациями этого крыла стали Российский общенародный союз, созданный на базе парламентской фракции «Россия» (лидер — Сергей Бабурин) и Русский национальный собор (лидер — отставной генерал КГБ, бывший управляющий делами Совета министров РСФСР Александр Стерлигов). На социал-патриотические позиции перешли также входившие ранее в «Демократическую Россию» Конституционно-демократическая партия — Партия народной свободы и Российское христианское демократическое движение.

В конце 1992 г. началась консолидация коммунистических и социал-патриотических сил в единую «непримиримую» оппозицию. Базой такого объединения стал парламентский блок «Российское единство», который в 1993 г. стал определять позицию Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. За стенами парламента был создан Фронт национального спасения, первоначально объединивший значительную часть коммунистических и социал-патриотических организаций.

Либерально-демократическая партия Советского Союза после провала августовского путча, который она активно поддержала, ушла в тень. В 1992 г. на ее базе возникла Либерально-демократическая партия России (ЛДПР), которая серьезной роли в политике не играла вплоть до парламентских выборов 1993 г.

2.2. Конфликт законодательной и исполнительной власти и общероссийский референдум 25 апреля 1993 года

Если в 1990–1991 гг. на Съезде народных депутатов РСФСР победу по большей части одерживала коалиция демократов и центристов, то после начала в 1992 г. радикальной экономической реформы ситуация стала меняться. Количество депутатов в демократических фракциях сократилось, а центристы в большей степени стали склоняться к коалиции с коммунистической и социал-патриотической оппозицией.

В результате началось противостояние между Президентом РФ¹ и Съездом народных депутатов РФ. Особую остроту этому противостоянию придавало несовершенство Конституции РФ, которая подвергалась изменениям на каждом Съезде народных депутатов и представляла собой довольно противоречивый документ, собравший наслоения разных времен, начиная с первоначального «брежневского» текста 1978 г. Наиболее серьезным дефектом Конституции была статья 104, согласно которой Съезд был правомочен принять к рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению республики. Это положение противоречило принципу разделения властей, который позднее был также зафиксирован в Конституции.

Изменение Конституции требовало большинства в две трети народных депутатов РФ. Поэтому прохождение ряда поправок, в том числе отменяющей положение о всевластии Съезда, оказалось заблокированным. В то же время в условиях начавшегося противостояния депутатское большинство начало стремиться путем конституционных поправок перераспределить полномочия в пользу Съезда и Верховного Совета — вплоть до превращения Президента в номинальную фигуру.

На Шестом Съезде народных депутатов РФ, который прошел в апреле 1992 г., экономическая политика правительства (формально возглавляемого Президентом РФ Борисом Ельциным) была подвергнута резкой критике. Съезд принял ряд решений, которые были призваны поставить правительство под более жесткий контроль депутатов и заставить его существенно скорректировать курс. В ответ члены правительства подали в отставку. После этого был достигнут определенный компромисс между законодательной и исполнительной ветвями власти. Большая часть членов правительства осталась на своих местах. В отставку ушел первый вице-премьер Геннадий Бурбулис, позже — министр топлива и энергетики. В июне в правительство в ранге вице-премьеров были введены три представителя директорского корпуса, среди них — Виктор Черномырдин. В то же время Ельцин снял с себя полномочия главы правительства, назначив Егора Гайдара исполняющим обязанности премьера.

На Седьмом Съезде народных депутатов РФ, который проходил с 1 по 14 декабря 1992 г., конфликт законодательной и исполнительной власти перешел в острую фазу. Съезд проигнорировал предложения Президента РФ по поправкам к Конституции, принял ряд своих поправок, ущемляющих права Президента, и не утвердил Егора Гайдара в должности главы правительства.

¹ Вскоре после распада СССР название РСФСР было изменено, и государство стало называться Российской Федерация (РФ).

10 декабря Ельцин выступил на Съезде с обращением, в котором, в частности, сказал: «Вижу выход из глубочайшего кризиса власти только в одном — во всенародном референдуме... Я предлагаю Съезду принять решение о назначении всенародного референдума на январь 1993 г. со следующей формулировкой: «Кому вы поручаете вывод страны из экономического и политического кризиса, возрождение Российской Федерации: нынешнему составу Съезда и Верховного Совета или Президенту России?»».

В тот же день Съезд принял обращение к российскому народу, в котором, в частности, говорилось: «Мы не против референдума, но не в той постановке, которая изначально настраивает общество на конфронтацию... Если и проводить референдум, то ...по вопросу проведения досрочных выборов и Президента Российской Федерации, и парламента страны».

В результате переговоров между президентской и парламентской сторонами при посредничестве председателя Конституционного Суда РФ Валерия Зорькина было подготовлено постановление «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации», которое Съезд принял 12 декабря. В первом пункте постановления было записано: «Назначить на 11 апреля 1993 г. проведение всероссийского референдума об основных положениях новой Конституции (Основного Закона) Российской Федерации». Предусматривалось, что эти основные положения будут согласованы Президентом, Верховным Советом и Конституционным Судом. В случае недостижения согласия, на референдум должны были быть вынесены альтернативные формулировки.

Постановление предусматривало также, что вступление в силу принятых на Съезде поправок к Конституции откладывается до проведения референдума. В то же время был предложен механизм решения вопроса о согласовании кандидатуры главы правительства. Этот механизм был реализован, и в результате главой правительства был утвержден Виктор Черномырдин, а Егор Гайдар и ряд членов его команды ушли в отставку.

Однако подготовить согласованный перечень вопросов, выносимых на референдум, не удалось. Провалом закончились и попытки достижения нового соглашения. Одновременно с разных сторон все настойчивее звучали призывы отказаться от проведения референдума.

В этих условиях в марте 1993 г. был созван Восьмой (внеочередной) Съезд народных депутатов РФ. 12 марта Съезд принял постановление, в котором, в частности, было записано: «Признать, что постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации “О стабилизации конституционного строя Российской Федерации” и “О толковании отдельных положений Постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации»» утра-

чивают силу». Тем самым депутаты в одностороннем порядке разорвали достигнутое на предыдущем Съезде соглашение.

20 марта Борис Ельцин выступил с обращением к народу. В нем он сообщил о том, что подписал Указ об особом порядке управления до преодоления кризиса власти. В соответствии с этим указом на 25 апреля назначалось голосование о доверии Президенту и Вице-президенту РФ и одновременно — по проекту новой Конституции и проекту закона о выборах федерального парламента.

26 марта собрался Девятый (внеочередной) Съезд народных депутатов РФ. 28 марта на рассмотрение Съезда был вынесен совместный проект Президента РФ и Президиума Верховного Совета РФ, в котором было предложено провести 21 ноября одновременно выборы Президента РФ и двухпалатного парламента. Этот проект был отвергнут Съездом, после чего Съезд попытался отрешить Президента РФ от должности. За отрешение проголосовало 617 депутатов, т.е. меньше необходимых двух третей от общего числа народных депутатов РФ, и импичмент не прошел.

На следующий день Съезд был вынужден принять решение о проведении 25 апреля всероссийского референдума. Но вместо одного вопроса было предложено вынести на референдум четыре:

1. Доверяете ли Вы Президенту Российской Федерации Б. Н. Ельцину?
2. Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации с 1992 года?
3. Считаете ли вы необходимым проведение досрочных выборов Президента Российской Федерации?
4. Считаете ли вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации?

При этом во втором пункте постановления было записано: «Решения по выносимым на референдум вопросам считаются принятыми, если за них проголосовало более половины граждан, имеющих право быть включенными в списки для голосования».

8 апреля группа народных депутатов РФ, не согласная со вторым пунктом постановления, направила ходатайство в Конституционный Суд. По мнению ходатайствующих, решение по всем четырем вопросам должно было быть принято, если за него проголосует более половины граждан, принявших участие в референдуме. 21 апреля Конституционный Суд принял постановление, в котором было признано, что решение Съезда в отношении способа определения результата голосования по первому и второму вопросам не соответствует Конституции Российской Федерации. Таким образом, по первому и второму вопросам требовалось получить большинство голо-

сов от числа граждан, принявших участие в референдуме, а по третьему и четвертому — от числа граждан, включенных в списки для голосования.

Общественный комитет демократических организаций, основу которого составило движение «Демократическая Россия», призвал избирателей голосовать по схеме «да—да—нет—да». Фракция «Согласие ради прогресса» заняла такую же позицию по первому, третьем и четвертому вопросам, а по второму вопросу (который был сочтен «нечестным») рекомендовала вычеркнуть оба варианта ответа, сделав бюллетень недействительным. Российское движение демократических реформ предложило избирателям ответить «да» на все четыре вопроса. Сам Борис Ельцин однажды также высказался за такой вариант ответов, однако впоследствии он не развил эту идею¹.

КПРФ и парламентский блок «Российское единство» предложили голосовать по схеме «нет—нет—да—да», ЛДПР и Фронт национального спасения — «нет—нет—да—да». «Гражданский союз» призвал ответить «да» на третий и четвертый вопросы, отметив, что первый и второй «не имеют юридической силы». Правление Социал-демократической партии РФ не сумело принять какой-либо резолюции, но в целом руководство социал-демократов высказалось за ответ «нет» по второму вопросу и «да» по третьему и четвертому; по первому вопросу единства достичь не удалось.

В результате голосования 25 апреля 1993 г. положительно на первый вопрос ответили 58,7% от числа принявших участие в голосовании, на второй — 53,0%, на третий — 49,5% (31,7% от числа граждан, включенных в списки), на четвертый — 67,2% (43,1% от числа граждан, включенных в списки). Таким образом, с юридической точки зрения результатом референдума стала «боевая ничья». Однако в политическом плане результат волеизъявления граждан России можно было интерпретировать как выражение доверия Президенту и недоверия депутатскому корпусу.

2.3. Региональные выборы 1991 — первой половины 1993 годов

Одновременно с введением в Российской Федерации поста Президента начался процесс распространения избирательных механизмов и на органы исполнительной власти нижнего уровня. Одним из инициаторов этого про-

¹ Одновременный положительный ответ на первый и третий вопрос референдума (за доверие Президенту и за его досрочное переизбрание) выглядел парадоксальным. Однако и у такого варианта были обоснования. Одно из них — избавление от Вице-президента Александра Руцкого, занявшего антипрезидентскую позицию, но не желавшего при этом уходить в отставку.

цесса был Гавриил Попов, занимавший тогда пост председателя Московского городского Совета народных депутатов. По его предложению 17 марта 1991 г. одновременно с референдумами СССР и РСФСР (см. раздел 1.9) в Москве был проведен опрос (фактически городской референдум), на котором москвичам было предложено ответить: «Считаете ли вы необходимым провести прямые выборы мэра Москвы жителями города?». На этот вопрос положительно ответили 81,1% принявших участие в голосовании, или 54,8% всех зарегистрированных избирателей Москвы.

В соответствии с волеизъявлением москвичей Президиум Верховного Совета РСФСР назначил на 12 июня 1991 г. (день проведения первых выборов Президента РФ) выборы мэра Москвы. Чуть позже на этот же день Президиум Верховного Совета РСФСР назначил проведение еще двух экспериментальных выборов — мэров Ленинграда¹ и Северодвинска (город в Архангельской области). В этот же день по решению Верховного Совета Татарской ССР были проведены выборы Президента этой республики. В результате выборов мэрами Москвы и Ленинграда² стали лидеры демократов Гавриил Попов и Анатолий Собчак (возглавлявшие соответствующие городские Советы), Президентом Татарстана на безальтернативной основе был избран Минтимер Шаймиев (занимавший должность председателя Верховного Совета Татарской ССР, а до этого — первого секретаря Татарского обкома КПСС).

После этого встал вопрос об избрании путем прямых выборов глав администраций других субъектов Федерации и местных органов власти. В течение лета в Верховном Совете РСФСР был разработан проект Закона РСФСР «О выборах главы администрации». Первоначально он был принят Верховным Советом 4 октября 1991 г. В принятом одновременно постановлении о порядке введения закона в действие предлагалось провести выборы глав администраций 8 декабря 1991 г.

Данное постановление вызвало резко негативную реакцию Президента РСФСР. Он направил в Верховный Совет обращение, в котором просил перенести сроки выборов на 1992 г. в связи с тем, что проведение выборов в тот момент могло стать серьезным препятствием на пути выхода страны из кризиса. Кроме того, Президент высказал некоторые замечания и по тексту принятого закона.

¹ Одним из тех, кто активно добивался введения поста мэра Ленинграда, избираемого населением, был Владимир Путин, занимавший тогда должность советника председателя Ленинградского городского Совета народных депутатов.

² Одновременно в Ленинграде прошел опрос, на котором большинство горожан высказались за восстановление названия города Санкт-Петербург.

Верховный Совет 18 октября отказался принять решение о переносе выборов, после чего Президент был вынужден наложить вето на принятый закон. 24 октября Верховный Совет вновь рассмотрел закон и, согласившись с замечанием Президента, исключил из закона норму, ограничивающую участие военнослужащих в выборах глав администраций. После этого закон был принят во второй раз. Для решения вопросов о сроках проведения выборов была создана согласительная комиссия. 25 октября было принято новое постановление о порядке введения закона в действие; оно предполагало проведение выборов по графику, который Президент должен был представить не позднее 1 декабря 1991 г. Однако уже 1 ноября Пятый Съезд народных депутатов РСФСР принял постановление «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы», в котором установил до 1 декабря 1992 г. запрет на проведение выборов всех уровней (кроме выборов народных депутатов вместо выбывших и уже назначенных выборов президентов и Верховных Советов республик в составе РСФСР).

Следует отметить, что республики в составе РСФСР имели в то время особые права. В частности, они самостоятельно принимали свое избирательное законодательство, и Закон РСФСР «О выборах главы администрации» имел для них не обязательный, а рекомендательный характер. Например, Закон РСФСР «О выборах главы администрации» предусматривал особые правила определения победителя: избранным в первом туре должен был считаться кандидат, получивший в ходе выборов наибольшее число голосов, но не менее 25% от числа граждан, внесенных в списки избирателей¹. В большинстве республик сохранялось традиционное правило — необходимость получения кандидатом более половины голосов избирателей, принявших участие в выборах.

К концу 1991 г. в составе Российской Федерации насчитывалась уже 21 республика: к 16 автономным республикам, существовавшим ранее, добавились 4 республики, преобразованные из автономных областей; кроме того, Чечено-Ингушская республика разделилась (формально в 1992 г., а фактически еще в 1991 г.) на Чеченскую Республику и Республику Ингушетия.

27 октября 1991 г. в Чеченской Республике были проведены выборы Президента и парламента. Они проводились Объединенным конгрессом чеченского народа, узурпировавшим в сентябре власть в республике. Президентом был избран лидер сепаратистов генерал Джохар Дудаев. Верховный Совет РСФСР объявил эти выборы незаконными, однако сил для подавления мятежа в тот момент у российской власти не оказалось.

¹ Очевидно, что при явке более 50% такие правила способствовали большей результативности первого тура, а при более низкой явке – наоборот.

19 октября 1991 г. президентские выборы были проведены в Республике Калмыкия. Основными соперниками, которые и вышли во второй тур, оказались председатели Верховного Совета и Совета Министров республики. По результатам второго тура, прошедшего 3 ноября, оба кандидата получили менее 50%, и ни один из них не был признан избранным. Следующие президентские выборы в республике прошли лишь спустя полтора года.

Аналогичным образом закончились в декабре 1991 г. выборы президента Чувашской Республики. Новые выборы в этой республике были проведены лишь два года спустя.

Успешно прошли в декабре 1991 г. президентские выборы в республиках Адыгея, Кабардино-Балкарской, Марий Эл, Мордовия, Якутия. Лишь в Якутии они завершились в один тур, в остальных республиках потребовались два тура (в некоторых республиках второй тур состоялся уже в январе 1992 г.). В Адыгее, Кабардино-Балкарии, Марий Эл и Якутии победу одержали местные руководители, сохранившие власть с перестроечных времен. В Мордовии победу одержал лидер демократов Василий Гуслянников, однако менее чем полтора года спустя Верховный Совет республики упразднил должность президента, и избранный президент был лишен полномочий. 15 марта 1992 г. прошли выборы в Республике Тыва, где в первом туре победу одержал председатель Совета Министров республики Шериг-оол Ооржак.

Степень конкуренции на выборах 1991–1992 гг. была невысока, однако безальтернативными были выборы только президента Татарстана в июне 1991 г. В остальных регионах баллотировалось от двух (Санкт-Петербург, Тыва и Якутия) до восьми (Мордовия) кандидатов. Активность избирателей везде была выше 50%, наибольшая (74,9%) — в Якутии. Наиболее высокий результат победителя (90,1%) был зафиксирован у Джохара Дудаева в Чеченской Республике, наиболее низкий (56%) — у Василия Гуслянникова в Мордовии.

Что касается краев, областей и автономных округов, то во многих из них после подавления августовского путча Президент РФ сместил руководителей исполкомов, назначив своими указами глав администраций (в том числе из числа избранных от этих регионов народных депутатов РСФСР). Изначально предполагалось, что временно — до выборов, однако во многих регионах первые губернаторские выборы прошли лишь спустя пять лет, в течение которых во главе их стояли президентские назначенцы. Правда, Съезд народных депутатов РФ в ноябре 1991 г. обязал Президента назначать глав администраций «по согласованию с соответствующим Советом народных депутатов и с учетом мнения народных депутатов РСФСР от соответствующей территории».

По истечению годового моратория Седьмой Съезд народных депутатов РФ 10 декабря принял новое постановление, в котором объявил «нецелесо-

образным проведение повсеместных выборов глав администраций на период до выборов народных депутатов Советов народных депутатов нового созыва». В то же время Съезд разрешил соответствующим Советам народных депутатов принимать решение о назначении выборов в случаях принятия Советом решения о недоверии главе администрации, досрочного прекращения полномочий главы администрации, а также если глава был назначен без согласования с Советом.

Этим разрешением воспользовались в семи областях и одном крае. Кроме того, еще две республики провели президентские выборы. Таким образом, в первой половине 1993 г., после окончания действия моратория, выборы глав прошли в десяти регионах. Первые выборы состоялись 28 февраля 1993 г. во вновь образованной Республике Ингушетия, единственным кандидатом на них был бывший глава временной администрации республики генерал Руслан Аушев.

В восьми регионах выборы глав были назначены на 11 апреля, когда первоначально намечалось проведение общероссийского референдума. В Республике Калмыкия, Липецкой, Орловской и Пензенской областях выборы завершились в один тур, в Красноярском крае, Амурской, Брянской и Челябинской областях потребовался второй тур, который прошел 25 апреля, одновременно с референдумом. В тот же день прошли выборы в Смоленской области, завершившиеся в один тур.

В Калмыкии, где в этот раз главными соперниками были не представители местной власти, а «московские калмыки» — генерал Валерий Очиров и миллионер Кирсан Илюмжинов, победил последний. В Красноярском крае победу одержал и.о. главы краевой администрации Валерий Зубов, в Липецкой области — первый зам. главы администрации Михаил Наролин. В Амурской, Брянской, Орловской, Пензенской и Смоленской областях главы администраций проиграли: в Амурской области победителем оказался бывший зам. главы администрации Александр Сурат, поддержанный облсоветом, в Брянской области — народный депутат РСФСР коммунист Юрий Лодкин, в Орловской области — бывший первый секретарь обкома КПСС и бывший секретарь ЦК КПСС Егор Строев, в Пензенской области — бывший председатель облисполкома, народный депутат РФ Анатолий Ковлягин, в Смоленской области — директор завода Анатолий Глушенков.

Выборы в Челябинской области проводились вопреки воле Президента РФ, их итоги не были признаны Президентом, и избранному главой администрации председателю Челябинского областного Совета Петру Сумину не удалось вступить в должность. Избранные в апреле главы администраций Амурской и Брянской областей были после октябрьских событий отстранены от должностей Президентом РФ.

Итоги выборов главы администрации Липецкой области оспаривались в суде. Суд признал наличие массовых фальсификаций, но счел недоказанным их влияние на результат выборов.

Степень конкуренции на выборах в апреле 1993 г. составляла от трех кандидатов (Калмыкия) до 14 (Брянская область), в большинстве областей и Красноярском крае — 7–9 кандидатов. Наибольшая активность избирателей (82,0%) зафиксирована в Калмыкии, наименьшая (31,7%) — в первом туре в Челябинской области. Наиболее высокий результат победителя (73,1%) был у Валерия Зубова в Красноярском крае (во втором туре), наиболее низкий (41,2%) — у Анатолия Глушенкова в Смоленской области.

Выборы органов представительной власти в указанный период проводились лишь в трех регионах. В июле 1991 г. четыре автономные области (Адыгейская, Горно-Алтайская, Карачаево-Черкесская и Хакасская) были преобразованы в республики, и в соответствии с законом РСФСР в декабре в них должны были пройти выборы новых представительных и законодательных органов власти — Верховных Советов. Однако 22 декабря 1991 г. выборы прошли только в трех республиках. В Карачаево-Черкесской Республике из-за обострения межнациональных отношений выборы были отложены, а затем был принят новый закон РСФСР, наделивший прежний областной Совет полномочиями Верховного Совета республики.

2.4. Конституционное Совецание и его роль в конституционной реформе 1993 года

Необходимость создания и принятия новой Конституции России, закрепляющей демократическую природу государства и отражающей реалии рыночной экономики, осознавалась прогрессивной общественностью еще в начале демократических реформ. Уже на Первом Съезде народных депутатов РСФСР была создана Конституционная комиссия, которую возглавил Борис Ельцин, а ее ответственным секретарем и руководителем рабочей группы стал лидер Социал-демократической партии Российской Федерации Олег Румянцев.

Рабочая группа Конституционной комиссии сумела в короткий срок подготовить первый вариант проекта Конституции, который был опубликован в ноябре 1990 г. Однако тогда же стало ясно, что такая Конституция не сможет получить одобрение двух третей депутатского корпуса из-за противодействия консервативной части депутатов.

В течение 1991–1992 гг. Конституционная комиссия продолжала работу над проектом, который все дальше уходил от первоначального варианта в

сторону уступок сторонникам парламентской республики и представителям автономий, стремившимся превратить Россию в договорную федерацию¹. Весной 1992 г. новый вариант проекта получил одобрение обеих палат Верховного Совета, однако на Шестом Съезде народных депутатов РФ он подвергся резкой критике. Тогда же на обсуждение были вынесены четыре альтернативных проекта. Два из них были подготовлены коммунистами и в дальнейшем существенной роли не сыграли. Два других были созданы юристами, близкими к Президенту РФ — это были проект вице-преьера Сергея Шахрая и проект, подготовленный членом-корреспондентом Российской академии наук Сергеем Алексеевым (бывшим председателем Комитета конституционного надзора СССР) и мэром Санкт-Петербурга Анатолием Собчаком. В обоих проектах доминировало «президентское начало».

После того как на референдуме 25 апреля 1993 г. большинство участников выразили доверие Президенту РФ, последний взял в свои руки инициативу продвижения проекта новой Конституции. Уже 29 апреля появился новый проект, подготовленный совместно Сергеем Алексеевым, Анатолием Собчаком и Сергеем Шахраем, содержащий явные перекосы в сторону президентских полномочий. Для доработки проекта Президентом было создано Конституционное совещание, в работе которого приняли участие представители федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, политических партий, профсоюзов, иных общественных организаций, религиозных конфессий, а также товаропроизводителей и предпринимателей — всего около 800 человек.

Конституционное совещание начало работу 5 июня 1993 г., и первый его этап завершился 12 июля. Обсуждение конституционного проекта проходило в пяти секциях (объединенных по корпоративному принципу), окончательную редакцию текста осуществляла рабочая комиссия во главе с руководителем Администрации Президента РФ Сергеем Филатовым.

Хотя в качестве базового был взят президентский проект, участники Совещания постарались учесть все то положительное, что было в проекте Конституционной комиссии. В частности, именно вариант Конституционной ко-

¹ В марте 1992 г. между Российской Федерацией и ее субъектами были заключены три договора о разграничении предметов ведения и полномочий (отдельно с республиками, отдельно с краями, областями, Москвой и Санкт-Петербургом, отдельно с автономной областью и автономными округами), которые вместе были названы Федеративным договором. Одним из главных требований представителей республик и автономных образований стало включение всех трех договоров в текст новой Конституции. Кроме того, республики настаивали на сохранении неравного представительства субъектов Федерации в верхней палате парламента.

миссии был положен в основу главы о правах и свободах человека и гражданина. В целом проект, подготовленный СовеЩанием в июле 1993 г., существенно отличался как от президентского, так и от парламентского проекта и был во многом продуктом общественного согласия.

Однако у участников Конституционного совещания не было ясности в одном из главных вопросов — каким способом могла быть принята новая Конституция.

2.5. Подготовка инициативного законопроекта о выборах двухпалатного парламента

Опыт функционирования высших органов власти в СССР и РСФСР в 1989–1992 г. продемонстрировал неэффективность двухступенчатой системы Съезд народных депутатов — Верховный Совет. Большинство политиков, политологов и правоведов пришло к выводу о необходимости замены этой системы двухпалатным компактным парламентом.

Одновременно в научной и политической средах развернулась дискуссия о том, какая избирательная система должна быть использована на ближайших выборах законодательного органа власти Российской Федерации. Многие правоведы и политологи высказывали мнение о перспективности использования в России пропорциональной системы (которая была к тому времени опробована уже в двух бывших республиках СССР — Грузии и Литве). Однако практически никто не предлагал использовать пропорциональную систему в чистом виде, а рекомендовалась смешанная система, т.е. сочетание мажоритарной и пропорциональной систем. Ряд экспертов выступал за сохранение мажоритарной системы.

Первые наброски нового избирательного законодательства относятся к 1991 г. Тогда в Институте советского государственного строительства и законодательства (ныне Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ) были подготовлены два модельных закона: в одном развивались идеи пропорциональной системы, в другой — смешанной. Однако эти проекты были опубликованы только в 1993 г. и практической роли не сыграли.

В 1992 г. в рамках плановой законотворческой деятельности Комитета Верховного Совета РФ по вопросам работы Советов народных депутатов и развития самоуправления рабочей группой под руководством секретаря комитета Виктора Балалы был разработан пакет законопроектов под общим названием «Об избирательном процессе» (называемый также «Избирательным кодексом России»). Пакет состоял из законопроекта «Об основах изби-

рательного процесса), фактически представлявшего общую часть кодекса, и шести законопроектов, представлявших его особенную часть¹. При подготовке проекта широко использовался опыт избирательного законодательства многих стран (Германии, Мексики, Польши, Франции и др.).

Для выборов федерального парламента (Верховного Совета) предлагалась «смешанная мажоритарно-пропорциональная» избирательная система довольно экзотического вида. Кандидаты должны были выдвигаться по 450 одномандатным округам, эти же кандидаты могли включаться в общефедеральные партийные списки. Голосование было предусмотрено только по кандидатам, выдвинутым в округах. Избранным должен был считаться кандидат, получивший больше голосов по отношению к другим кандидатам, но не менее 20% от числа избирателей, внесенных в списки. Мандаты, оставшиеся незамещенными, предлагалось распределять в масштабе единого общефедерального округа между списками пропорционально сумме голосов, поданных за кандидатов, включенных в списки.

В июне 1992 г. пакет был представлен на рассмотрение Президиума Верховного Совета РФ. В июле 1992 г. состоялись парламентские слушания, на которых проект был раскритикован как слабо проработанный.

После Седьмого Съезда народных депутатов РФ, на котором возник конфликт между Президентом РФ и депутатским большинством, многим политикам стало ясно, что Съезд не дотянет до конца срока своих полномочий. Возникла необходимость в ускоренной подготовке нового избирательного закона. В январе 1993 г. под эгидой Конституционной комиссии возникла инициативная группа во главе с народным депутатом РФ Виктором Шейнином, которая взялась за разработку необходимого законопроекта.

После референдума, прошедшего 25 апреля 1993 г., работа группы ускорилась. 11 мая первый вариант проекта Закона РФ «О выборах в Верховный Совет Российской Федерации» был внесен в Верховный Совет. 24 мая Президиум Верховного Совета поручил авторам проекта объединить усилия с группой Виктора Балалы.

В результате совместной работы двух групп удалось согласовать большинство положений. Был выработан практически новый проект, получивший название «согласованного». Однако по вопросу об избирательной системе выработать общий подход не удалось. Большинство членов Комитета

¹ Заключение в 1992 г. Федеративного договора изменило модель отношений между федеральным центром и субъектами Федерации: с этого времени выборы на региональном и местном уровне должны были регулироваться не только федеральными законами, но и нормативными актами субъектов РФ. Это потребовало изменения законов о выборах глав администраций и депутатов региональных и местных представительных органов власти: данные законы должны были содержать не исчерпывающее, а рамочное регулирование соответствующих выборов.

Верховного Совета РФ по вопросам работы Советов народных депутатов и развития самоуправления высказались за сохранение мажоритарной системы, в то время как группа Виктора Шейниса настаивала на введении смешанной системы на выборах в нижнюю палату парламента (при сохранении мажоритарной системы для выборов в верхнюю палату). Поэтому в тексте «согласованного» проекта ряд статей был оформлен в двух вариантах: для смешанной и мажоритарной систем.

Параллельно группа Виктора Шейниса подготовила текст проекта, из которого вариант мажоритарной системы был исключен. Этот текст был распространен 7 июня на Конституционном совещании и издан отдельной книгой с комментариями авторов.

После обсуждения на Конституционном Совещании группа Виктора Шейниса (с участием группы Виктора Балалы) продолжала дорабатывать проект. В июле был подготовлен и представлен в Верховный Совет новый вариант проекта, затем 5 августа — скорректированный вариант. В соответствии с Постановлением Президиума Верховного Совета РФ от 23 июля 1993 г. этот проект должен был быть вынесен на рассмотрение Верховного Совета РФ не позднее 20 сентября.

Параллельно группа Виктора Шейниса все свои проекты передавала в Администрацию Президента РФ.

2.6. Эскалация конфликта законодательной и исполнительной власти и его силовое разрешение

Референдум, прошедший 25 апреля 1993 г., не позволил разрешить конфликт между законодательной и исполнительной ветвями российской власти. Среди народных депутатов РФ лишь немногие восприняли результаты референдума как народное недоверие депутатскому корпусу и изменили свою позицию. Так, лидер Демократической партии России Николай Травкин сложил депутатские полномочия, а его партия вышла из состава «Гражданского союза». Большинство депутатов продолжали вести линию на борьбу с Президентом и его политикой и надеялись добиться окончательной победы на ближайшем Съезде, намеченном на ноябрь 1993 г.

В то же время Президент и его окружение восприняли результаты референдума как карт-бланш на проведение своей политики без оглядки на законодательную власть и даже на ее устранение — если она будет придерживаться прежней линии.

Таким образом, противостояние продолжилось и даже обострилось. В этих условиях Президент РФ решил выйти за рамки конституционного

поля и 21 сентября 1993 г. подписал Указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе» и объявил об этом в телевизионном обращении к народу.

Указ предусматривал прекращение полномочий Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ и проведение 11–12 декабря 1993 г.¹ выборов депутатов Государственной Думы — нижней палаты нового двухпалатного парламента.

Этим же Указом были утверждены Положения «О федеральных органах власти на переходный период» и «О выборах депутатов Государственной Думы». При создании последнего за основу был взят проект группы Виктора Шейниса, однако он был в Администрации Президента наспех переработан, в результате чего первая редакция Положения содержала массу ошибок. Впоследствии при участии группы Шейниса и председателя сформированной 29 сентября 1993 г. Центральной избирательной комиссии Николая Рябова² была создана уточненная редакция Положения³, утвержденная Указом Президента от 1 октября. А 6 ноября в Положение были внесены еще несколько небольших, но существенных изменений.

Вечером того же дня, когда Президент объявил о прекращении полномочий Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ, Президиум Верховного Совета РФ, опираясь на некорректно сформулированное положение Конституции, внесенное в декабре 1992 г., принял постановление о немедленном прекращении президентских полномочий Бориса Ельцина. Сразу же после этого Александр Руцкой был объявлен и.о. Президента. Несколькими часами позже Конституционный Суд РФ большинством голосов постановил, что указ Президента является основанием для его отрешения от должности. При этом Конституционный Суд ни тогда, ни позже не стал оценивать конституционность постановления Президиума Верховного Совета о немедленном прекращении президентских полномочий.

22 сентября 1993 г. решение о прекращении полномочий Бориса Ельцина подтвердил Верховный Совет РФ. Затем был созван внеочередной Съезд народных депутатов. Кворума на нем не было, однако это затруднение опозиция преодолела, просто лишив сторонников Президента депутатских полномочий.

В результате возникло противостояние, которое вскоре начало приобретать характер вооруженного. 23 сентября группа экстремистов попыталась

¹ Позднее было уточнено, что выборы проводятся в течение одного дня – 12 декабря 1993 г.

² Николай Рябов до сентября 1993 г. занимал должность заместителя председателя Верховного Совета РФ.

³ В новой редакции оно стало называться Положением «О выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году».

захватить здание Объединенного штаба вооруженных сил СНГ, при этом погибли два человека. В ответ президентская сторона начала блокаду здания Верховного Совета («Белого дома»), требуя сдать оружие. Переговоры между враждующими сторонами (в том числе при посредничестве патриарха Алексия II) не дали результатов, и противостояние продолжилось.

3 октября вышедшие на поддержку оппозиции несколько тысяч демонстрантов смели милицейские кордоны, разблокировали Белый дом, затем вооружившиеся объединенные силы сторонников оппозиции силой захватили здание Мэрии Москвы и попытались захватить здание телецентра в Останкино. В ночь на 4 октября Президент принял решение ввести в Москву войска. После того как верхние этажи Белого дома были обстреляны из танковых орудий, сопротивление оппозиции было сломлено. Лидеры оппозиции (Александр Руцкой, Руслан Хасбулатов, Альберт Макашов и др.) были арестованы.

В результате октябрьских событий в Москве погибло более ста человек. Расследование обстоятельств гибели людей не было завершено и не стало достоянием гласности¹.

2.7. Принятие на референдуме новой Конституции Российской Федерации

Первоначально команда Президента РФ предполагала, что новую Конституцию примет парламент, который предстояло избрать в декабре 1993 г. Однако после октябрьских событий планы изменились: без принятия Конституции парламент оказывался не легитимным. Поэтому 15 октября 1993 г. Президент РФ издал указ о проведении 12 декабря всенародного голосования по проекту Конституции РФ. Этим же указом утверждалось Положение «О всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года».

Хотя по сути это был референдум, в официальных документах не случайно слово «референдум» не использовалось. Дело в том, что порядок определения результата голосования, предусмотренный Положением, не соответствовал Закону РСФСР «О референдуме РСФСР». Закон требовал, чтобы решения, затрагивающие Конституцию, принимались большинством от числа зарегистрированных избирателей. При таком подходе можно было

¹ В феврале 1994 г. Государственная Дума приняла решение об амнистии лиц, привлеченных к ответственности за участие в событиях августа 1991 г. и октября 1993 г. После этого арестованные участники этих событий были освобождены, и расследование было прекращено.

прогнозировать, что новая Конституция никогда не сможет быть принята путем референдума. Положение же предусматривало, что Конституция будет считаться принятой, если за нее проголосует более половины от принявших участие в голосовании (если при этом в голосовании примет участие более половины избирателей). Такой порядок вполне соответствовал демократическим нормам, утвердившимся в мировой практике.

Указ Президента предусматривал, что на голосование будет вынесен проект Конституции, одобренный Конституционным совещанием. Однако проект к этому времени еще не был готов. И Конституционное совещание продолжило свою работу. При этом вместо пяти секций были образованы путем объединения секций две палаты — Общественная и Государственная. Пленарные заседания совещания больше не созывались. Основная работа проходила в рабочей группе, возглавляемой Сергеем Филатовым.

В результате проект Конституции подвергся существенной доработке. Удалось отказаться от многих уступок, которые прежде были сделаны автономиям и грозили развалом страны¹. Были усилены полномочия Президента — вероятно, в большей степени, чем это было необходимо. Значительной правке подверглись переходные положения. Вдобавок несколько существенных поправок было внесено в проект Борисом Ельциным уже после того, как он вышел из стен Конституционного совещания.

Проект Конституции, вынесенный на всенародное голосование, был опубликован 10 ноября 1993 г.

Голосование по проекту Конституции стало приоритетным вопросом для президентской команды, и ради принятия Конституции она была готова на многое. Так, поддержавшему проект лидеру ЛДПР Владимиру Жириновскому был обеспечен широкий доступ к федеральному телеэфиру, что в значительной степени обусловило успех его партии на выборах.

По официальным данным в голосовании приняли участие 54,37% граждан, включенных в списки избирателей. Из них за принятие Конституции высказались 57,06%. Таким образом, голосование было признано состоявшимся, а Конституция была объявлена принятой.

Хотя в печати высказывались сомнения в правильности официальных итогов голосования (главным образом в отношении превышения 50%-ной явки), ни одна из основных политических сил не стала оспаривать эти итоги. Была лишь попытка, предпринятая группой депутатов Государственной Думы, оспорить в Конституционном Суде РФ правила подведения итогов,

¹ Уступки были обусловлены тем, что в условиях противостояния законодательной и исполнительной власти обе ветви старались привлечь на свою сторону руководство республик. После октябрьских событий необходимость в подобных уступках отпала.

не соответствовавшие Закону РСФСР «О референдуме РСФСР». Однако Конституционный Суд вынес 1 апреля 1996 г. определение об отказе в принятии запроса к рассмотрению, поскольку в этом запросе речь шла по существу о проверке конституционности действующей Конституции, на что Суд не имел полномочий.

Принятие Конституции Российской Федерации путем всенародного голосования имело огромное значение. Был положен конец периоду нестабильности, когда основной закон страны менялся по два раза в год, причем зачастую из конъюнктурных соображений. Принятая в 1993 г. Конституция предусматривает сложный порядок ее изменения, к тому же среди политиков сложилось убеждение, что Конституцию нежелательно «трогать». Таким образом, за прошедшие с момента ее принятия 12 лет Конституция страны остается неизменной¹.

Не менее важно, что Конституция закрепила основы демократической государственности. Первая ее глава, имеющая приоритет над остальными, содержит основы конституционного строя. Согласно ее положениям, Российская Федерация «есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Высшей ценностью провозглашены человек, его права и свободы. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации объявлен ее многонациональный народ. Закреплены принципы равноправия всех субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, верховенства Конституции и федеральных законов на всей территории страны, единства экономического пространства. Признано право частной собственности, в том числе на землю.

Важное значение для предотвращения монополизации власти имеет закрепление принципов разделения властей, идеологического и политического многообразия, многопартийности. Конституция признала, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются частью ее правовой системы и имеют приоритет по отношению к ее законам.

Вторая глава Конституции подробно характеризует права и свободы человека и гражданина. Права и свободы человека объявлены непосредственно действующими. Они должны определять смысл, содержание и применение законов, деятельность органов власти и обеспечиваться правосудием. Признано, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения.

¹ Единственное, что изменилось в тексте Конституции – это названия некоторых субъектов Федерации, в последние годы произошло также слияние некоторых субъектов Федерации.

Устройство и порядок взаимодействия высших федеральных органов власти приобрели в основном сбалансированный характер. Учрежден двухпалатный парламент с четко разделенными функциями обеих палат. Правительство несет ответственность как перед Президентом, так и перед нижней палатой парламента. В строго очерченных случаях допускаются как отрешение Президента от должности, так и роспуск нижней палаты.

В то же время Конституция оказалась не свободной от недостатков. Был допущен определенный перекоп в сторону чрезмерного усиления полномочий Президента и снижения полномочий парламента (в частности, не закреплена контрольная функция парламента). Недостаточно четко разделены полномочия Федерации и ее субъектов. Формированию полноценной верхней палаты парламента препятствует положение, согласно которому в нее входят представители исполнительного и представительного органов субъектов Федерации¹. Однако, несмотря на эти недостатки, позитивная роль принятия в 1993 г. Конституции Российской Федерации несомненна.

2.8. Избирательная реформа 1993 года

Положение «О выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году» существенно отличалось от предшествовавших избирательных законов. В связи с этим можно утверждать, что в 1993 г. наряду с конституционной реформой была осуществлена и реформа избирательной системы. Обе реформы носили чрезвычайный характер, поскольку осуществлялись путем указного права.

Наиболее существенный характер имели следующие новеллы, предложенные в проекте группы Виктора Шейниса и закрепленные в Положении о выборах:

— смешанная пропорционально-мажоритарная избирательная система на выборах нижней палаты парламента — Государственной Думы: 225 депутатов избирались по одномандатным округам, 225 — по партийным спискам² (этот порядок сохранялся до 2005 г.);

— субъектами выдвижения кандидатов стали избирательные объединения и группы избирателей, а трудовые коллективы были исключены из числа субъектов избирательного процесса;

¹ Это положение было вписано Борисом Ельциным уже после одобрения текста рабочей группой Конституционного совещания.

² В первой редакции Положения, утвержденной 21 сентября 1993 г., предусматривалось иное соотношение: 270 депутатов по одномандатным округам и 130 — по партийным спискам, но Виктору Шейнису удалось добиться восстановления формулы 225:225.

— единообразный порядок поддержки выдвижения кандидатов — сбор подписей;

— замена мажоритарной системы абсолютного большинства на мажоритарную систему относительного большинства;

— обязательная альтернативность (число кандидатов должно быть больше числа мандатов);

— формирование избирательных комиссий на паритетных началах исполнительными и представительными органами власти;

— введение института членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса;

— обеспечение доступа всех кандидатов к государственным средствам массовой информации;

— закрепление принципа смешанного (государственно-частного) финансирования и введение избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений;

— изменение формы избирательного бюллетеня с соответствующим изменением порядка работы избирателя с бюллетенем: избиратель должен был не вычеркивать кандидатов, как раньше, а отмечать знаком того кандидата, за которого он голосует; была введена также строка «против всех»;

— судебный механизм разрешения избирательных споров.

Следует отметить, что проект закона, подготовленный группой Виктора Шейниса, содержал еще некоторые новеллы, которые были исключены из Положения о выборах, но впоследствии заняли свое место в избирательном законодательстве:

— обязанность должностных лиц, выдвинутых в качестве кандидатов, уходить в отпуск на время избирательной кампании;

— публикация данных, содержащихся в протоколах участковых комиссий.

2.9. Выборы депутатов Государственной Думы 1993 года

Всего на выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г. федеральный списки выдвинули 35 избирательных объединений. Однако из-за чрезвычайных условий ее проведения успели собрать требуемые 100 тысяч подписей и были зарегистрированы только 13 списков. Больше число избирательных объединений (14) не представило подписные листы, два объединения отозвали свои списки по собственной инициативе и шести было отказано в регистрации.

Среди тех, кто не смог зарегистрировать федеральные списки — Российский общенародный союз, возглавляемый бывшим народным депутатом РФ Сергеем Бабуриным, Конституционно-демократическая партия (Партия народной свободы), возглавляемая бывшим народным депутатом РФ Михаилом Астафьевым, Российское христианско-демократическое движение, возглавляемое бывшим народным депутатом СССР Юрием Власовым и бывшим народным депутатом РФ Виктором Аксючицем, Праволиберальный блок «Август», возглавляемый Константином Боровым и Ириной Хакамада, Блок «Новая Россия», возглавляемый бывшим народным депутатом СССР Тельманом Гдяном и бывшим народным депутатом СССР и РФ Михаилом Бочаровым.

Существенной особенностью выборов 1993 г. было то, что в соответствии с переходными положениями Конституции, принятый одновременно с избранием депутатов, члены Правительства России имели право на получение депутатских мандатов при сохранении ими постов в Правительстве. Данная конституционная норма явно противоречила принципу разделения законодательной и исполнительной власти, закрепленному в самой Конституции. Сделано это было с очевидным расчетом на создание преимуществ проправительственным партиям.

В ходе избирательной кампании 1993 г. члены Правительства РФ были включены в списки трех избирательных объединений. Наибольшее число министров (9, в том числе возглавлявший список первый вице-премьер Егор Гайдар¹ и три вице-преьера — Борис Федоров, Анатолий Чубайс и Юрий Яров) было в списке «Выбора России», который в связи с этим воспринимался как новая «партия власти» (в списке был также руководитель Администрации Президента РФ Сергей Филатов, который впоследствии от получения мандата отказался). Однако проправительственным был и список Партии российского единства и согласия, возглавлявшийся вице-преьерами Сергеем Шахраем и Александром Шохиним и включавший также министров юстиции и труда. В списке Аграрной партии России также был вице-премьер Александр Заверюха, хотя эта партия являлась скорее оппозиционной.

«Выбор России» являлся блоком, образованным одноименным политическим движением (во главе которого стоял бывший народный депутат РФ, известный правозащитник Сергей Ковалев), а также движением «Демократическая Россия», Крестьянской партией России (лидер — бывший народный депутат СССР Юрий Черниченко²) и партией «Демократическая ини-

¹ Егор Гайдар был возвращен в Правительство в сентябре 1993 г., за несколько дней до подписания Указа № 1400.

² Был выдвинут кандидатом в депутаты Совета Федерации, после чего вышел из списка кандидатов в депутаты Государственной Думы.

циатива» (лидер — известный экономист, бывший народный депутат СССР Павел Бунич). В первую тройку списка блока, помимо Гайдара, вошли Ковалев и министр социальной защиты населения РФ, бывший народный депутат СССР Элла Памфилова. Список включал ряд известных политиков и ученых, в том числе бывших народных депутатов СССР и РФ, а также многих депутатов местных Советов и некоторое количество чиновников. Блок представлял собой союз лидеров демократического движения и либеральной бюрократии и ориентировался на продолжение либеральных реформ.

Партия российского единства и согласия придерживалась центристских позиций и в значительной степени ориентировалась на региональную бюрократию.

В роли демократической оппозиции на этих выборах выступали «Блок: Явлинский–Болдырев–Лукин» (неформально получивший сокращенное название «ЯБЛоко») и Российское движение демократических реформ. Официально блок «ЯБЛоко» образовали Республиканская партия РФ, Социал-демократическая партия РФ и партия «Российский христианско-демократический союз — Новая демократия». Две первые партии имели развитые региональные сети, которые активно участвовали в формировании списка и в избирательной кампании. Однако при составлении центральной части списка представили блокообразующих партий оказались отодвинуты: лидеры Республиканской партии РФ Игорь Яковенко, Вячеслав Шостаковский и Владимир Лысенко заняли соответственно 13-е, 20-е и 22-е места, лидер Социал-демократической партии РФ Анатолий Голов — 14-е место, лидер партии «Российский христианско-демократический союз — Новая демократия» Валерий Борщев — 15-е место. Первую тройку списка первоначально составили лица, чьими именами был назван блок: экономист и политик, бывший вице-премьер Правительства РФ Григорий Явлинский, бывший народный депутат СССР, бывший руководитель Главного контрольного управления при Президенте РФ Юрий Болдырев (после того, как он был выдвинут кандидатом в депутаты Совета Федерации, вышел из списка) и посол России в США, бывший народный депутат РФ Владимир Лукин. Далее в первой десятке была группа сотрудников возглавляемого Явлинским ЭПИ-центра, а также бывший народный депутат Виктор Шейнис (один из авторов законопроекта, легшего в основу положения о выборах) и известный экономист, академик Николай Петраков.

Лидер Российского движения демократических реформ, бывший мэр Москвы Гавриил Попов не стал баллотироваться в Государственную Думу. Список движения возглавили мэр Санкт-Петербурга, бывший народный депутат СССР Анатолий Собчак и известный хирург и политик Святослав Федоров. В списке также был один из «архитекторов перестройки» Александр Н. Яковлев.

В качестве оппозиционной выступала и Демократическая партия России, список которой возглавил ее лидер, бывший народный депутат СССР и РФ Николай Травкин. Второе место в списке занял известный кинорежиссер Станислав Говорухин, настроенный резко критически по отношению к президентской команде и задававший тон в предвыборной агитации партии.

В качестве центристской (по существу левоцентристской) силы заявлял себя «Гражданский союз во имя стабильности, справедливости и прогресса». Этот блок был образован Российским союзом промышленников и предпринимателей, Всероссийским союзом «Обновление», Российским социал-демократическим центром, Ассоциацией промышленников и предпринимателей России, двумя отраслевыми профсоюзами и движением «Ветераны войн — за мир». Во главе списка встал президент Российского союза промышленников и предпринимателей Аркадий Вольский. В список входили также известные политики: бывший народный депутат РФ и ответственный секретарь Конституционной комиссии Верховного Совета РФ Олег Румянцев, лидер Народной партии «Свободная Россия» Василий Липицкий и др.

Близок к «Гражданскому союзу во имя стабильности, справедливости и прогресса» был и блок «Будущее России — Новые Имена», образованный Молодежным движением в поддержку Народной партии «Свободная Россия» и Политико-экономической ассоциацией «Гражданский Союз». Журналисты прозвали этот блок «ВЛКСМовско–Газпромовским». В его списке были в основном молодые начинающие политики, которые и впоследствии не стали известными.

Центристским можно было считать и политическое движение «Женщины России», список которого возглавляли председатель Союза женщин России Алевтина Федулова и советник Президента РФ по делам женщин, семьи и детей, бывший народный депутат РФ Екатерина Лахова.

Не вполне внятную позицию (но с явным оттенком левизны) имело движение «Достоинство и милосердие», во главе которого стояли вице-президент Российской академии наук Константин Фролов и бывший министр культуры СССР, известный актер и режиссер Николай Губенко. Под номером 8 в списке шел вице-президент ВАО «Автотракторэкспорт» Александр Жуков, ставший депутатом по одномандатному округу, а десять лет спустя занявший пост первого вице-преьера Правительства РФ.

Во главе списка Конструктивно-экологического движения России «КЕДР» встали председатель движения «Солдатские матери России» Любовь Лымарь и начальник управления Санэпиднадзора РФ Владимир Чибурев.

Левые силы были представлены Коммунистической партией РФ (КПРФ) и Аграрной партией России. Список КПРФ возглавили лидер партии Генна-

дий Зюганов, бывший народный депутат РФ, космонавт Виталий Севастьянов и бывший прокурор Виктор Илюхин (прославившийся возбуждением уголовного дела против действующего Президента СССР). В списке партии были также бывший председатель Верховного Совета СССР Анатолий Лукьянов, бывший главный редактор газеты «Советская Россия» Валентин Чикин, бывший главный редактор газеты «Комсомольская правда» Геннадий Селезнев и другие известные политики.

В первую тройку списка Аграрной партии России вошли лидер партии бывший народный депутат РФ Михаил Лапшин, председатель ЦК профсоюза работников агропромышленного комплекса России Александр Давыдов и зам. председателя Правительства РФ Александр Заверюха. В список были включены также бывший председатель Совета Республики Верховного Совета РФ Владимир Исаков и бывший народный депутат РФ, лидер фракции «Коммунисты России» Иван Рыбкин.

На волне критики как коммунистов, так и новой власти активно действовала Либерально-демократическая партия России (ЛДПР) во главе с Владимиром Жириновским (который занял третье место на президентских выборах 1991 г.). В списке значились в основном малоизвестные лица, но были и известные фигуры: психотерапевт Анатолий Кашпировский (прославившийся своими телевизионными сеансами), эколог Михаил Лемешев, главный редактор «Юридической газеты» Олег Финько. Благодаря тому что Жириновский безоговорочно поддержал проект Конституции, он получил беспрепятственный доступ на федеральные телеканалы, и это во многом способствовало его успеху.

По результатам голосования преодолели пятипроцентный барьер и были допущены к распределению мандатов восемь списков. Это ЛДПР (22,9%), «Выбор России» (15,5%), КПРФ (12,4%), Политическое движение «Женщины России» (8,1%), Аграрная партия России (8,0%), «Блок: Явлинский–Болдырев–Лукин» (7,9%), Партия российского единства и согласия (6,7%) и Демократическая партия России (5,5%).

Всего в выборах приняли участие 54,8% от числа зарегистрированных избирателей. Списки, допущенные к распределению мандатов, получили в сумме 87,1% от числа действительных голосов, или 44,1% от числа зарегистрированных избирателей.

Восемь прошедших в Думу объединений отражали в основном политический спектр России. Занявшая первое место ЛДПР аккумулировала голоса как «патриотического», так и протестного электората. Левый фланг был поделен КПРФ и аграриями. Правительственные партии — «Выбор России» и Партия российского единства и согласия — занимали соответственно правую и правоцентристскую ниши. Блок, возглавляемый Григорием Явлинским, представлял демократическую оппозицию с некоторым социал-демократическим

уклоном. Демократическая партия России была в тот период скорее левоцентристской. Движение «Женщины России» в основном занимало центристские позиции, однако в ее электорате существенную роль играла протестная составляющая.

ЛДПР лидировала в 64 субъектах Федерации. Только в двух республиках (Ингушетии и Дагестане) партия получила менее 5%. Наибольшей (40,1%) была ее поддержка в Псковской области, а наименьшей (2,8%) — в Республике Ингушетия.

«Выбор России» лидировал в 12 субъектах Федерации. В четырех республиках за него голосовало менее 5% избирателей. Наибольшую поддержку (31,2%) блок получил в Москве, наименьшую (1,4%) — в Республике Ингушетия.

КПРФ лидировала только в четырех кавказских республиках. При этом в трех северных областях и трех автономных округах партия набрала менее 5%. Наибольшей (50,7%) была ее поддержка в Республике Дагестан, наименьшей (3,6%) — в Ямало-Ненецком автономном округе.

За движение «Женщины России» лучше всего (17,4%) голосовали в Ямало-Ненецком автономном округе, а хуже всего (2,2%) — в Республике Дагестан. В 7 субъектах Федерации движение получило менее 5%.

Аграрная партия России лидировала в Республике Башкортостан, Агинском Бурятском и Усть-Ордынском Бурятском автономных округах. Наибольшей (22,4%) была ее поддержка в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе, а наименьшей (0,6%) — в Республике Ингушетия. Менее 5% голосов партия получила в 33 субъектах Федерации.

У «Блока: Явлинский–Болдырев–Лукин» наилучший результат (19,1%) был в Санкт-Петербурге, а наихудший (1,6%) — в Республике Тыва. В 30 регионах блок не дотянул до 5%.

Партия российского единства и согласия лидировала в республиках Алтай, Бурятия, Кабардино-Балкарская и Тыва. В 29 субъектах Федерации ПРЕС получила менее 5%. Наибольшей (35,7%) была ее поддержка в Республике Тыва, наименьшей (3,4%) — в Санкт-Петербурге.

Демократическая партия России лидировала в Республике Ингушетия, где получила абсолютное большинство (61,5%). Наименьшая поддержка у партии (2,2%) была в Республике Тыва. Почти в половине регионов (42) партия получила менее 5%.

Из объединений, оставшихся «за бортом», наибольшее число голосов получили Российское движение демократических реформ (4,1%) и «Гражданский союз» (1,9%). Первое опиралось в основном на тот же электорат, что и «Яблоко», второе — на тот же электорат, что и Демократическая партия России. Блок «Будущее России — Новые Имена» получил 1,3%, «КЕДР» — 0,8%, движение «Достоинство и милосердие» — 0,7%.

Против всех списков кандидатов проголосовало 4,2% избирателей. Уровень протестного голосования был особенно высоким в Республике Тыва (17,4%). В остальных субъектах Федерации он не превышал 10%.

Выборы мажоритарной половины Думы проводились по 223 одномандатным избирательным округам (кроме Набережно-Челнинского округа № 25, где был зарегистрирован всего один кандидат, и Чеченского округа № 32). В результате выборов были избраны 219 депутатов. Во всех четырех одномандатных округах Республики Татарстан, где проводились выборы, они были признаны несостоявшимися из-за низкой явки. Большинство политиков и избирателей республики выборы бойкотировали, на избирательные участки пришли от 8,9% (в Нижнекамском округе № 26) до 23,2% (в Приволжском округе № 27).

Более половины мандатов (136) получили кандидаты, выдвинутые группами избирателей. Из избирательных объединений наиболее успешно в одномандатных округах выступили «Выбор России» (25 мандатов), Аграрная партия России (16 мандатов), КПРФ (10 мандатов) и «Блок: Явлинский—Болдырев—Лукин» (7 мандатов). ЛДПР, Российское движение демократических реформ и «Гражданский союз» завоевали по 5 мандатов, Партия российского единства и согласия и «Достоинство и милосердие» — по 3 мандата, «Женщины России» — 2 мандата, Демократическая партия России и блок «Будущее России — Новые Имена» — по одному.

Процент проголосовавших за победителей в одномандатных избирательных округах колебался от 9,85% (в Мытищинском округе № 109 в Московской области) до 73,5% (в Усть-Ордынском округе № 220) от числа действительных бюллетеней. Лишь 17 кандидатов набрали более 50% голосов избирателей.

Доля протестных голосов оказалась довольно высока. Наибольший уровень голосования против всех кандидатов (38,15%) оказался в Корякском округе № 217, а наименьший (1,1%) — в Ингушском округе № 12. В 32 одномандатных округах победители получили меньше голосов, чем проголосовало «против всех». Выборы в этих округах были признаны состоявшимися благодаря изменениям, которые были внесены в положение о выборах 6 ноября 1993 г.

2.10. Выборы членов Совета Федерации 1993 года

Проект новой Конституции предусматривал создание верхней палаты парламента, которая должна обеспечивать представительство регионов. Эта

палата получила название Совета Федерации. Была достигнута договоренность, что в Совет должны входить по два представителя от каждого субъекта Федерации. Всего в этот период (и вплоть до 2005 г.) Российская Федерация включала 89 субъектов: 21 республику, 6 краев, 43 области, два города федерального значения, одну автономную область и 10 автономных округов (из них 9 одновременно входили в состав других субъектов Федерации — краев или областей).

Спорным вопросом оставался порядок формирования верхней палаты. Рассматривались разные варианты, при этом допускалось, что в переходный период порядок формирования Совета Федерации может быть иной по сравнению с тем, который будет предусмотрен в основном тексте Конституции.

Первая редакция Положения «О федеральных органах власти на переходный период», утвержденная Указом Президента РФ № 1400 от 21 сентября 1993 г., предусматривала вхождение в эту палату по должности руководителей исполнительных и законодательных органов власти субъектов Федерации. Однако после октябрьских событий это стало невозможно. Во многих регионах законодательные органы или их руководители выступили в поддержку Верховного Совета; это привело к тому, что впоследствии некоторые законодательные органы были распущены, другие лишились кворума, в третьих ушли в отставку руководители. С другой стороны, руководители исполнительных органов большинства субъектов Федерации были в тот момент президентскими назначенцами. Таким образом, легитимность верхней палаты, сформированной по должностному принципу, была бы весьма сомнительной.

В этих условиях было решено сформировать первый состав Совета Федерации путем прямых выборов. 11 октября Президент РФ издал Указ, которым назначил на 12 декабря 1993 г. выборы Совета Федерации и утвердил Положение «О выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году». Депутаты верхней палаты избирались по двухмандатным округам, соответствующим субъектам Федерации, при этом каждый избиратель имел два голоса.

Администрация Президента РФ настоятельно рекомендовала руководителям субъектов Федерации баллотироваться в верхнюю палату. Это особенно было важно для президентских назначенцев, которые тем самым могли получить легитимацию через процедуру выборов¹.

В краях, областях, городах федерального значения, автономной области и автономных округах (68 субъектов Федерации) баллотировались 49 глав

¹ Высказывалась также точка зрения, что участие глав администраций субъектов Федерации в выборах 12 декабря 1993 г. было задумано как гарантия от саботажа одновременно проводимого голосования по проекту Конституции РФ.

администраций субъектов Федерации и 23 председателя соответствующих Советов. При этом в 14 регионах одновременно баллотировались оба руководителя. В то же время в 10 регионах не решились баллотироваться руководители ни исполнительного, ни представительного органов власти. По результатам голосования главы администраций добились успеха в 42 регионах, в то время как председатели Советов были избраны лишь в 12. И только в четырех субъектах Федерации избранными оказались одновременно оба руководителя.

Из девяти действовавших в то время президентов республик баллотировались шесть (кроме Чечни, Татарстана и Марий Эл), и все они были избраны. В Кабардино-Балкарской Республике, помимо президента, баллотировался и премьер-министр республики, который также был избран.

В 12 республиках, где на тот момент не было должности президента, баллотировались 10 председателей Советов Министров и 9 председателей Верховных Советов. При этом в восьми республиках одновременно баллотировались оба руководителя, в трех — один из них, и лишь в Хакасии оба руководителя в выборах не участвовали. По результатам голосования были избраны 9 председателей Советов министров и 7 председателей Верховных Советов, при этом в пяти республиках были избраны оба руководителя.

В целом из 188 мандатов в результате выборов был замещен 181. В Ямало-Ненецком автономном округе был избран лишь один депутат (так как кандидат, занявший второе место, получил меньше голосов, чем проголосовало против всех). В Чеченской Республике выборы не проводились, поскольку она в этот период фактически отделилась. Не проводились выборы депутатов Совета Федерации также в Республике Татарстан и Челябинской области: в первой был зарегистрирован всего один кандидат, во второй — всего два (по Положению о выборах депутатов Совета Федерации число кандидатов в округе должно было быть больше двух).

Около двух десятков избранных депутатов Совета Федерации впоследствии были избраны руководителями соответствующих субъектов Федерации. Среди них были и бывшие руководители, отстраненные Президентом (Николай Кондратенко, Юрий Лодкин, Эдуард Россель, Аман-Гельды Тулеев), а также входивший в 1991 г. в состав ГКЧП Василий Стародубцев.

Первые выборы депутатов Совета Федерации оказались и последними. В 1995 г. был принят федеральный закон, по которому Совет Федерации стал формироваться по должностному принципу — из руководителей представительного и исполнительного органов власти субъектов Федерации. А с 2000 г. члены Совета Федерации стали делегироваться соответствующими органами.

2.11. Реформа организации региональной и местной власти и региональные выборы в конце 1993 года и в 1994 году

Первоначальная редакция Указа Президента РФ № 1400 от 21 сентября 1993 г. предусматривала сохранение полномочий представительных органов власти в субъектах Федерации. Однако после октябрьских событий началась ликвидация и этих органов.

7 октября указом Президента РФ были прекращены полномочия Моссовета, районных и других советов в Москве и предусмотрено проведение выборов в представительный орган власти Москвы одновременно с выборами в Государственную Думу. Указом от 24 октября было дано согласие на проведение в тот же день выборов и в Московскую областную Думу; этим же указом были утверждены Положение «О выборах в Московскую городскую Думу 12 декабря 1993 года» и Положение «О выборах в Московскую областную Думу 12 декабря 1993 года».

Указ Президента РФ от 22 октября 1993 г. предусматривал проведение в период с декабря 1993 г. по март 1994 г. выборов в представительные (законодательные) органы государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. 27 октября новым указом были утверждены «Основные положения о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа». Указ рекомендовал органам государственной власти субъектов РФ разработать и принять соответствующие положения с учетом данных «Основных положений».

Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. предусматривал прекращение деятельности городских и районных Советов народных депутатов и проведение выборов в представительные органы местного самоуправления в период с декабря 1993 г. по июнь 1994 г. Указом от 29 октября 1993 г. были утверждены «Основные положения о выборах в органы местного самоуправления». Указ рекомендовал органам государственной власти субъектов РФ принять положения о выборах в органы местного самоуправления с учетом данных «Основных положений».

12 декабря 1993 г. одновременно с выборами депутатов Государственной Думы и Совета Федерации и голосованием по проекту Конституции РФ прошли выборы законодательных органов 10 субъектов Федерации (включая Москву и Московскую область). В тот же день прошли выборы президентов Республики Башкортостан и Чувашской Республики. В Башкортостане в первом туре победу одержал председатель Верховного Совета рес-

публики Муртаза Рахимов, в Чувашской Республике во втором туре, прошедшем 26 декабря 1993 г., президентом был избран бывший министр юстиции РФ Николай Федоров¹.

Всего с декабря 1993 г. по март 1994 г. (т.е. в соответствии со сроками, предусмотренными президентским указом) выборы законодательных органов прошли в 67 субъектах Федерации (в том числе в 7 республиках). Большая часть выборов пришлось на март. Однако из-за низкой явки во многих регионах законодательный орган не удалось избрать полностью с первого раза. В некоторых (Санкт-Петербург, Мурманская область) в полномочном составе данный орган появился лишь после осенних довыборов, а в Камчатской области и Таймырском автономном округе — лишь в марте 1995 г.

Еще в трех областях и одном автономном округе выборы были проведены в апреле—июне 1994 г., в двух краях и одной области — в октябре—ноябре. Единственной областью, где выборы в 1993–1994 гг. так и не были проведены, оказалась Ульяновская область — там суд отменил областное положение о выборах.

Республики были полностью самостоятельны в установлении сроков выборов своих представительных органов. В пяти республиках выборы прошли уже 12 декабря 1993 г., еще в двух — в феврале—марте, в двух — в апреле и июне, в двух — в октябре—ноябре 1994 г. В восьми республиках выборы были проведены в 1995 г., при этом в республиках Башкортостан, Дагестан, Татарстан, Северная Осетия и Удмуртской они были проведены в марте, когда истек пятилетний срок полномочий соответствующих Верховных Советов. В Республике Хакасия, где Верховный Совет был избран в декабре 1991 г. (см. раздел 2.3), он тоже проработал полный срок и был переизбран в декабре 1996 г.

Если в республиках действовали законы о выборах, то в остальных регионах выборы проводились по положениям о выборах, которые утверждались либо главой администрации (таких регионов было около половины), либо соответствующим Советом, либо совместно Советом и главой администрации². Воспользовавшись предоставленной им возможностью, многие руководители регионов заложили в положения о выборах антидемократические нормы и максимально использовали административный ресурс. Для того чтобы предотвратить в дальнейшем нарушения избирательных прав

¹ Николай Федоров 12 декабря 1993 г. был избран депутатом Государственной Думы по списку Демократической партии России. После избрания президентом Чувашской Республики он сложил депутатские полномочия.

² Исключением были Москва и Московская область, где, как отмечалось выше, положения о выборах были утверждены указом Президента РФ (впрочем, в обоих регионах эти положения строго не соблюдались).

на региональных и местных выборах в конце 1994 г. был принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (см. раздел 3.1).

Первая серия выборов законодательных органов субъектов Федерации продемонстрировала различные подходы к выбору избирательной системы. В ряде республик и небольшом числе других регионов сохранилась двухтуровая мажоритарная система абсолютного большинства, но в большинстве субъектов РФ по примеру выборов в Государственную Думу предпочли систему относительного большинства. Некоторые регионы провели выборы по многомандатным округам; обычно использовались двух- и трехмандатные округа, однако в Республике Ингушетия был образован единый 27-мандатный мажоритарный округ.

Смешанную (мажоритарно-пропорциональную) систему решили использовать только три региона — Республика Марий Эл, Республика Тыва и Саратовская область. Однако число мандатов, распределяемых по партийным спискам, было невелико: в Тыве 5 из 32, в Марий Эл 8 из 30, в Саратовской области 10 из 35. В следующем избирательном цикле все три региона от использования пропорциональной системы отказались.

В первой половине 1994 г. прошли также выборы глав шести субъектов Федерации. В республиках Северная Осетия и Бурятия были впервые избраны президенты, в Республике Коми — глава республики, в Республике Карелия — председатель правительства, в Иркутской области — глава администрации. В Карелии выборы были безальтернативными, в других регионах баллотировалось 2–4 кандидата, и выборы везде, кроме Бурятии, прошли в один тур. Во всех четырех республиках главами были избраны председатели республиканских Верховных Советов, при этом в трех (кроме Карелии) это были бывшие партийные руководители республик. В Иркутской области победу одержал действующий глава администрации (бывший председатель облисполкома).

В Республике Ингушетия после принятия конституции республики прошли перевыборы президента — вновь на безальтернативной основе был избран Руслан Аушев.

2.12. Выводы

Период 1992–1993 гг. был наиболее важным и вместе с тем наиболее драматичным в истории становления новой российской государственности. За этот достаточно короткий отрезок времени пришлось осуществлять фундаментальные преобразования одновременно в трех направлениях — пере-

ход на рыночную экономику, формирование демократических основ государства и налаживание федеративных отношений. Каждая из этих задач была неизмеримо сложной, таила массу «подводных камней», и тем более сложно было решать их вместе.

Хотя процесс перехода на рыночную экономику не относится к тематике данной книги, мы все же не можем совсем его игнорировать, поскольку он оказал существенное влияние и на все политические процессы. Именно разногласия по поводу проводимой экономической реформы стали главным катализатором противостояния законодательной и исполнительной власти, именно от соотношения позитивных и негативных последствий этой реформы зависел уровень поддержки команды реформаторов на выборах и референдумах.

В области федеративных отношений России удалось избежать самой большой опасности — распада государства. Более того, в конечном счете с большими трудностями утвердился принцип равноправия субъектов Федерации, хотя его в тот период и не удалось воплотить в полной мере. Однако на теле страны образовалась опасная рана в лице Чечни; эта рана проявилась особенно остро в последующий период, да и до сих пор она кровоточит.

В области строительства демократической государственности безусловным успехом стало принятие стабильной Конституции, закрепившей принципы народовластия, разделения властей, приоритета прав и свобод человека и гражданина, многопартийности и идеологического многообразия. К сожалению, провозгласить эти принципы оказалось значительно легче, чем воплотить их на деле. Тем не менее в стране были созданы важнейшие институты правового демократического государства — двухпалатный парламент, Конституционный Суд, Уполномоченный по правам человека, определены механизмы взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти. И хотя в последние годы принципы разделения властей и многопартийности оказались под угрозой, потенциал, заложенный в российской Конституции, позволяет сохранять надежду на восстановление демократического развития страны.

Главным же упущением описываемого периода стало то, что в процессе преобразований не удалось избежать силовых действий и кровопролития. В таких случаях обычно принято винить обе враждующие стороны. И действительно, каждая сторона сделала немало для эскалации конфликта, у каждой стороны были возможности для поиска компромисса, которые она не использовала. В конечном итоге создалась ситуация, когда обе стороны уже не стремились к соглашению, а ставили своей целью полную победу над противником, и это поставило страну на грань гражданской войны.

И все же необходимо отметить, что президентская команда до определенного момента в большей степени была готова к компромиссу и в действительности неоднократно шла на уступки. Однако каждая уступка воспринималась оппозицией как слабость и приводила к ужесточению ее позиции (не случайно эта оппозиция звалась «непримиримой»). В таких условиях политика уступок не могла продолжаться долго. Усугубил ситуацию и односторонний отказ депутатского большинства от ранее достигнутых соглашений, который был сделан на Восьмом Съезде в марте 1993 г.

Важно также учитывать, что президентская сторона в ходе конфликта стремилась не на словах, а на деле опираться на волю народа. Именно Борис Ельцин настойчиво требовал проведения общероссийского референдума, в то время как его противники старались избежать народного волеизъявления. Не следует забывать и то, что в сентябре 1993 г. Президент не просто распустил законодательный орган, но тут же назначил выборы в новый парламент.

Референдум, проведенный 25 апреля 1993 г., не помог выйти из кризиса. Но виноват в этом не народ, достаточно ясно выразивший свои предпочтения, а депутатское большинство, которое сначала постаралось как можно запутаннее сформулировать вопросы, а затем сумело не заметить, что народ выразил ему недоверие. И хотя результаты референдума не давали Президенту право на роспуск Съезда и Верховного Совета, но они же ограничили и его возможности для отступления. Ибо доверие народа и одобрение проводимой политики одновременно означали и народное требование продолжать эту политику дальше.

Тем не менее события сентября—октября 1993 г. нанесли серьезный ущерб демократическому развитию страны. И дело не только в кровопролитии (хотя и здесь удалось избежать худшего варианта развития событий). Был создан прецедент силового решения сложного вопроса, и у власти возник соблазн идти и дальше таким путем. Это с особенной остротой сказалось год спустя в чеченском вопросе. Но и в конце 1993 г. оставшаяся без сдерживающих факторов исполнительная власть допустила немало досадных «перегибов». В частности, поспешная ликвидация представительных органов на региональном и местном уровне сыграла немалую отрицательную роль в развитии российской демократии. Негативное воздействие данного решения не получило адекватной оценки, но можно полагать, что многие сегодняшние беды упираются своими корнями именно в этот непродуманный шаг.

Глава III

СОЗДАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ РОССИЙСКИХ ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КАМПАНИИ 1995–1997 ГОДОВ

3.1. Работа над избирательным законодательством в 1994–1995 годах

Сразу после завершения избирательной кампании 1993 г. Президент РФ подписал указ «О мерах по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации». Этим указом Центральная избирательная комиссия по выборам в Совет Федерации и по выборам в Государственную Думу в 1993 году (сформированная указом Президента РФ от 29 сентября 1993 г.) была преобразована в действующую на постоянной основе Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Центризбиркому поручалось совместно с Министерством юстиции РФ разработать и представить Президенту РФ проект федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы и проект федерального конституционного закона о референдуме в Российской Федерации.

Необходимость срочной разработки проекта закона о выборах депутатов Государственной Думы была обусловлена тем, что, в соответствии с переходными положениями Конституции РФ, срок полномочий первого созыва Государственной Думы составлял два года. Важно было, чтобы выборы второго созыва были проведены на основании закона, а не указа Президента.

Уже в январе 1994 г. Центральная избирательная комиссия образовала рабочую группу по подготовке предусмотренных указом Президента законопроектов из 38 человек, в состав которой вошли члены Центризбиркома, сотрудники аппарата Центризбиркома, представители Министерства юстиции и ряда других ведомств, а также ведущие специалисты-правоведы научных и учебных заведений.

Однако практика проведения региональных выборов вскоре внесла коррективы в планы законотворческой деятельности в области избирательного законодательства. В соответствии с указами Президента Российской Федерации в период с декабря 1993 г. по март 1994 г. прошли выборы представительных органов государственной власти в большей части субъектов Федерации. Регулирование этих выборов на федеральном уровне в тот момент

осуществлялось с помощью «основных положений о выборах», утвержденных указами Президента, и было далеко от совершенства. В результате избирательные кампании в регионах изобиловали примерами нарушений избирательных прав: вводились повышенные возрастные цензы и цензы оседлости, завышались нормы сбора подписей избирателей при выдвижении кандидатов, допускалось значительное неравенство избирательных округов по числу избирателей.

Все эти факты вызвали серьезное недовольство и даже возмущение депутатов Государственной Думы. 11 февраля 1994 г. Дума приняла Постановление «О правовой основе выборов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и об обеспечении избирательных прав граждан». В этом постановлении Президенту Российской Федерации, как гаранту Конституции, прав и свобод человека и гражданина, рекомендовалось принять меры, обеспечивающие устранение нарушений избирательных прав граждан, а также «в первоочередном порядке внести проект федерального закона о гарантиях избирательных прав граждан при выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления».

Тем самым в области законотворчества на первый план вышла работа над «рамочным» федеральным законом, призванным в первую очередь защитить избирательные права граждан. Концепция такого закона была разработана Центризбиркомом, и уже 20 апреля 1994 г. проект соответствующего закона был внесен в Государственную Думу Президентом РФ.

Этот проект был критически воспринят большинством фракций, поэтому он был снят с повестки дня пленарного заседания и отправлен на доработку. 10 мая появился новый вариант проекта. Однако и этот новый проект не удовлетворил депутатов. 20 мая для согласования проекта была создана рабочая группа во главе с депутатом Владимиром Рыжковым, куда вошли представители всех фракций и профильных комитетов.

20 июля проект закона был принят в первом чтении с изъятием перенесенных на второе чтение статей о порядке формирования избирательных комиссий. Далее проект дорабатывался совместными усилиями депутатов и Центризбиркома. 26 октября Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» был принят сразу во втором и третьем чтении, 16 ноября одобрен Советом Федерации и 6 декабря подписан Президентом РФ.

Этот закон стал первым звеном в системе нового избирательного законодательства и во многом определил вектор его развития на последующие годы. Важную роль сыграло то, что во главу угла была поставлена защита избирательных прав граждан. Закон имел прямое действие и в дальнейшем

активно использовался для судебной защиты избирательных прав в случае их нарушения в региональном законодательстве.

Параллельно шла работа над другими законопроектами. Проект закона о выборах депутатов Государственной Думы был внесен в Думу Президентом уже 1 ноября 1994 г. Кроме того, в июле 1994 г. для разработки нового федерального закона о выборах Президента РФ была создана комиссия, состав которой определили председатель Центризбиркома и руководители обеих палат Федерального Собрания. Необходимость разработки нового закона была обусловлена тем, что Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. «О выборах Президента РСФСР», по которому проходили первые выборы Президента, уже не соответствовал новой Конституции РФ.

Одновременно разработкой избирательных законов занимались некоторые инициативные группы. Так, группа сотрудников Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ во главе с Всеволодом Васильевым и Александром Постниковым разработала собственный проект закона о выборах депутатов Государственной Думы, в основу которого был положен оригинальный вариант смешанной избирательной системы: выборы должны были проходить по 450 одномандатным избирательным округам, где для избрания кандидат должен был получить не менее 30% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Мандаты, оставшиеся незамещенными, должны были распределяться в масштабе единого федерального округа между партийными списками пропорционально числу голосов, поданных за партии. Этот проект обсуждался в Центризбиркоме, но не получил там поддержки.

Инициативная группа, возглавляемая депутатом Государственной Думы Виктором Шейнисом, поставила перед собой задачу создания единого Избирательного кодекса РФ, исчерпывающим образом регулирующего выборы депутатов Государственной Думы и Президента РФ (а также вопросы проведения общероссийского референдума, оставив для регулирования федеральным конституционным законом лишь процедуру назначения референдума) и «рамочно» регулирующего региональные и муниципальные выборы. Проект был подготовлен лишь в ноябре 1994 г. и внесен в Государственную Думу от имени фракции «Яблоко» уже после принятия Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» и на две недели позже, чем был внесен президентский проект Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Фракция «Яблоко» подготовила также проект закона о выборах Президента РФ и внесла его еще 8 ноября 1994 г., опередив Президента, который не торопился вносить проект, подготовленный совместной комиссией Центризбиркома и депутатов.

Государственная Дума на своем заседании 23 ноября рассмотрела два законопроекта — президентский «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «яблочный» Избирательный кодекс РФ — в качестве альтернативных. Кодекс в предложенном виде поддержки не получил, так как многие правоведа придерживались той точки зрения, что кодификация избирательного законодательства на федеральном уровне противоречит Конституции РФ, которая предоставляет субъектам РФ право самим устанавливать порядок выборов в региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления. Сыграли свою роль и доводы о том, что кодификацию разумнее осуществлять уже после того, как будут приняты и апробированы на практике отдельные законы. Кроме того, депутаты понимали, что принятие кодекса требует длительного времени и если его разработка затянулась бы, то очередные выборы в Государственную Думу 1995 г. вновь прошли бы не по закону, а по президентскому указу.

В принятом Думой постановлении разработка Избирательного кодекса (с учетом принимаемых федеральных законов о выборах и практики их реализации) была признана целесообразной. Однако выступавший на заседании Григорий Явлинский заметил, что в последующем это будет сделать труднее, поскольку «временное всегда заменяет все то, что нужно будет сделать потом». Он предсказал: «Сейчас примем отдельные законы, так и останемся с этими отдельными законами. И никогда мы не найдем времени перестраивать их, сводить в единую систему, кодифицировать и так далее».

Таким образом, президентский проект закона о выборах депутатов Государственной Думы был принят в первом чтении. Хотя регламент Думы не предусматривал внесения каких-либо поправок при принятии законопроекта в первом чтении, депутаты решили сразу же скорректировать этот проект. Дело в том, что проект, внесенный Президентом, в основном сохранял ту смешанную «несвязанную» систему, которая действовала на выборах 1993 г., но вносил несколько существенных корректив:

— соотношение пропорциональной и мажоритарной частей Думы изменялось на 150:300 (в пользу мажоритарной части) вместо 225:225;

— запрещалась одновременная баллотировка кандидатов в федеральном списке и по одномандатному округу;

— восстанавливалась исключенная 6 ноября 1993 г. из Положения норма о признании выборов по одномандатному округу несостоявшимися в случае, если количество голосов против всех кандидатов превышает количество голосов, поданных за кандидата, получившего наибольшее их число;

— введены различные уровни барьера для избирательных объединений и блоков по общефедеральному округу — соответственно 5 и 7%;

— внесена норма, разрешавшая избирательным объединениям действовавшей Думы не собирать подписи для регистрации на ближайших выборах.

Профильный Комитет по законодательству и судебно-правовой реформе, предлагая принять в первом чтении проект Президента, одновременно рекомендовал Думе сразу же внести в проект три концептуальные поправки:

— восстановить соотношение пропорциональной и мажоритарной частей Думы 225:225;

— восстановить право одновременной баллотировки кандидатов в федеральном списке и по одномандатному округу;

— исключить норму об освобождении представленных в Думе избирательных объединений от сбора подписей.

Две первые поправки были поддержаны большинством депутатов, а третья (отменявшая льготы для представленных в Думе объединений) получила лишь 200 голосов. Президент Российской Федерации 3 декабря направил в Думу письмо о нарушении регламента и предложил ей вернуться к первому чтению законопроекта. Однако на заседании 14 декабря это предложение набрало лишь 161 голос, и вопрос не вошел в повестку дня.

Подготовка проекта ко второму чтению была поручена рабочей группе из представителей всех фракций и профильных комитетов во главе с Сергеем Зенкиным. Рабочая группа учла большинство предложений депутатов, в том числе многие положения «яблочного» проекта кодекса, в котором были детально проработаны избирательные процедуры.

12 декабря Президент внес в Думу и проект закона о выборах Президента РФ. Уже 16 декабря депутаты приняли его в первом чтении, отклонив альтернативный «яблочный» законопроект. Подготовка данного проекта ко второму чтению была поручена той же рабочей группе, которая готовила и проект закона о выборах депутатов Государственной Думы. Поэтому большая часть изменений, внесенных в данный проект, была аналогична тем, которые были внесены в проект закона о парламентских выборах.

19 января 1995 г. Президент РФ направил в Думу свое заключение на проект закона о выборах депутатов Государственной Думы. В нем Президент еще раз настаивал на рассмотрении проекта в первоначальной редакции. Наиболее важны были два концептуальных замечания Президента — одно из них требовало восстановить формулу 150:300, другое предлагало второй тур голосования в одномандатных округах (это предложение не соответствовало проекту, внесенному самим Президентом). С возможностью двойной баллотировки Президент согласился.

На пленарном заседании 15 марта 1995 г. Дума вначале вернулась к вопросу о принятии президентского проекта в первоначанном виде, но за него проголосовало лишь 143 депутата. Затем, для соблюдения регламентных норм, проект с внесенными 23 ноября изменениями был вновь принят в

первом чтении — уже как проект, внесенный депутатами. Вновь был поставлен вопрос об отмене льготы для представленных в Думе объединений; на этот раз это предложение было поддержано: за проголосовали 308 депутатов (против была в основном фракция ЛДПР).

По предложению профильного Комитета в проект был внесен ряд существенных изменений (некоторые из них были инициированы замечаниями Президента). Наиболее важным из них следует считать восстановление единого 5%-ного барьера для избирательных объединений и блоков. Кроме того, на заседании Дума приняла отклоненную профильным Комитетом поправку об исключении из бюллетеня строки «против всех» (перед третьим чтением текст был откорректирован в варианте 1993 г.: строка «против всех» сохранилась, но не могла влиять на результат выборов).

24 марта 1995 г. проект был принят в третьем чтении. В этот же день сразу во втором и третьем чтении был принят и проект закона о выборах Президента РФ. 12 апреля Совет Федерации отклонил оба закона с одной и той же формулировкой: «ввиду неприемлемости отдельных положений». Поиск компромисса по обоим законопроектам был поручен одной согласительной комиссии.

По проекту закона о выборах Президента легко удалось выработать согласованные предложения. 21 апреля Государственная Дума приняла Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» в новой редакции. 4 мая Совет Федерации без каких-либо споров одобрил его, и 17 мая он был подписан Президентом. Таким образом, данный закон оказался принятым раньше закона о выборах депутатов Государственной Думы.

Судьба законопроекта о парламентских выборах оказалась более драматичной. Государственная Дума приняла его новую редакцию также 21 апреля. Но принятые Думой поправки не устроили Совет Федерации, и верхняя палата 4 мая вновь отклонила проект. При этом большинство членов Совета Федерации высказались за полный отказ от выборов по партийным спискам. Следует отметить, что в верхней палате было немало сторонников переноса выборов на более поздний срок и продления срока полномочий обеих палат, которые сознательно затягивали принятие закона.

11 мая Государственная Дума с третьей попытки преодолела вето Совета Федерации. Однако 23 мая Президент РФ, «учитывая мнение Совета Федерации», отклонил закон и предложил создать трехстороннюю согласительную комиссию.

Предложения Президента сводились к четырем поправкам. Лишь одна из них (изменение соотношения на 150:300) была связана с возвратом к президентскому проекту, три другие представляли отступление от норм внесенного им проекта: изъятие из закона нормы об обязательном освобождении от служебных обязанностей кандидатов, находящихся на государствен-

ной службе, введение в одномандатных округах двухтуровой системы, повышение порога явки до 50%. Последние два предложения не получили поддержки представителей ни Думы, ни Совета Федерации, ни Центризбиркома, и президентская сторона не стала на них настаивать. На изъятие нормы об обязательном освобождении кандидатов-госслужащих Дума согласилась, введя взамен норму о том, что любые кандидаты «не вправе использовать преимущества своего должностного положения в интересах избрания».

Главным предметом споров по-прежнему оставалось соотношение мажоритарной и пропорциональной частей. Компромиссное решение было найдено после того, как депутат из фракции «Яблоко» Игорь Лукашев предложил ограничить число кандидатов в центральной части списка. После дискуссии согласительная комиссия решила ограничить центральную часть 12 кандидатами. В качестве другой компенсации за сохранение соотношения 225:225 думская часть согласилась на отмену освобождения от сбора подписей кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями и блоками, зарегистрировавшими федеральный список. Но взамен был предложен обратный вариант: подписи в поддержку партийных кандидатов–одномандатников включать в число подписей, собранных в поддержку федерального списка.

9 июня Дума приняла новую редакцию закона. 15 июня ее одобрил Совет Федерации и 21 июня 1995 года Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» был подписан Президентом.

Значение принятия этого закона трудно переоценить. Выборы депутатов Государственной Думы второго созыва (в отличие от первых выборов 1993 г.) получили стабильную законодательную основу и смогли пройти в конституционные сроки. Важное значение имел и тот факт, что в процессе длительной и нелегкой работы удалось достичь согласования интересов не только ветвей власти, но и различных сегментов российского политического общества. Не менее важно и то, что в процессе такого согласования удалось вопреки конъюнктурным соображениям отдельных политических сил отстоять неизменность основных параметров избирательной системы.

3.2. Партийное строительство в период 1994–1995 годов

Результаты парламентских выборов 1993 г. и деятельность фракций в первом созыве Государственной Думы не могли не привести к заметным изменениям в партийной конфигурации. В первую очередь это отразилось на проправительственном блоке «Выбор России».

Неудача блока на выборах привела к выходу из состава Правительства РФ некоторых его лидеров (Егора Гайдара, Бориса Федорова, чуть позже — Эллы Памфиловой) и стимулировала раскол блока. Ряд депутатов, избранных по одномандатным округам, во главе с Федоровым, не вошли во фракцию «Выбор России», а сформировали депутатскую группу «Союз 12 декабря» (официальный статус эта группа имела лишь с апреля по декабрь 1994 г., когда ее численность составляла не менее 35 депутатов).

В этих условиях Егор Гайдар и его сподвижники пошли по пути создания жесткой партийной структуры, которая смогла объединить лишь наиболее либеральное крыло движения «Выбор России». В июне 1994 г. была образована партия «Демократический выбор России» во главе с Гайдаром. Эта партия продолжала поддерживать экономическую политику Правительства РФ, однако после начала военных действий в Чечне в декабре 1994 г. партия заявила о своем переходе в оппозицию. В результате партию покинуло большинство представителей властных структур. За период работы в первом созыве Думы фракция «Выбор России» сократилась с 78 до 47 депутатов.

Борис Федоров и его сторонники создали в феврале 1995 г. движение «Вперед, Россия!», стоявшее на национал-либеральных позициях (в частности, оно поддерживало военное решение чеченского вопроса).

Еще один избирательных блок, прошедший в Думу первого созыва («Блок: Явлинский—Болдырев—Лукин»), также начал оформляться в партийную структуру. В январе 1995 г. было создано Объединение «Яблоко» во главе с Григорием Явлинским. Однако две основные блокообразующие партии (Республиканская и Социал-демократическая) остались в стороне. Значительная часть Республиканской партии РФ во главе с Владимиром Лысенко сохранила свою партийную организацию и смогла принять активное участие в новых парламентских выборах. У Социал-демократической партии РФ продолжилась полоса расколов, в результате чего эта партия быстро скатилась на обочину общественно-политической жизни страны.

Наиболее серьезный раскол претерпела Демократическая партия России. После того как ее лидер Николай Травкин вошел в апреле 1994 г. в состав Правительства РФ в качестве министра без портфеля, оппозиционному большинству в декабре 1994 г. удалось отстранить его от руководящих постов в партии и фракции. Новым руководителем фракции стал Станислав Говорухин, а партии — Сергей Глазьев. Однако затем усилились разногласия между Говорухиным и Глазьевым, в результате которых партия не смогла самостоятельно выйти на новые выборы.

В преддверии выборов 1995 г. Администрация Президента РФ начала предпринимать шаги по созданию пропрезидентских и проправительствен-

ных партийных структур. Вначале (в марте 1995 г.) в Думе были образованы две новые депутатские группы — «Стабильность» и «Россия». Первая носила скорее правоцентристский характер и была полностью проправительственной, вторая была в основном левоцентристской, но в целом неоднородной.

26 апреля 1995 г. Президент РФ Борис Ельцин заявил, что он «поручил» создать к началу избирательной кампании два центристских блока — правоцентристский, во главе с председателем Правительства РФ Виктором Черномырдиным, и левоцентристский, во главе с председателем Государственной Думы Иваном Рыбкиным. Уже в мае 1995 г. при активном участии исполнительной власти было создано Всероссийское общественно-политическое движение «Наш дом — Россия», которое возглавил Черномырдин. В качестве коллективных членов в него вошли Партия российского единства и согласия, а также депутатские группы «Стабильность» и «Россия», однако уже в августе они вышли из движения в знак протеста против неучета их интересов при формировании списка кандидатов.

3.3. Избирательные объединения и блоки на выборах депутатов Государственной Думы 1995 года

Выборы депутатов Государственной Думы второго созыва были назначены Указом Президента РФ от 14 июля 1995 г.

В соответствии с принятыми в 1994–1995 гг. избирательными законами право выдвижения списков кандидатов предоставлялось избирательным объединениям и избирательным блокам (в которые могли входить только избирательные объединения). При этом избирательным объединением признавалось любое общероссийское общественное объединение, устав которого предусматривал участие в выборах в органы государственной власти посредством выдвижения кандидатов. Но если «рамочный» закон предусматривал, что данное общественное объединение должно быть зарегистрировано не позднее чем за шесть месяцев до объявления дня выборов, то в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» для ближайших выборов было сделано исключение: объединение могло быть зарегистрировано не позднее чем за шесть месяцев до дня выборов. Это было сделано главным образом для того, чтобы дать возможность участвовать в выборах свеже созданному движению «Наш дом — Россия». Однако тем самым было значительно увеличено число потенциальных участников выборов.

По данным Министерства юстиции РФ, по состоянию на 17 июня 1995 г. правом участия в выборах депутатов Государственной Думы обладали 258 общественных объединений и 15 профессиональных союзов. Списки выдвинули 40 избирательных объединений и 29 избирательных блоков (включавших 71 избирательное объединение). Документы на регистрацию представили 27 избирательных объединений и 24 избирательных блока. По результатам проверки двум избирательным объединениям и шести избирательным блокам было отказано в регистрации, так как они не собрали необходимого числа подписей. Центральная избирательная комиссия РФ зарегистрировала 43 федеральных списка кандидатов: списки 25 избирательных объединений и 18 избирательных блоков.

Весь период выдвижения кандидатов шла группировка и перегруппировка политических сил. Как уже отмечалось, замысел президентской администрации состоял в выдвижении двух списков-фаворитов (во главе с Виктором Черномырдиным и Иваном Рыбкиным), которые вместе могли бы получить абсолютное большинство голосов. Однако этот замысел в основном провалился.

В ходе формирования федерального списка кандидатов движения «Наш дом — Россия» это движение покинула возглавляемая Сергеем Шахраем Партия российского единства и согласия, которая решила идти на выборы самостоятельно. Также отдельным списком пошло на выборы движение «Стабильная Россия», созданное на базе депутатской группы «Стабильность» (правда, в этом списке оказался только один депутат Государственной Думы — Алексей Леушкин, избранный в Думу первого созыва по списку Демократической партии России и получивший в списке лишь четвертое место, — другие депутаты предпочли перейти в более перспективные списки).

Тем не менее список движения «Наш дом — Россия» получился достаточно солидным. Его возглавил сам Виктор Черномырдин, второе место занимал популярный актер и режиссер Никита Михалков, третье — генерал Лев Рохлин, возглавлявший во время чеченской операции Северную группировку федеральных войск. В центральную часть списка также вошли вице-премьер Правительства РФ, председатель Госкомимущества Сергей Беляев, бывший лидер Демократической партии России Николай Травкин, депутат Государственной Думы Владимир Рыжков (был избран по списку «Выбора России», позже перешел в группу «Россия») и др. Московскую часть списка возглавил первый вице-премьер Правительства Москвы Владимир Ресин (что символизировало поддержку списка мэром Москвы Юрием Лужковым, популярность которого в это время приближалась к своему пику), второе место в этой части получил депутат Государственной Думы Александр Шохин (который в 1993 г. был вторым номером в списке Партии российского единства и согласия).

Гораздо хуже удалось воплотить замысел создания единого левоцентристского блока. Возглавивший блок спикер Государственной Думы Иван Рыбкин в то время уже не пользовался авторитетом в левых кругах. Его эволюция вправо была слишком резкой. Возглавлявший в Верховном Совете РФ фракцию «Коммунисты России», он был избран в первый созыв Государственной Думы от Аграрной партии России. Став спикером благодаря поддержке оппозиции, Рыбкин очень скоро стал проводить в Думе пропрезидентскую линию¹, что оттолкнуло от него оппозиционно настроенные силы.

В блок, названный по имени его лидера «Блок Ивана Рыбкина», удалось объединить лишь несколько малоавторитетных организаций: «Народное движение — Россия», созданное на базе депутатской группы «Россия», общественное объединение «Регионы России», Российский Союз Молодежи, общественно-политические движения «Согласие» и «Союз реалистов» (все они, кроме Союза Молодежи, были созданы лишь в феврале—мае 1995 г.). В первую тройку списка вошли, кроме лидера блока, бывший руководитель Администрации Президента РФ, лидер «Союза реалистов» Юрий Петров и депутат Артур Чилингаров (известный полярный исследователь). В центральной части списка были включены еще четыре депутата Государственной Думы.

От участия в блоке Ивана Рыбкина отказались Российская объединенная промышленная партия и общероссийское общественное движение «Профсоюзы России — на выборы», которые создали отдельный блок под названием «Профсоюзы и промышленники России — Союз Труда». Список блока возглавили председатель Российской объединенной промышленной партии Владимир Щербаков (бывший первый вице-премьер Правительства СССР), председатель Федерации Независимых Профсоюзов России Михаил Шмаков и президент Российского союза промышленников и предпринимателей Аркадий Вольский (бывший лидер «Гражданского союза»).

Еще одной организацией, отказавшейся от участия в «Блоке Ивана Рыбкина», стало движение «Мое Отечество». Оно пошло на выборы самостоятельно. Первую тройку списка составили известные и авторитетные личности: генерал Борис Громов, академик-экономист Станислав Шаталин, певец Иосиф Кобзон.

Кроме того, левоцентристские позиции занимали Партия самоуправления трудящихся, возглавлявшаяся известным хирургом-офтальмологом и политиком Святославом Федоровым, и избирательный блок «Социал-де-

¹ Эволюция Ивана Рыбкина вправо завершилась его попыткой создать в 2003 г. совместно с Борисом Березовским партию «Либеральная Россия» и неудачным участием в президентских выборах 2004 г.

мократы», список которого возглавил лидер Движения демократических реформ бывший мэр Москвы Гавриил Попов (в первую тройку вошли также депутаты Государственной Думы Василий Липицкий, бывший руководитель Народной партии «Свободная Россия», и академик Олег Т. Богомолов, избранный в Думу первого созыва по списку Демократической партии России).

Близкую к левоцентристам социал-патриотическую нишу занял Конгресс русских общин, список которого возглавили бывший секретарь Совета безопасности РФ Юрий Скоков (ушедший с этого поста из-за несогласия с линией Бориса Ельцина на конфронтацию с Верховным Советом), генерал Александр Лебедь (получивший известность поддержкой защитников «Белого дома» в августе 1991 г. и участием в 1992 г. в качестве командующего 14-й армией в ликвидации вооруженного конфликта между Молдовой и непризнанной Приднестровской республикой) и депутат Государственной Думы экономист Сергей Глазьев, возглавивший после изгнания Николая Травкина Демократическую партию России. Другой лидер этой партии, известный кинорежиссер Станислав Говорухин, возглавил список, названный его именем («Блок Станислава Говорухина»), в первую тройку которого, помимо него, вошли бывшие народные депутаты РФ Олег Румянцев (бывший лидер Социал-демократической партии) и Виктор Аксючиц (бывший лидер Российского христианско-демократического движения). На социал-патриотических позициях стояло и движение «Держава», список которого возглавили бывший вице-президент РФ Александр Руцкой, депутат Государственной Думы Виктор Кобелев (занимавший на выборах 1993 г. вторую позицию в списке ЛДПР) и пресс-секретарь Санкт-Петербургского митрополита Константин Душенов.

Таким образом, за левоцентристский и социал-патриотический электорат развернули борьбу большое число объединений и блоков, что способствовало их общему поражению.

Столь же острая конкуренция развернулась и за демократический электорат. Как уже отмечалось, основным преемником блока «Выбор России» стала партия «Демократический выбор России», возглавлявшаяся Егором Гайдаром. Эта партия пыталась объединить вокруг себя другие близкие к ней по политической платформе организации в избирательный блок «Демократический выбор России — Объединенные демократы». Однако в данный блок удалось включить, помимо партии Гайдара, еще лишь три организации: Крестьянскую партию России (возглавлявшуюся членом Совета Федерации Юрием Черниченко), Российскую партию социальной демократии (возглавлявшуюся «архитектором перестройки» Александром Н. Яковлевым) и Конгресс национальных объединений России. Первые два места в списке

этого блока (как и «Выбора России») заняли Егор Гайдар и Сергей Ковалев. В центральную часть списка были включены также Черниченко, Яковлев, генерал Эдуард Воробьев (ушедший в отставку из-за отказа возглавить чеченскую операцию) и пять депутатов Государственной Думы.

Однако среди избирательных объединений и блоков, зарегистрировавших списки, было еще пять, которые можно считать «осколками» блока «Выбор России». Это в первую очередь движение «Вперед, Россия!» во главе с Борисом Федоровым (однако третьим номером в его списке оказался Александр Владиславлев, бывший в 1993 г. одним из лидеров «Гражданского союза»). Сюда же следует отнести избирательный блок «Общее дело», который возглавила депутат Государственной Думы Ирина Хакамада (избрана в 1993 г. по одномандатному округу, вышла из движения «Вперед, Россия!» из-за несогласия с его позицией по чеченскому вопросу), избирательный блок «89 (89 регионов России)», одним из учредителей которого было общероссийское политическое движение «Выбор России», фактически покинутое гайдаровцами¹, а также возглавлявшаяся депутатом от «Выбора России» Виталием Савицким² партия «Христианско-демократический союз — Христиане России» и возглавлявшееся кандидатом от «Выбора России» на выборах 1993 г. Олегом Новиковым Федерально-демократическое движение. Следует упомянуть также избирательный блок «Демократическая Россия и Свободные профсоюзы», возглавляемый Галиной Старовойтовой, который не сумел собрать достаточное число подписей.

Преемником «Блока: Явлинский–Болдырев–Лукин» стало Объединение «Яблоко». Правда, в это объединение не вошла большая часть республиканцев и значительная часть социал-демократов (представители двух основных партий, в 1993 г. формально образовавших блок), а в начале избирательной кампании объединение покинул Юрий Болдырев. Однако среди 12 кандидатов, включенных в центральную часть списка Объединения «Яблоко», было 10 депутатов Государственной Думы, избранных от «Блока: Явлинский—Болдырев—Лукин» (в первую тройку вошли те же Григорий Явлинский и Владимир Лукин плюс депутат Татьяна Ярыгина).

Разошедшаяся с «Яблоком» Республиканская партия РФ образовала вместе со своей молодежной организацией избирательный блок «Памфилова—Гуров—Владимир Лысенко», названный так по первой тройке списка, которую составили ушедшая из «Выбора России» Элла Памфилова, бывший

¹ Список блока «89» не содержал центральную часть. Московскую часть списка возглавлял лидер движения «Выбор России» депутат Государственной Думы Павел Медведев (избранный в 1993 г. по одномандатному округу).

² Виталий Савицкий погиб в автомобильной катастрофе за несколько дней до выборов.

народный депутат РФ Александр Гуров (имевший репутацию борца с организованной преступностью) и лидер республиканцев Владимир Лысенко.

К демократическому спектру относилась также Партия экономической свободы, возглавляемая известным предпринимателем и политиком Константином Боровым.

Практически в том же виде, что и в 1993 г., выступали на этих выборах Политическое движение «Женщины России», Либерально-демократическая партия России (ЛДПР), Аграрная партия России и Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ). Наиболее консервативным оказался список движения «Женщины России»: вся центральная часть их списка (12 кандидатов) состояла из депутатов Государственной Думы, избранных от этого движения в 1993 г. У ЛДПР и аграриев таких было 8 из 12. У трех этих объединений сохранились и лидеры списка (Алевтина Федулова, Владимир Жириновский и Михаил Лапшин соответственно), однако у ЛДПР и аграриев вторые и третьи места в списке заняли другие кандидаты, а у «Женщин России» Екатерина Лахова сохранила второе место, но кандидат, стоявший на третьем месте, сменился.

Наиболее сильно изменился список КПРФ: лидером остался Геннадий Зюганов, второе место было отдано бывшему зам. председателя Верховного Совета РСФСР Светлане Горячевой, третье — председателю Законодательного Собрания Кемеровской области, члену Совета Федерации Амангелды Тулееву (кандидату в Президенты РСФСР на выборах 1991 г.). В центральной части списка, помимо Зюганова, было еще только три депутата Государственной Думы. В расчете на «патриотический» электорат в центральную часть списка был включен лидер движения «Духовное наследие» Алексей Подберезкин.

Кроме КПРФ и аграриев, за левую часть электората боролись еще два избирательных блока: блок «Власть — народу!» во главе с бывшим председателем Правительства СССР Николаем Рыжковым и лидером Российского общенародного союза, бывшим лидером фракции «Россия» в Верховном Совете РФ Сергеем Бабуриным и леворадикальный блок «Коммунисты — Трудовая Россия — За Советский Союз» (первая тройка — Виктор Тюлькин, Анатолий Крючков, Виктор Анпилов).

Следует также отметить участие в выборах Экологической партии России «КЕДР» (преемницы Конструктивно-экологического движения России «КЕДР»), список которой возглавлял Анатолий Панфилов, и радикально-националистической Национально-республиканской партии России во главе с депутатом Государственной Думы Николаем Лысенко.

Полтора десятка участвовавших в выборах избирательных объединений и блоков не имели внятной политической ориентации (Партия любите-

лей пива, Партия «Народный союз», Союз работников жилищно-коммунального хозяйства России и др.).

3.4. Избирательная кампания 1995 года и результаты выборов

На этапе регистрации партийных списков возникло несколько скандалов. Четырём избирательным объединениям и блокам (в том числе одному из фаворитов кампании — Объединению «Яблоко») Центральная избирательная комиссия РФ первоначально отказала в регистрации, и они были зарегистрированы на основании решения Верховного Суда РФ. Отказы в регистрации списков Объединения «Яблоко» и Социал-патриотического движения «Держава» были связаны с тем, что из этих списков выбыло значительное число кандидатов. Центральная избирательная комиссия РФ сочла, что выбытие не было должным образом оформлено и при этом были нарушены права данных кандидатов, однако Верховный Суд РФ с таким подходом не согласился.

Сама избирательная кампания, по оценкам экспертов, была в значительной степени честной, позволившей всем активным участникам донести до избирателя положения своих предвыборных платформ. Кампания широко освещалась средствами массовой информации, было много аналитических публикаций.

В то же время большое количество участвовавших в выборах избирательных объединений и блоков и сильная конкуренция в определенных сегментах политического пространства вызвала еще в начале кампании опасения, что 5%-ный заградительный барьер сможет преодолеть лишь незначительное число списков. Уже в ходе избирательной кампании Верховный Суд РФ и группа депутатов Государственной Думы подали запросы в Конституционный Суд РФ о конституционности Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Речь в основном шла о конституционности выборов по пропорциональной системе и 5%-ного барьера. Однако Конституционный Суд тогда отказался принять данные запросы к рассмотрению, мотивировав отказ в том числе тем, что это могло оказать влияние на ход избирательной кампании.

В ходе кампании с разных сторон раздавались призывы не голосовать за списки, имевшие мало шансов на прохождение 5%-ного барьера. Эти призывы сыграли определенную роль в ухудшении результатов некоторых списков и, возможно, отбросили их за 5%-ную черту.

По результатам выборов заградительный барьер преодолели только четыре избирательных объединения, в сумме набравшие всего 50,5% голосов. Первое место заняла КПРФ (22,3%), почти вдвое улучшившая свой результат 1993 г. На втором месте оказалась ЛДПР (11,2%), которая, напротив, вдвое ухудшила свой прошлый результат. Движение «Наш дом — Россия» довольствовало лишь третьим местом, немного уступив ЛДПР (10,1%). Четвертую позицию заняло Объединение «Яблоко» (6,9%).

Шесть избирательных объединений и блоков получили от 4,6 до 3,8% (если бы они были допущены к распределению мандатов, суммарная степень представительности возросла бы до 75,6%). Наиболее близко к 5%-ному рубежу (4,6%) подошло движение «Женщины России». За ним вплотную (4,5%) шел леворадикальный блок «Коммунисты — Трудовая Россия — За Советский Союз». Конгресс русских общин, который считался одним из фаворитов избирательной кампании (некоторые эксперты предсказывали ему второе место), получил лишь 4,3% голосов. Далее шла Партия самоуправления трудящихся (4,0%) и только на девятом месте оказался блок «Демократический выбор России — Объединенные демократы» (3,9%). Десятку замыкала Аграрная партия России (3,8%).

Еще восемь избирательных объединений и блоков («Держава», «Вперед, Россия!», «Власть — народу!», «Памфилова — Гуров — Владимир Лысенко», «Профсоюзы и промышленники России — Союз Труда», «КЕДР», «Блок Ивана Рыбкина», «Блок Станислава Говорухина») получили от 2,6 до 1,0%. Остальные 25 объединений и блоков не набрали и 1% голосов (из них 16 получили менее 200 тысяч голосов, т.е. заведомо меньше числа собранных ими подписей). В аутсайдеры попали не только объединения и блоки с маловразумительными названиями типа «Дума-96» или «Поколения Рубежа» или даже с красивыми титулами, но без известных лидеров («Международный союз», «Народный союз», «Стабильная Россия»). Не добились успеха также объединения и блоки, возглавляемые известными политиками Сергеем Шахраем (Партия российского единства и согласия), Гавриилом Поповым (блок «Социал-демократы»), Константином Боровым (Партия экономической свободы), Эдуардом Росселем (блок «Преображение Отечества»).

Хотя четыре объединения, прошедшие в Думу второго созыва, представляли лишь около 50% избирателей, в целом они охватили большую часть политического спектра. КПРФ представляла «левое» крыло, ЛДПР — «патриотическое», объединение «Яблоко» — «демократическое», движение «Наш дом — Россия» занимало правоцентристские позиции. Лишь левоцентристская часть оказалась полностью лишенной представительства — при том, что относящиеся к ней объединения и блоки (Партия самоуправления трудящихся, блок «Профсоюзы и промышленники России — Союз Труда», «Блок Ивана Рыбкина», объединение «Мое Отечество» и блок «Социал-

демократы») в сумме получили 7,5% голосов. Однако эта часть политического спектра оказалась в некоторой степени представлена депутатами, избранными по одномандатным округам (в том числе баллотировавшимися как «независимые» кандидаты).

Географическая неоднородность результатов голосования проявилась достаточно ярко. Например, в Москве первое место заняло движение «Наш дом — Россия» (19,1%), второе — Объединение «Яблоко» (14,9%), а КПРФ была лишь третьей (14,8%). Более 5% здесь получили также блок «Демократический выбор России — Объединенные демократы» (11,5%) и Конгресс русских общин (5,1%). ЛДПР оказалась лишь на восьмом месте (2,5%), пропустив также Партию самоуправления трудящихся (4,4%) и движение «Вперед, Россия!» (3,4%).

КПРФ лидировала в 62 субъектах Федерации. Максимальную поддержку партия получила в Республике Северная Осетия — Алания (51,7%), минимальную — в Республике Ингушетия (5,1%). КПРФ оказалась единственной партией, получившей во всех субъектах Федерации более 5% голосов; лишь в пяти относительно малонаселенных регионах партия набрала менее 10%.

ЛДПР лидировала в 13 субъектах Федерации. Наибольшего успеха она добилась в Магаданской области (22,3%), наименьшего — в Республике Дагестан (1,0%).

Движение «Наш дом — Россия» лидировало в 9 субъектах Федерации. Максимальная поддержка движения зафиксирована в Чеченской Республике (48,0%). В 15 субъектах Федерации движение получило менее 5% (в основном это регионы Южной Сибири). Наименьшей была поддержка движения в Приморском крае (3,4%).

Объединение «Яблоко» лидировало в двух субъектах Федерации — в Санкт-Петербурге (16,0%) и Камчатской области (20,4%). Около 30% электората объединения оказалось сосредоточено в трех регионах — Москве, Санкт-Петербурге и Московской области.

Из избирательных объединений и блоков, не преодолевших 5%-ный барьер, четырем удалось выйти на первые места в отдельных округах или субъектах Федерации. Избирательный блок «Преображение Отечества», возглавлявшийся губернатором Свердловской области, лидировал в этой области (12,1%), при этом в остальных регионах, кроме соседней Курганской области, он набрал не более 1% голосов. Объединение «Держава» лидировало в Курской области (30,7%). Аграрная партия России лидировала в Агинском Бурятском автономном округе (32,3%). Избирательный блок «Коммунисты — Трудовая Россия — За Советский Союз» лидировал в Ишимском одномандатном избирательном округе № 178 в Тюменской области (16,7%).

Против всех списков голосовало лишь 2,8%. Наибольшим этот показатель был в Корякском автономном округе (6,9%).

На выборах 1995 г. впервые проявилось такое негативное явление, как отказ от получения мандата кандидатов, являвшихся «лицом» списка. У движения «Наш дом — Россия» от мандатов отказались занимавшие первое и второе места в списке председатель Правительства РФ Виктор Черномырдин и актер и режиссер Никита Михалков. У КПРФ от мандата отказался занимавший в списке третье место председатель Законодательного собрания Кемеровской области Аман-Гельды Тулеев.

В результате выборов в одномандатных избирательных округах были избраны все 225 депутатов. При этом 77 депутатских мандатов получили кандидаты, выступавшие как «независимые», и 148 мандатов — кандидаты, выдвинутые избирательными объединениями и избирательными блоками.

Наибольшее количество депутатов (58) провела КПРФ, далее идут Аграрная партия России (20), «Яблоко» (14), движение «Наш дом — Россия» (10), блоки «Демократический выбор России — Объединенные демократы» и «Власть — народу!» (по 9). В целом по одномандатным округам были избраны представители 23 избирательных объединений и блоков. При этом 12 избирательным объединениям и блокам удалось провести в Государственную Думу только по одному кандидату — в большинстве случаев это были лидеры списка (Святослав Федоров, Станислав Говорухин, Борис Громов, Ирина Хакамада, Сергей Шахрай, Константин Боровой, Павел Медведев).

Процент проголосовавших за победителей в одномандатных избирательных округах колебался от 10,4 (во Всеволожском округе № 99 в Ленинградской области) до 66,3 (в Ингушском округе № 12) от числа действительных бюллетеней. Лишь 13 кандидатов набрали более 50% голосов избирателей. В среднем победители получили 29,3% от числа действительных бюллетеней.

Против всех кандидатов в среднем голосовало 9,85% от числа действительных бюллетеней. Наибольшая доля протестных голосов (21,0%) была подана в Ханты-Мансийском одномандатном избирательном округе № 222.

3.5. Президентские выборы 1996 года

Переходные положения Конституции РФ 1993 г. установили, что избранный ранее Президент РФ осуществляет свои полномочия до истечения срока, на который он был избран. Поскольку Борис Ельцин был избран 12 июня 1991 г. на пятилетний срок, новые президентские выборы необходимо было провести в июне 1996 г.

Избирательная кампания 1996 г. по выборам Президента РФ была весьма драматичной. И до ее начала, и во время самой кампании циркулировали слухи о желании президентской команды отменить или отсрочить эти выборы. Как впоследствии выяснилось, слухи эти были не беспочвенны. Успех КПрФ на прошедших в конце 1995 г. парламентских выборах и низкая стартовая популярность Бориса Ельцина делали весьма вероятной победу на президентских выборах лидера КПрФ Геннадия Зюганова, и в президентском окружении зрело желание предотвратить эту победу любым способом, вплоть до отмены выборов. Более того, в марте 1996 г. сам Ельцин уже был близок к тому, чтобы издать указ о запрете КПрФ, роспуске парламента и отсрочке президентских выборов на два года. Однако демократическое крыло его окружения сумело убедить Президента не нарушать Конституцию.

Чуть позже, в апреле было распространено обращение 13 крупнейших российских банкиров и предпринимателей во главе с Борисом Березовским, которые призывали Бориса Ельцина и Геннадия Зюганова во имя сохранения стабильности пойти на соглашение (фактически предлагалась сделка: перенос выборов в обмен на назначение Зюганова премьер-министром). Но эти призывы не получили положительного отклика.

Официально избирательная кампания стартовала рано: Совет Федерации назначил выборы еще 15 ноября 1995 г. — за 7 месяцев до дня голосования (16 июня 1996 г.). Такая поспешность была связана с необходимостью пресечь слухи о готовящемся переносе выборов. Однако в результате выборы Президента РФ были назначены в разгар избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы, что привело к отвлечению сил Центральной избирательной комиссии РФ. Последняя даже обратилась к политикам с призывом воздержаться от выдвижения кандидатур на должность Президента РФ до окончания парламентских выборов, однако далеко не все вняли этому призыву.

На старте кампании участие в ней действующего Президента РФ еще не было очевидным. Обсуждалась возможность выдвижения вместо него его преемника, наиболее вероятной кандидатурой которого считался председатель Правительства РФ Виктор Черномырдин. Однако низкий результат на парламентских выборах возглавлявшего премьером движения «Наш дом — Россия» показал, что шансы Черномырдина на президентских выборах невелики.

За период с 13 декабря 1995 г. по 4 марта 1996 г. Центральная избирательная комиссия РФ зарегистрировала 88 инициативных групп по выдвижению кандидатов на должность Президента РФ; кроме того, кандидаты на должность Президента были выдвинуты 6 избирательными объединениями (Ассамблея национально-демократических и патриотических сил,

ЛДПР, Конгресс русских общин, Национально-республиканская партия России, Консервативная партия, Объединение «Яблоко»). Как правило, одна кандидатура выдвигалась одной инициативной группой или избирательным объединением. Исключение составили кандидатуры Бориса Ельцина (15 инициативных групп), Валерия Зорькина (2 инициативные группы) и Александра Лебеда (инициативная группа и Конгресс русских общин). Таким образом, всего было выдвинуто 78 кандидатов.

Для регистрации кандидаты должны были собрать не менее миллиона подписей. При этом подписи, собранные за одного кандидата разными инициативными группами, нельзя было суммировать.

Собрать подписи и сдать их в Центральную избирательную комиссию РФ удалось лишь 17 кандидатам. По результатам проверки подписных листов комиссия первоначально отказала в регистрации восьми из них. Семь кандидатов, которым было отказано, обжаловали отказ в Верховный Суд РФ, но последний удовлетворил лишь жалобы Владимира Брынцалова и Мартина Шакума, а остальным пяти кандидатам отказал.

Таким образом, были зарегистрированы 11 кандидатов на должность Президента РФ:

- депутат Государственной Думы Владимир Брынцалов (известный предприниматель);
- писатель Юрий Власов (бывший народный депутат СССР, бывший депутат Государственной Думы, в прошлом — известный спортсмен);
- президент Международного фонда социально-экономических и политологических исследований Михаил Горбачев (бывший Президент СССР);
- Президент РФ Борис Ельцин;
- депутат Государственной Думы, председатель ЛДПР Владимир Жириновский;
- депутат Государственной Думы, председатель ЦК КПРФ Геннадий Зюганов;
- депутат Государственной Думы Александр Лебедь;
- председатель Законодательного собрания Кемеровской области Аман-Гельды Тулеев;
- депутат Государственной Думы Святослав Федоров;
- первый вице-президент Международного фонда экономических и социальных реформ Мартин Шакум;
- депутат Государственной Думы, председатель Объединения «Яблоко» Григорий Явлинский.

Трое из зарегистрированных кандидатов (Борис Ельцин, Владимир Жириновский и Аман-Гельды Тулеев) баллотировались на должность Президента РСФСР в 1991 г.

Большинство тех, кто был выдвинут, но не сдал в Центризбирком подписные листы, не были широко известны. Однако среди выдвинутых кандидатов были и известные политики: председатель Партии экономической свободы депутат Государственной Думы Константин Боровой, президент Российского Союза промышленников и предпринимателей Аркадий Вольский, директор Института экономики переходного периода Егор Гайдар (бывший исполняющий обязанности председателя Правительства РФ, бывший депутат Государственной Думы), депутат Государственной Думы Борис Громов (баллотировавшийся в 1991 г. на должность Вице-президента РСФСР в паре с Николаем Рыжковым), судья Конституционного Суда РФ (бывший председатель Суда) Валерий Зорькин, губернатор Нижегородской области Борис Немцов, генеральный директор Красноярского химического комбината Петр Романов (бывший член Совета Федерации), бывший Вице-президент РФ Александр Руцкой, депутат Государственной Думы Борис Федоров, председатель Правительства РФ Виктор Черномырдин и др. Многие из выдвинутых кандидатов (в том числе Гайдар, Зорькин, Немцов, Черномырдин) не давали согласие баллотироваться и не собирали подписи в свою поддержку.

Основными соперниками считались Борис Ельцин и Геннадий Зюганов. Еще три кандидата (Александр Лебедь, Святослав Федоров и Григорий Явлинский) пытались образовать альянс, который окрестили «третьей силой». Всю кампанию обсуждался вопрос о возможности выделения единого кандидата от «третьей силы» и снятия своих кандидатур двумя другими, однако это соглашение так и не состоялось. Впрочем, политические платформы этих кандидатов существенно различались, и их объединение вряд ли дало бы существенный эффект¹.

Шансы остальных кандидатов всерьез не рассматривались. Аман-Гельды Тулеев за несколько дней до выборов снял свою кандидатуру в пользу Геннадия Зюганова.

Как уже отмечалось, в начале избирательной кампании рейтинг действующего Президента РФ Бориса Ельцина был весьма низок. Впрочем, конкретные показатели рейтинга не вполне достоверны, поскольку они были объектом политических манипуляций. Затем в поддержку Ельцина была развернута мощная агитационная кампания. К ее финансированию после провала попыток добиться соглашения между Ельциным и Геннадием Зюгановым подключились и ведущие банкиры страны. Предвыборный штаб Ельцина возглавил бывший вице-премьер Анатолий Чубайс, покинувший Правительство РФ после парламентских выборов 1995 г.

¹ В средствах массовой информации эксплуатировалось сравнение этой тройки кандидатов с известными героями басни Ивана Крылова, тем более что фамилия одного из них провоцировала такое сравнение.

вое место занял Борис Ельцин (35,3%), второе — Геннадий Зюганов (32,0%). Эти кандидаты и вышли во второй тур. На третье место с сильным отрывом от лидеров вышел Александр Лебедь (14,5%), за ним следовали Григорий Явлинский (7,3%) и Владимир Жириновский (5,7%). Остальные кандидаты получили менее 1% голосов. Против всех кандидатов голосовало 1,5% избирателей. Явка составила 69,8%.

Повторное голосование было назначено на среду 3 июля, причем Правительство РФ объявило этот день нерабочим. Такое решение было продиктовано опасениями, что в середине лета в плановые выходные явка может быть значительно снижена из-за массового выезда горожан за город.

18 июня Александр Лебедь был назначен секретарем Совета безопасности РФ и помощником Президента РФ по национальной безопасности. Это позволило Борису Ельцину привлечь на свою сторону значительную часть электората Лебеда. Косвенную поддержку Ельцину оказали также Григорий Явлинский и Владимир Жириновский, призвавшие своих избирателей не голосовать за лидера коммунистов.

По результатам голосования 3 июля победу одержал Борис Ельцин, получивший 53,8% голосов. За Геннадия Зюганова голосовали 40,3% избирателей. Против обоих кандидатов было подано 4,8% голосов. Явка составила 68,9%.

В первом туре Борис Ельцин лидировал в 46 регионах (из них в 10 он получил абсолютное большинство), а Геннадий Зюганов — в 43. Во втором туре Ельцин победил уже в 57 субъектах РФ. Разделение регионов на пропрезидентские и коммунистические имело ярко выраженный географический характер. Ельцин наибольшую поддержку получил в основном в северных регионах (исключением были лишь некоторые республики — Чеченская, Ингушетия, Калмыкия, Кабардино-Балкарская, Тыва), в то время как Зюганов наилучшие результаты имел в основном в регионах так называемого «красного пояса» (с большой долей сельского населения), который почти непрерывно протянулся вдоль южных границ страны от Смоленской и Брянской до Читинской областей. Стоит также отметить успех Ельцина в крупных городах: в первом туре по ста крупнейшим городам страны он получил 42,9%, а по десяти крупнейшим — 52,4%; во втором туре его результат по ста крупнейшим городам составил 63,0%.

Спустя несколько лет в «моду» вошли рассуждения о том, что выборы 1996 г. на самом деле якобы были выиграны Геннадием Зюгановым. Факты, однако, состоят в том, что и Зюганов, и КППРФ тогда по свежим следам признали победу Бориса Ельцина. Ни они, ни кто другой в то время не пытались оспорить результаты выборов, не было выявлено фактов массовых подтасовок — при том, что разрыв между победителем и побежденным во втором туре превысил 13%. Выборы были высоко оценены также международными наблюдателями.

3.6. Региональные выборы 1995–1997 годов

При анализе региональных выборов целесообразно рассматривать 1995–1997 гг. как единый период, поскольку именно в эти годы действовал Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», вступивший в силу в декабре 1994 г. Новый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» был принят в сентябре 1997 г., но на выборах, проходивших в октябре—декабре 1997 г., он еще не действовал в полном объеме¹.

3.6.1. Выборы глав субъектов Федерации

Как отмечалось ранее (см. раздел 2.3), еще в 1991 г. предполагалось, что главы администраций субъектов Федерации будут избираться населением регионов путем прямых выборов. Однако затем был объявлен годичный мораторий на выборы, после которого было решено проводить выборы глав регионов не повсеместно, а лишь в исключительных случаях.

За период 1991–1994 гг. выборы глав прошли в 27 регионах (из них 16 — республики), однако в пяти из них полномочия главы по той или иной причине были прекращены. Таким образом, к началу 1995 г. лишь в 22 субъектах Федерации действовали избранные главы.

Конституция РФ, принятая в 1993 г., позволила субъектам Федерации самостоятельно устанавливать свою систему органов государственной власти, правда, с оговоркой: «в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом». Однако соответствующий федеральный закон был принят лишь в 1999 г., а до этого пробелы федерального законодательства в какой-то мере устранялись указами Президента РФ и постановлениями Конституционного Суда РФ.

Избрание в 1993–1994 гг. законодательных органов в большинстве субъектов РФ позволило создать в этих регионах свои конституции или уставы² и свое региональное избирательное законодательство. В подавляющем большинстве субъектов РФ в конституциях и уставах было предусмотрено прямое избрание глав регионов (президентов, губернаторов и т.п.). В то же время в некоторых регионах предусматривалось избрание главы исполнитель-

¹ Действовали лишь те статьи нового закона, которые регулировали порядок проведения голосования, подсчета голосов и установления результатов выборов.

² Конституция РФ предусматривает, что в республиках принимаются конституции, а в остальных субъектах Федерации – уставы.

ной власти законодательным органом. 18 января 1996 г. Конституционный Суд РФ принял Постановление о проверке конституционности ряда положений Устава Алтайского края, в котором отметил, что такой порядок избрания главы администрации не соответствует Конституции РФ, поскольку из смысла ряда статей Конституции «вытекает, что высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно». После этого решения прямые выборы высшего должностного лица были введены во всех субъектах РФ, кроме Республики Дагестан, глава которой (председатель Государственного Совета) избирался не законодательным органом, а более широким кругом выборщиков. Правда, в трех республиках первые выборы глав прошли только в 1998–2000 гг.

Однако вопрос о порядке назначения выборов долго оставался неурегулированным в федеральном законодательстве. Такая ситуация позволила Президенту РФ искусственно затянуть избрание глав регионов. Делалось это с очевидным расчетом на то, чтобы во время президентских выборов 1996 г. большинство регионов возглавлялись лояльными Борису Ельцину руководителями, поскольку легко было прогнозировать, что губернаторские выборы во многих регионах принесут победу представителям коммунистической оппозиции.

3 октября 1994 г. Президент РФ подписал указ «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации», который, в частности, предусматривал, что «вопрос о назначении выборов главы администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, пока иной порядок не будет установлен федеральным законодательством, решается Президентом Российской Федерации».

С июля 1994 г. по июль 1995 г. выборов глав не было ни в одном регионе. Первой права проведения губернаторских выборов добилась Свердловская область. Прошедшие в два тура в августе 1995 г. выборы ознаменовались поражением главы администрации и победой председателя областной Думы Эдуарда Росселя, ранее отстраненного Борисом Ельциным от должности главы администрации за стремление повысить статус области до республиканского. В октябре 1995 г. были проведены досрочные выборы президента Республики Калмыкия, на которых победил действующий президент Кирсан Илюмжинов, оказавшийся безальтернативным кандидатом¹.

В середине 1995 г. вопрос о необходимости избрания губернаторов обострился в связи с проблемой формирования Совета Федерации. Президент-

¹ Одновременно срок полномочий президента республики был увеличен до 7 лет.

ский проект, предусматривавший формирование верхней палаты путем делегирования исполнительными и законодательными органами субъектов РФ, не получил поддержки¹. Обе палаты парламента проголосовали за прямые выборы Совета Федерации, однако этот вариант не устроил Президента, и он наложил вето. В условиях приближающегося окончания срока полномочий верхней палаты все три стороны законодательного процесса стали склоняться к варианту формирования Совета Федерации по должностному принципу — из руководителей законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ. Однако главным препятствием для прохождения такого варианта оставалось то, что большинство глав регионов были не избраны на эту должность, а назначены Президентом РФ.

17 сентября 1995 г. Президент РФ подписал Указ «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления», который, в частности, предусматривал проведение выборов глав администраций субъектов РФ, но лишь в декабре 1996 г. В порядке исключения в трех областях выборы были назначены на 17 декабря 1995 г. (одновременно с выборами депутатов Государственной Думы); позднее это исключение было распространено еще на десять регионов (в том числе на Чеченскую Республику²).

5 декабря 1995 г. был принят и в тот же день подписан Президентом РФ Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Закон предусматривал должностной принцип формирования верхней палаты. При этом третья статья закона определяла, что «выборы глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации должны быть завершены не позднее декабря 1996 года». Тем самым закон разрешал президентским назначениям в течение года занимать место в верхней палате парламента.

В июне 1996 г. истекал пятилетний срок полномочий мэров Москвы³ и Санкт-Петербурга и президента Татарстана, избранных в 1991 г. Однако Кремль был против совмещения региональных выборов с президентскими. Исключение было сделано для Москвы, и выборы столичного мэра прошли

¹ Эта схема была реализована лишь в 2000 г., уже при Владимире Путине.

² После инцидента в Буденновске в июне 1995 г. между федеральным центром и чеченскими сепаратистами было заключено перемирие. Проведение федеральной властью 17 декабря 1995 г. выборов главы республики, на которых безальтернативным кандидатом был Доку Завгаев (бывший первый секретарь Чечено-Ингушского обкома КПСС и председатель Верховного Совета Чечено-Ингушской АССР), привело к новому обострению вооруженного конфликта.

³ В Москве с 1992 г., после добровольной отставки Гавриила Попова, обязанности мэра в соответствии с президентским указом исполнял Юрий Лужков, избранный в 1991 г. на должность вице-мэра.

16 июня 1996 г., одновременно с первым туром президентских выборов. В двух других регионах выборы пришлось проводить раньше: в Татарстане в марте, а в Санкт-Петербурге в мае 1996 г.

С сентября по декабрь 1996 г. выборы прошли в 48 регионах, из них около половины — в декабре (в двух повторное голосование прошло в январе 1997 г.). В четырех субъектах РФ они окончились неудачно: в Краснодарском крае не была достигнута необходимая по краевому закону 50%-ная явка; в Агинском Бурятском автономном округе баллотировались два кандидата, и оба получили менее 50% голосов; в Амурской области и Эвенкийском автономном округе результаты выборов были признаны недействительными из-за выявленных нарушений закона — при минимальном разрыве в голосах между победителем и его основным соперником. В Краснодарском крае повторные выборы прошли в декабре 1996 г., в остальных трех регионах — в феврале—марте 1997 г.

В январе—марте 1997 г. выборы глав прошли еще в пяти субъектах РФ, а в июне—декабре 1997 г. — еще в семи. Лишь в трех регионах это были первые выборы — Тульская и Кемеровская области по ряду причин не уложились в отведенный указом Президента и законом срок, в Республике Алтай глава ранее избирался законодательным органом. В четырех республиках проводились очередные выборы — в связи с истечением сроков полномочий ранее избранных глав. В Республике Коми и в Орловской области были проведены досрочные выборы (на полгода ранее истечения срока полномочий глав), несмотря на то, что главы не прекращали своих полномочий¹. В двух областях (Иркутской и Нижегородской²) досрочные выборы проводились в связи с добровольной отставкой ранее избранных губернаторов. Особняком стоят выборы президента Чеченской Республики, не контролировавшиеся российскими властями³.

В этот период субъекты Федерации никак не ограничивались в выборе собственной избирательной системы. В большинстве регионов для выбо-

¹ Как отмечалось выше, досрочные выборы глав практиковались и ранее: в Ингушетии, Калмыкии, Татарстане и Санкт-Петербурге. Однако выборы в Республике Коми и Орловской области стали первыми «классическими» случаями проведения досрочных выборов с целью создания наиболее благоприятных условий для переизбрания действующих глав; впоследствии еще в целом ряде регионов последовали этому примеру, пока такие действия не были запрещены федеральным законом.

² Губернатор Нижегородской области Борис Немцов в 1997 г. был назначен первым заместителем председателя Правительства РФ.

³ В августе 1996 г. между федеральным центром и лидерами чеченских сепаратистов были подписаны так называемые Хасавюртовские соглашения, которые де-факто закрепили контроль сепаратистов над территорией республики. После этого сепаратисты смогли в январе 1997 г. провести выборы президента взамен убитого Джохара Дудаева, на которых победу одержал Аслан Масхадов.

ров глав предпочли традиционную мажоритарную систему абсолютного большинства (в сочетании с системой относительного большинства во втором туре). В ряде регионов была избрана однотуровая система относительного большинства, в некоторых сохранили модель, предусмотренную Законом РСФСР «О выборах глав администраций» (необходимость для победы в первом туре получить не менее 25% голосов от списочного числа избирателей), в некоторых победителю требовалось получить не менее 25% голосов от числа принявших участие в голосовании.

Из 78 результативных выборов второй тур пришлось проводить в 24 случаях. В 10 регионах второй тур не проводился, поскольку региональный закон позволял признать избранным кандидата, получившего относительное большинство. В остальных победитель в первом же туре получил абсолютное большинство голосов. Наибольшую поддержку получил президент Кабардино-Балкарской Республики Валерий Коков (99,4%), который был безальтернативным кандидатом. На альтернативных выборах наиболее внушительной была победа Аман-Гельды Тулеева в Кемеровской области (94,5%). Самый низкий результат у победителя был зафиксирован в Республике Алтай (23,5%). Активность избирателей варьировалась от 30,4% в Тюменской области (во втором туре — 25,3%) до 97,7% в Кабардино-Балкарской Республике.

Степень конкуренции также сильно различалась в разных регионах. В четырех республиках (Кабардино-Балкарской, Калмыкии, Татарстане, а также в Чеченской в 1995 г.), выборы были безальтернативными¹, еще в нескольких регионах было по два кандидата. Самими конкурентными (если не считать Чеченскую Республику 1997 г., где баллотировались 16 кандидатов) были выборы в Санкт-Петербурге — 14 кандидатов. В среднем на одно место конкурировали пять кандидатов.

Подавляющее большинство кандидатов были выдвинуты группами избирателей и лишь около одной пятой — избирательными объединениями и блоками. Среди победителей только 11 были выдвиженцами избирательных объединений и блоков, из них 7 были выдвинуты региональными общественными организациями. Исключением являлись Евгений Михайлов, выигравший губернаторские выборы в Псковской области, который был выдвинут областным отделением ЛДПР, Алексей Лебедь, выигравший выборы председателя Правительства Республики Хакасия, который был выдвинут региональным отделением общероссийского движения «Честь и Родина», переизбранный глава администрации Хабаровского края Виктор Ишаев, выдвинутый краевым объединением профсоюзов, и переизбранный глава

¹ Положение об обязательной альтернативности региональных выборов появилось в федеральном законодательстве только в конце 1997 г.

администрации Еврейской автономной области Николай Волков, выдвинутый «Избирательным блоком по выдвижению и поддержке Волкова Николая Михайловича», в который входили семь избирательных объединений, включая региональные отделения общероссийских движений «Наш дом — Россия» и «Союз труда», Аграрной партии России и Партии российского единства и согласия.

Однако реально в большинстве регионов выборы носили политический характер, и основным их мотивом было противостояние между властью и левой оппозицией. Правда, это противостояние нельзя абсолютизировать, поскольку и власть, и оппозиция делали ставку в основном не на политиков с явно выраженной идеологической окраской, а на прагматиков, имеющих репутацию хороших хозяйственников. Поэтому не удивительно, что большинство губернаторов, одержавших победу в качестве оппозиционных кандидатов, легко вписались в конфигурацию новой власти.

Тем не менее политическое противостояние было выражено достаточно отчетливо, особенно на основном этапе выборов — в сентябре—декабре 1996 г., который стал по сути продолжением президентской избирательной кампании. Два основных политических блока, действовавших на выборах Президента, — Общероссийское движение общественной поддержки Бориса Ельцина на президентских выборах и Блок народно-патриотических сил — продолжали действовать в немного измененном виде. Движение общественной поддержки Ельцина было преобразовано в Общероссийский координационный совет по выборам глав администраций в субъектах Федерации (возглавляемый бывшим руководителем Администрации Президента РФ Сергеем Филатовым), а Блок народно-патриотических сил — в Народно-патриотический союз России (во главе с лидером КПрФ Геннадием Зюгановым).

На первом этапе выборов, с августа 1995 г. по июнь 1996 г., представители власти выступили довольно успешно: из 18 кампаний действующие главы выиграли 13. При этом лишь в Новосибирской и Тамбовской областях победу одержали представители левой оппозиции (оба — бывшие руководители этих областей), а в Санкт-Петербурге, Свердловской и Тверской областях успеха добились кандидаты, относящиеся к реформаторскому крылу. Такой результат не удивителен, если учесть, что на данном этапе разрешение на проведение выборов получали именно те регионы, где победа действующих глав была наиболее реальной.

Иной расклад наблюдался в сентябре 1996 г. — марте 1997 г., когда выборы прошли в большинстве субъектов РФ, в том числе в так называемых регионах «красного пояса». На этом этапе действующие главы победили лишь в 24 из 52 регионов. Следует отметить, что перед президентскими

выборами Борис Ельцин сменил глав в 11 регионах и еще в трех — после президентских выборов. Из первых 11 шести удалось подтвердить свой статус на губернаторских выборах; все трое, назначенные позже, проиграли.

Из 28 новоизбранных глав 17 были кандидатами от Народно-патриотического союза России (независимо от того, кем они официально выдвигались), четверо получили поддержку этого блока, еще двоих (в том числе кандидата от ЛДПР Евгения Михайлова) Народно-патриотический союз поддержал во втором туре. Отдельно следует отметить некоторый успех сторонников Александра Лебеде: его брат, Алексей Лебедь, был избран председателем правительства Республики Хакасия; поддерживаемый ими кандидат победил также в Мурманской области.

На выборах, прошедших в июне–декабре 1997 г., ситуация была уже иная. Главы участвовали в пяти кампаниях и победили в четырех. В Орловской и Кемеровской областях Егор Строев и Аман-Гельды Тулеев¹ поддерживались как Кремлем, так и оппозицией, и оба получили около 94% голосов. В Республике Алтай с минимальным результатом победу одержал депутат Государственной Думы, представитель партии «Демократический выбор России» Семен Зубакин. В Иркутской и Нижегородской областях, где губернаторы ушли в отставку, победили мэры областных центров.

В целом в отношении новоизбранных глав можно отметить две любопытные тенденции. Во-первых, среди них значительна доля выходцев из представительных органов власти: 9 депутатов Государственной Думы и 9 председателей законодательных органов субъекта Федерации (или одной из его палат), а также один председатель городского совета. К ним можно добавить пять бывших депутатов Совета Федерации, чьи полномочия были прекращены в январе 1996 г., незадолго до выборов. Во-вторых, победу одержали 14 бывших руководителей регионов (первых секретарей обкомов, председателей облсоветов, облисполкомов, глав администраций), в том числе отстраненные Президентом РФ Николай Кондратенко, Юрий Лодкин, Виталий Муха, Эдуард Россель, Петр Сумин. Отдельно стоит отметить избрание главой администрации Курской области бывшего вице-президента РФ Александра Руцкого и губернатором Тульской области Василия Стародубцева, входившего в 1991 г. в состав ГКЧП.

В этот период федеральное законодательство еще допускало ценз оседлости в отношении пассивного избирательного права, и в некоторых регионах им пытались воспользоваться, чтобы не допустить до выборов «варягов». Однако это не всегда удавалось. На выборах главы администрации

¹ Бывший руководитель Кемеровской области Аман-Гельды Тулеев, отстраненный Борисом Ельциным от должности в 1991 г. за поддержку ГКЧП, в июле 1997 г. (за три месяца до губернаторских выборов) был назначен им же главой областной администрации.

Курской области Президиум Верховного Суда РФ за четыре дня до дня голосования обязал облизбирком зарегистрировать Александра Руцкого, поскольку в законе не было оговорено, что годичный срок проживания в области должен обязательно предшествовать дню проведения выборов. На выборах председателя правительства Республики Хакасия отказ в регистрации Алексея Лебеда был отменен республиканским судом, признавшим, что семилетний ценз оседлости не соответствует федеральному законодательству.

В некоторых республиках избирательные законы содержали не предусмотренные федеральным законодательством цензы, в частности требование знания языка титульной нации. Однако эти незаконные нормы либо не применялись, либо их применение удавалось оспорить в суде.

3.6.2. Выборы законодательных органов субъектов Федерации

В течение 1995 г. еще проходили выборы депутатов законодательных органов первого созыва в восьми республиках и Ульяновской области (в Республике Хакасия выборы первого после принятия Конституции РФ созыва прошли в декабре 1996 г.). При этом в одном регионе выборы были проведены в январе, в пяти — в марте, в одном — в июне и в двух — 17 декабря, одновременно с выборами депутатов Государственной Думы.

В соответствии с утвержденными президентским указом «Основными положениями о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа» указанные органы избирались в декабре 1993 г. или в 1994 г. с двухлетним сроком полномочий. Таким образом, в начале 1996 г. в большинстве регионов должны были пройти новые выборы законодательных (представительных) органов.

Однако в этом оказались не заинтересованы ни Президент РФ (поскольку избирательные кампании в таком случае частично перекрывались бы с президентской), ни руководители многих субъектов РФ, ни сами региональные депутаты. 17 сентября 1995 г. Президент РФ подписал указ «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления», который, «учитывая незавершенность процесса формирования в ряде субъектов Российской Федерации законодательной базы, необходимой для проведения выборов и функционирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации», рекомендовал представительным (законодательным) органам государственной власти субъектов РФ принять решения о переносе выборов на июнь 1997 г. Позднее, 2 марта 1996 г. Президент РФ издал указ «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной вла-

сти субъектов Российской Федерации», в котором предоставил органам государственной власти субъекта РФ право самостоятельно определять дату проведения выборов в соответствии с законодательством субъекта РФ.

На основании указов Президента РФ сроки своих полномочий продлили законодательные органы почти в 50 субъектах РФ. Многие из этих решений были обжалованы в судебном порядке, однако лишь в нескольких регионах суды признали продление полномочий незаконным. Государственная Дума обратилась в Конституционный Суд РФ с запросом о конституционности указа Президента РФ от 2 марта 1996 г. Конституционный Суд 30 апреля 1997 г. признал указ не противоречащим Конституции РФ, отметив, что «проведение выборов в отсутствие соответствующей Конституции Российской Федерации и федеральным законам правовой базы ... ставит под угрозу гарантии всеобщего и равного избирательного права и препятствует выявлению подлинной воли избирателей».

В результате проведение выборов депутатов законодательных органов субъектов РФ второго созыва оказалось растянутым во времени. В 1996 г. прошли выборы в 29 регионах (включая выборы первого созыва в Хакасии), в 1997 г. — в 33 регионах. При этом во всех них, кроме Кемеровской и Тульской областей, выборы проводились на основе региональных законов, принятых законодательными органами первого созыва. В Кемеровской и Тульской областях, где суды признали незаконными решения о продлении полномочий, в то время как для выборов не была создана законодательная база, выборы пришлось проводить на основании временных положений, которые по поручению Президента РФ были подготовлены и утверждены главами администраций.

Субъекты РФ самостоятельно определяли избирательную систему для региональных выборов. Все три региона, которые использовали в 1993–1994 гг. смешанную систему, на выборах второго созыва вернулись к мажоритарной. В то же время другие пять субъектов РФ ввели у себя пропорциональную или смешанную систему. В Свердловской области было учреждено двухпалатное Законодательное Собрание, одна из палат которого (Палата Представителей) стала избираться по одномандатным избирательным округам, а другая (Областная Дума) стала каждые два года обновлять половину своего состава целиком по пропорциональной системе. В Красноярском крае по пропорциональной системе избирались 20 из 42 депутатов, в Калининградской области — 5 из 32, в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе — 4 из 19, в Корякском автономном округе — 4 из 12.

Мажоритарная система абсолютного большинства сохранилась в небольшом числе субъектов РФ, в подавляющем большинстве утвердилась система относительного большинства. Небольшим было и число регионов, ис-

пользовавших многомандатные избирательные округа. В Еврейской автономной области и трех автономных округах, помимо одномандатных избирательных округов, образовывались единые мажоритарные округа с целью обеспечить представительство коренных малочисленных народностей. Сложная система представительства различных народностей была установлена в Республике Дагестан.

Двухпалатные законодательные органы, помимо Свердловской области, были учреждены еще в нескольких республиках. Две области, Волгоградская и Вологодская, установили у себя систему ротации (переизбрания половины состава законодательного органа каждые два года). Правда, в этих областях (в отличие от Свердловской) данная система надолго не прижилась: она действовала с 1996 по 2003 г.

Активность избирателей на выборах депутатов законодательных органов субъектов РФ была в основном невысока. В среднем она составила 42,8%. Однако при этом следует иметь в виду, что в двух регионах выборы были совмещены с выборами депутатов Государственной Думы, еще в двух — с первым туром президентских выборов (во всех этих случаях явка превышала 60%). В 13 регионах выборы депутатов были совмещены с выборами главы субъекта РФ, и это тоже способствовало повышению явки. Наибольшая активность избирателей (71,2%) была зафиксирована в Республике Алтай (где одновременно проводились выборы главы республики), а наименьшая (25,1%) — в Волгоградской области. В 3% избирательных округов выборы были признаны несостоявшимися из-за низкой явки. Отметим, что обычно высоким уровнем активности избирателей отличались республики и автономные округа с высокой долей нерусского населения, в то время как для областей и особенно крупных городов характерной стала низкая явка.

Конкуренция в среднем составляла 5 кандидатов на один мандат, при этом была отмечена тенденция к некоторому росту степени конкурентности в течение данного периода. В то же время в некоторых республиках и автономных округах в среднем было менее трех кандидатов на один мандат, имели место и безальтернативные округа.

Активность партий и иных общественных объединений на выборах депутатов законодательных органов субъектов РФ в целом была невысока. Лишь около 25% кандидатов выдвигались избирательными объединениями и блоками. По результатам выборов выдвиженцы избирательных объединений и блоков получили 19% мандатов. При этом в депутатском корпусе 17 регионов (из 72, где в 1995–1997 гг. проводились выборы) избирательные объединения и блоки вообще оказались не представлены. Наибольшую активность проявила КПРФ: на эту партию пришлось около трети всех мандатов, завоеванных избирательными объединениями и блоками.

3.7. Выводы

Период 1994–1996 гг., последовавший за принятием новой Конституции РФ, имел важное значения для становления российской государственности. Во-первых, в этот период начали работать новые органы законодательной власти — Государственная Дума и Совет Федерации, а ранее существовавшие органы власти — Президент, Правительство, Конституционный Суд и др. — должны были перестроить свою работу в соответствии с измененными полномочиями.

Во-вторых, была начата работа над законами, которые должны были закрепить заложенные в Конституции принципы. Далеко не все необходимые законы удалось разработать и принять в течение первого срока полномочий нового парламента, однако достаточно перечислить некоторые из них, чтобы понять важность проделанной работы: федеральные конституционные законы «О референдуме Российской Федерации», «О Конституционном Суде Российской Федерации», федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания», «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об общественных объединениях», «Об основах государственной службы Российской Федерации» и др.

В-третьих, в 1995 и 1996 гг. на основании принятых федеральных законов прошли выборы депутатов Государственной Думы второго созыва и Президента РФ, упрочившие легитимность федеральных органов власти. В-четвертых, прошедшие региональные выборы позволили создать легитимные органы государственной власти субъектов Федерации и закрепить принцип федеративного устройства страны.

Государственная Дума первого созыва была скорее оппозиционной, чем пропрезидентской, что выразилось в начале ее работы в избрании спикером представителя оппозиции и в амнистии участникам событий августа 1991 г. и октября 1993 г. Однако опыт ее деятельности показал, что в условиях четкого разделения полномочий между органами власти вполне возможно их конструктивное сотрудничество — даже при наличии существенных разногласий по многим политическим вопросам. Ярким примером выработки

компромиссных решений стало принятие Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Со стороны Президента РФ наблюдалось отчетливое стремление установить контроль как над законодательной ветвью власти, так и над региональными властями. В некоторых случаях Кремль склонялся к силовому решению проблем — в случае Чечни это проявилось в полной мере. Тем не менее наличие сдерживающих факторов в лице самостоятельного и полуоппозиционного парламента и региональных элит оказывало заметное стабилизирующее действие.

Пожалуй, главным упущением описываемого периода стало существенное торможение в развитии партийных структур. В значительной степени вина за это ложится на исполнительную власть. Президент РФ воспрепятствовал принятию федерального закона о политических партиях. Руководители субъектов Федерации препятствовали партийному развитию в своих регионах, опасаясь, видимо, усиления самостоятельности законодательной ветви власти. Сами законодательные органы в субъектах Федерации стали малочисленны (после многолюдных Советов произошло шараханье в другую сторону) и почти повсеместно работали на непрофессиональной основе, что не способствовало ни укреплению законодательной власти, ни развитию политических партий.

Вместо того чтобы формировать условия для развития многопартийности, исполнительная власть пошла бюрократическим путем и создала в лице движения «Наш дом — Россия» партийную структуру, объединившую ее членов не по принципу единства политических взглядов, а по признаку принадлежности к органам власти. Впрочем, этот проект очень быстро показал свою нежизнеспособность, тем не менее спустя несколько лет власть вновь пошла по этому пути, нанеся развитию многопартийности невосполнимый урон.

Глава IV

ИЗМЕНЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И РАССТАНОВКА СИЛ НА ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ 1999 ГОДА

4.1. Работа над избирательным законодательством в 1996–1999 годах

Практика проведения федеральных избирательных кампаний 1995–1996 гг. и особенно избирательных кампаний в субъектах Федерации выявила необходимость совершенствования «рамочного» закона, внесения в него значительного числа норм, призванных обеспечить гарантии избирательных прав. Кроме того, стало ясно, что на федеральном уровне необходимо обеспечить гарантии не только избирательных прав, но и права граждан на участие в референдуме. 20 марта 1996 г. совместным постановлением председателей Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ и Центральной избирательной комиссии РФ была сформирована рабочая группа по доработке федерального избирательного законодательства во главе с секретарем Центральной избирательной комиссии РФ Александром Вешняковым.

Рабочая группа подготовила проект нового «рамочного» закона, который получил название Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Этот проект 1 апреля 1997 г. был внесен в Государственную Думу Президентом РФ. 25 апреля 1997 г. он был принят в первом чтении, 18 июня — во втором чтении и 30 июня — в третьем чтении. 3 июля законопроект был отклонен Советом Федерации, но 5 сентября Дума преодолела вето верхней палаты. 19 сентября закон был подписан Президентом РФ.

Главным отличием этого закона от предыдущего «рамочного» закона было не то, что он включал еще и нормы, касающиеся референдума. Более существенным отличием стало другое — детальная, вплоть до мельчайших подробностей, регламентация многих избирательных процедур. Число статей увеличилось почти вдвое. Особенно детально были описаны процедуры голосования и подсчета голосов (включая и содержание избирательного бюллетеня), довольно подробно были освещены также вопросы назначения выборов, выдвижения и регистрации кандидатов, предвыборной агитации и финансирования избирательной кампании.

Были также внесены важные принципиальные нормы. Так, закон установил, что выборы должны признаваться несостоявшимися, если ни один из кандидатов не получит больше голосов, чем число голосов «против всех». Число мандатов в многомандатных округах было ограничено пятью. В качестве избирательных объединений было решено признавать только те общественные объединения, политический характер которых закреплен в их уставах.

После того как был принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», возникла необходимость существенно обновить закон о выборах депутатов Государственной Думы, для того чтобы исправить недостатки первой его редакции и привести его в соответствие с новым «рамочным» законом. Инициативу взяла на себя группа депутатов Государственной Думы — членов Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе и Комитета по делам Федерации и региональной политике.

Законопроект был внесен 22 сентября 1997 г. — в день вступления в силу нового «рамочного» закона. 19 ноября 1997 г. он был принят в первом чтении. Однако дальнейшая работа над проектом затормозилась из-за трех обстоятельств. Во-первых, Президент РФ направил в Думу предложение отказаться от выборов по пропорциональной системе и избирать всех 450 депутатов по мажоритарной системе абсолютного большинства. Во-вторых, в Конституционный Суд РФ был подан запрос Саратовской областной Думы, оспаривавшей многие принципиальные положения Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». В-третьих, депутаты, работавшие над проектом, пришли к выводу, что в первую очередь необходимо внесение изменений и дополнений в недавно принятый «рамочный» закон, и начали работу над соответствующим законопроектом.

Подготовленный депутатами законопроект был внесен в Думу 11 февраля 1998 г., принят в первом чтении 18 марта, во втором чтении — 17 июня и в третьем чтении — 2 июля 1998 г. 17 июля закон был отклонен Советом Федерации, после чего была создана согласительная комиссия. 11 сентября Государственная Дума приняла закон в редакции согласительной комиссии, но 14 октября новая редакция была также отклонена Советом Федерации. После этого Дума 23 октября преодолела вето верхней палаты, но 5 ноября вето наложил Президент РФ. Была создана специальная комиссия, которая подготовила новую согласованную редакцию с учетом предложений Президента.

К этому времени подспело и решение Конституционного Суда РФ. В своем постановлении от 17 ноября 1998 г. Суд признал большую часть

положений закона о выборах депутатов Государственной Думы соответствующими Конституции РФ. Было отмечено лишь три «дефекта»:

- включение подписей в поддержку партийных кандидатов-одномандатников в число подписей, собранных в поддержку федерального списка;
- возможность получения всех мандатов, распределяемых по пропорциональной системе, одним списком;
- возможность распределения мандатов между списками, получившими в совокупности менее 50% голосов избирателей.

Однако из-за произошедших в декабре 1998 г. изменений в руководстве Администрации Президента РФ работа над окончательным текстом проекта поправок к «рамочному» закону затормозилась. 20 января 1999 г. Государственная Дума приняла заявление «О совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах», в котором выразила беспокойство по поводу задержки с принятием закона, из-за которой тормозилось также принятие новых федеральных законов о выборах депутатов Государственной Думы и Президента РФ.

Наконец, 5 марта 1999 г. закон был принят Государственной Думой, затем он был одобрен Советом Федерации 17 марта и подписан Президентом 30 марта 1999 г.

Этот закон вносил изменения в 47 из 66 статей «рамочного» закона, а также дополнял закон приложением (форма декларации кандидата об имуществе). Наиболее существенными новеллами можно считать:

- уточнения, связанные с выборами в многомандатных округах (примерное равенство числа избирателей на один мандат; право избирательных объединений и блоков выдвигать кандидатов на каждый мандат; необходимость для избрания получить больше голосов, чем проголосовало «против всех»);

- обязанность кандидатов сообщать о своей судимости и иностранном гражданстве (и информирование об этом избирателей);

- предоставление кандидатами сведений о доходах и имуществе (недоверенность этих сведений являлась основанием для отказа в регистрации или ее отмены);

- возможность регистрации кандидата (списка кандидатов) на основании избирательного залога;

- признание выборов по пропорциональной системе несостоявшимися в случаях, если менее двух списков получили право принять участие в распределении мандатов или если за списки, получившие право принять участие в распределении мандатов, проголосовало менее 50% избирателей (в соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г.).

После этого работа над законом о выборах депутатов Государственной Думы была продолжена. 21 мая 1999 г. он был принят во втором чтении,

2 июня — в третьем чтении. 9 июня закон был одобрен Советом Федерации и 24 июня (за полтора месяца до начала избирательной кампании) Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» был подписан Президентом РФ.

В этом законе были уточнены многие избирательные процедуры. Что касается принципиальных изменений, то их было немного. Наиболее важными были следующие:

- увеличение максимального размера центральной части списка с 12 до 18 кандидатов;

- возможность регистрации на основании избирательного залога;

- замена досрочного голосования на голосование по открепительным удостоверениям;

- передача мандата другому списку в случае, если от мандата без вынуждающих обстоятельств откажется кандидат, входящий в первую тройку списка;

- отмена включения подписей в поддержку партийных кандидатов-одномандатников в число подписей, собранных в поддержку федерального списка;

- «плавающий» заградительный барьер (снижение барьера в случаях, если 5% преодолевает только один список или преодолевшие 5% списки в совокупности получают менее 50% голосов избирателей).

Две последние новеллы были связаны с постановлением Конституционного Суда от 17 ноября 1998 г.

Значительно проще сложилась судьба нового закона о выборах Президента РФ. Законопроект был внесен в Думу Президентом РФ 12 октября 1999 г., принят в первом чтении 27 октября, во втором чтении — 24 ноября и в третьем чтении — 1 декабря. 23 декабря закон был одобрен Советом Федерации и 31 декабря 1999 г. Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» был подписан Президентом. В тот же день Президент РФ Борис Ельцин объявил о своей добровольной отставке, и на основании вновь принятого закона были проведены досрочные президентские выборы 2000 г.

В этом законе в соответствии с новым «рамочным» законом были уточнены многие избирательные процедуры, в том числе связанные с предвыборной агитацией, финансированием избирательной кампании, подсчетом голосов. Наиболее принципиальным было изменение, связанное с датой проведения выборов. Предыдущий закон предусматривал проведение голосования в первое воскресенье после истечения срока, на который был избран Президент, при этом исчисление срока начиналось со дня его избрания. Такая норма должна была приводить к постепенному смещению дня

голосования: если избрание Президента на первых выборах состоялось 12 июня, то на вторых (с учетом повторного голосования) — 3 июля. Для того чтобы преодолеть эту тенденцию, в новом законе было записано, что днем голосования является первое воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах (т.е. в первом туре).

4.2. Партийное строительство в период 1996–1999 годов

Как уже отмечалось, на парламентских выборах 1995 г. наиболее раздробленными оказались два фрагмента политического спектра — правый и левоцентристский, в результате чего оба фрагмента не получили представительства в списочной части Государственной Думы. При подготовке к новым парламентским выборам в обоих фрагментах начались объединительные процессы.

На правом фланге первоначально (в конце 1996 г.) была создана Коалиция либеральных и правоцентристских партий и движений, в которую, помимо участников избирательного блока 1995 г. «Демократический выбор России — Объединенные демократы», вошли также движение «Общее дело», партия «Демократическая Россия» и Всероссийский союз Народных домов (возглавляемый бывшим руководителем Администрации Президента РФ Сергеем Филатовым). Эта коалиция была рыхлым и малоэффективным образованием, и к концу 1997 г. она фактически прекратила существование. В конце 1998 г., после образования правительства Евгения Примакова и убийства лидера «Демократической России» Галины Старовойтовой возникла новая, более широкая коалиция, получившая название «Правое дело». В коалицию вошли партии «Демократический выбор России», Крестьянская партия России, Республиканская партия РФ, Партия экономической свободы, Российская партия социальной демократии, движения «Вперед, Россия!», «Общее дело», «Россия молодая» (возглавлявшееся бывшим вице-премьером Правительства РФ Борисом Немцовым) и др.

Однако перед началом избирательной кампании и в самом ее начале конфигурация на правом фланге стала меняться. Были предприняты попытки еще больше расширить коалицию, включив в нее движения «Новая сила» (возглавлявшееся бывшим председателем Правительства РФ Сергеем Кириенко) и «Наш дом — Россия» (потерявшее силу после отставки в 1998 г. ее лидера Виктора Черномырдина с поста председателя Правительства РФ), а также формируемый в это время губернаторский блок «Голос России» (возглавляемый губернатором Самарской области Константином Титовым).

В конечном счете коалиция пополнилась сподвижниками Сергея Кириенко и Константина Титова, но к ней не примкнули другие губернаторы, образовавшие блок «Голос России», и из коалиции вышло движение «Вперед, Россия», которое предпочло союз с движением «Наш дом — Россия». В такой конфигурации коалиция превратилась в избирательный блок «Союз правых сил».

На левоцентристском поле первоначально возникло несколько центров кристаллизации. Первой попыткой объединения левоцентристов стало создание в конце 1996 г. Российского движения за новый социализм, в который первоначально вошли Союз реалистов, Конструктивно-экологическое движение «Кедр», Социалистическая партия трудящихся и Социалистический союз молодежи России. Позднее к движению присоединилась Партия самоуправления трудящихся и Российская объединенная промышленная партия.

К 1997 г. в качестве главного лидера левоцентристов стал рассматриваться мэр Москвы Юрий Лужков. Его высокая популярность и серьезные политические амбиции позволяли расценивать его как одного из главных претендентов на пост Президента РФ на приближающихся выборах (поскольку Борис Ельцин не имел права баллотироваться на третий срок). Поэтому актуальной стала задача создания «партии Лужкова».

В 1998 г. бывший директор Федеральной пограничной службы генерал Андрей Николаев, ставший депутатом Государственной Думы на дополнительных выборах, создал движение «Союз народовластия и труда». Сразу же после создания движения Николаев начал формировать на его базе Коалицию левоцентристских социалистических сил России, нацеленную на поддержку Юрия Лужкова. В коалицию, помимо «Союза народовластия и труда», вошли Социалистическая народная партия России (лидер — кандидат в Президенты 1996 г. Мартин Шаккум), «Кедр», Партия самоуправления трудящихся, Социалистическая партия трудящихся и Российский союз молодежи. От участия в коалиции в последний момент отказались Конгресс русских общин, Союз реалистов и Союз труда.

Вскоре Юрий Лужков решил самостоятельно заняться партийным строительством, и в конце 1998 г. была создана возглавленная им Общероссийская политическая общественная организация (ОПОО) «Отечество». Учредительный съезд организации прошел 19 декабря 1998 г., и в тот же день Министерство юстиции РФ зарегистрировало ее устав (случай беспрецедентный, связанный с тем, что зарегистрированные позже 19 декабря 1998 г. политические объединения не могли участвовать в парламентских выборах, которые по закону должны были быть назначены на 19 декабря 1999 г.).

В качестве коллективных членов в ОПОО «Отечество» сразу или в течение 1999 г. вошли многие политические объединения левоцентристской и социал-патриотической ориентации (в том числе ранее самостоятельно уча-

ствовавшие в выборах): «Женщины России», Конгресс русских общин, «Держава», Союз труда, Российская объединенная промышленная партия, Социалистическая народная партия России, Российский союз молодежи и др.

В регионах в ОПОО «Отечество» зачастую чуть ли не полностью переходил членский состав потерявшего власть движения «Наш дом — Россия» и ряда других объединений. Примкнули к организации и некоторые руководители субъектов РФ.

В то же время в первой половине 1999 г. возникли еще два губернаторских объединения — общественно-политические блоки «Голос России» и «Вся Россия». Первый блок вскоре приобрел правоцентристский характер и в конечном итоге вошел в Союз правых сил. Блок «Вся Россия», одним из главных учредителей которого было движение «Регионы России» (тесно связанное с одноименной группой депутатов Государственной Думы), объединил значительную часть руководителей субъектов РФ. «Вся Россия» быстро сблизилась с ОПОО «Отечество», что привело к образованию избирательного блока «Отечество — Вся Россия».

Следует также отметить создание в описываемые годы политических объединений, ориентированных на поддержку Александра Лебеда, который также рассматривался как перспективный кандидат на должность Президента РФ. Еще в конце 1995 г. Лебедь создал движение «Честь и Родина», а в конце 1996 г. — начале 1997 г. им была организована Российская народно-республиканская партия. Эти организации добились определенного успеха на региональных выборах. Кульминацией стало избрание Лебеда в мае 1998 г. губернатором Красноярского края. Однако затем в ходе губернаторской деятельности у Лебеда возникли сложности, и он отказался от активного участия в парламентской, а затем и президентской избирательной кампании.

4.3. Избирательные объединения и блоки на выборах депутатов Государственной Думы 1999 года

Выборы депутатов Государственной Думы второго созыва были назначены Указом Президента РФ от 9 августа 1999 г. В тот же день Президент РФ Борис Ельцин уволил в отставку председателя Правительства РФ Сергея Степашина и предложил на эту должность Владимира Путина, публично объявив его своим преемником.

Таким образом, за прошедшие перед выборами два года были уволены в отставку четыре премьер-министра — Виктор Черномырдин, Сергей Кириенко, Евгений Примаков и Сергей Степашин. И все они приняли участие в

выборах во главе (или в крайнем случае в составе первой тройки) федеральных партийных списков.

Избирательная кампания проходила на фоне новой военной операции в Чечне и стремительного подъема авторитета нового председателя Правительства РФ.

В отличие от предыдущей кампании избирательными объединениями по новому законодательству признавались только политические общественные объединения, причем их политический статус должен был быть закреплён в их уставе. Объединение либо изменение в уставе, придавшее ему статус политического, должно было быть зарегистрировано не позднее чем за год до дня голосования. Возможно, эта новелла позволила снизить число избирательных объединений и блоков, принявших участие в выборах Думы третьего созыва.

По данным Министерства юстиции Российской Федерации правом участия в выборах депутатов Государственной Думы третьего созыва обладали 139 общероссийских политических общественных объединений.

Списки в этот раз выдвинули 26 избирательных объединений и 10 избирательных блоков (включавших 28 избирательных объединений), но одному избирательному объединению было отказано в заверении списка. Документы на регистрацию представили 22 избирательных объединения и 10 избирательных блоков; три избирательных объединения, чьи списки были заверены, документы не представили. 7 избирательных объединений и 4 блока представили подписи избирателей, 13 избирательных объединений и 6 блоков внесли избирательный залог, 2 избирательных объединения первоначально представили подписи, но затем внесли залог в связи с тем, что в одном случае достоверных подписей оказалось недостаточно для регистрации, а в другом — количество недостоверных подписей превысило 15% от числа проверенных подписей.

Первоначально Центральная избирательная комиссия Российской Федерации зарегистрировала 28 списков — 18 списков избирательных объединений и 10 списков избирательных блоков, из них 10 на основании подписей избирателей и 18 на основании избирательного залога. Отказ в регистрации получили 4 избирательных объединения: Движение «НУР» не представило все необходимые документы, у Фронта национального спасения количество недостоверных подписей превысило 15% от числа проверенных подписей, у ЛДПР и Российской консервативной партии предпринимателей из списков были исключены кандидаты, входившие в первые тройки федеральной части списка¹.

¹ Эти кандидаты были исключены из списков за предоставление недостоверных сведений о себе (обязанность предоставления сведений о доходах и имуществе и санкции за недостоверность этих сведений были новеллами закона 1999 г.).

Регистрация еще двух списков была отменена в ходе избирательной кампании. Движение «Спас» (организация радикально-националистического толка) решением суда было признано не имеющим статуса общероссийского и лишено права участвовать в избирательной кампании. Регистрация списка Экологической партии России «Кедр» была отменена в связи с выбытием из списка кандидатов, занимавших второе и третье места в общефедеральной части списка¹. В итоге в выборах участвовали 26 федеральных списков (16 избирательных объединений и 10 избирательных блоков).

Лишь четыре избирательных объединения (КПРФ, Объединение «Яблоко», движения «Наш дом — Россия» и «Женщины России») участвовали в этих выборах формально в том же виде, что и на предыдущих. Однако если КПРФ и «Яблоко» и по существу были теми же политическими объединениями, что и прежде, то движения «Наш дом — Россия» и «Женщины России» были в тот момент, скорее, уже остатками прежних. Наибольшую консервативность проявило «Яблоко»: у этого объединения совпали 7 из 12 кандидатов в центральной части списков 1995 и 1999 гг.; при этом в первой тройке остались Григорий Явлинский и Владимир Лукин (на третьем месте), а второе место было отдано бывшему председателю Правительства РФ Сергею Степашину. У КПРФ в центральной части списка сохранились лишь четыре кандидата и, при неизменном лидере Геннадии Зюганове, вновь сменились кандидаты на втором и третьем местах: на этот раз их заняли спикер Государственной Думы Геннадий Селезнев и губернатор Тульской области Василий Стародубцев.

Движение «Наш дом — Россия» после отставки Виктора Черномырдина с поста председателя Правительства РФ уже не было «партией власти» (хотя и оставалось партией чиновников) и потому растеряло значительную часть своих прежних кандидатов². Первую тройку его списка составили Черномырдин, руководитель фракции «Наш дом — Россия» в Государственной Думе Владимир Рыжков и губернатор Саратовской области Дмитрий Аяцков. В центральной части списка, помимо Черномырдина и Рыжкова, был еще лишь один кандидат (депутат Государственной Думы Владимир Башмачников), входивший в центральную часть списка этого движения в

¹ Норма, на основании которой было отказано в регистрации списков ЛДПР и Российской консервативной партии предпринимателей, а также отменена регистрация списка Экологической партии России «Кедр», была признана не соответствующей Конституции Российской Федерации Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации № 7-П от 25 апреля 2000 года.

² Некоторые кандидаты, входившие в 1995 г. в центральную часть списка «Наш дом — Россия», оказались в 1999 г. в самых разных списках: Николай Травкин — в списке Объединения «Яблоко», академик Жорес Алферов — в списке КПРФ, казачий лидер Александр Мартынов — в списке блока «Отечество — Вся Россия».

1995 г. В то же время в центральную часть списка были включены лидер движения «Вперед, Россия!» Борис Федоров и депутат Государственной Думы Александр Заверюха, баллотировавшийся в 1995 г. по списку Аграрной партии России. Помимо Аяцкова, в списке движения были также губернаторы Вологодской, Новгородской и Томской областей Вячеслав Позгалев, Михаил Прусак и Виктор Кресс, возглавлявшие соответствующие региональные части списка, а также глава администрации Усть-Ордынского Бурятского автономного округа Валерий Малеев.

Движение «Женщины России» также понесло потери: часть ее актива (в том числе Екатерина Лахова, занимавшая вторую позицию в списках движения в 1993 и 1995 гг.) ушла в избирательный блок «Отечество — Вся Россия». Список по-прежнему возглавляла Алевтина Федуллова, но, помимо нее, в центральной части списка был еще только один кандидат, входивший в центральную часть списка движения в 1995 г. Второе место в списке заняла зам. министра труда и социального развития Галина Карелова, третье — председатель Московского областного профсоюза работников текстильной и легкой промышленности Нина Веселова.

Еще ряд избирательных объединений и блоков можно считать политическими преемниками объединений и блоков, участвовавших в выборах 1995 г. Так, «Блок Жириновского» фактически был формой участия в выборах ЛДПР¹, которая получила отказ в регистрации. Формально блок был образован двумя малоизвестными объединениями: Партией духовного возрождения России и Российским союзом свободной молодежи. Во главе списка стоял, разумеется, Владимир Жириновский. В первую тройку вошли также депутаты Государственной Думы Олег Финько и Егор Соломатин (Финько входил в 1995 г. в центральную часть списка ЛДПР)². Помимо Жириновского и Финько, в центральную часть списка «Блока Жириновского» были включены еще три кандидата, входившие в центральную часть списка ЛДПР в 1995 г.

В этой кампании наиболее раздробленным оказался левый фланг. Основным политическим преемником леворадикального блока «Коммунисты — Трудовая Россия — За Советский Союз» стал блок «Коммунисты, трудящиеся России — за Советский Союз», в центральной части списка которого остались пять кандидатов из центральной части списка прежнего

¹ Показательно, что фракция, которую образовали депутаты, избранные от этого блока, была названа ЛДПР.

² В первую тройку списка ЛДПР 1999 г., помимо Владимира Жириновского, входили также известный предприниматель Анатолий Быков и депутат Государственной Думы Михаил Мусатов, однако именно из-за недостоверности сведений в представленных ими документах список не был зарегистрирован.

блока (в том числе сохранившие первые два места Виктор Тюлькин и Анатолий Крючков). Однако Виктор Анпилов, занимавший в списке леворадикалов 1995 г. третью позицию, в этот раз возглавил «Сталинский блок — за СССР», в первую тройку которого вошли также лидер «Союза офицеров» Станислав Терехов (входивший в 1995 г. в центральную часть списка блока «Власть — народу!») и Евгений Джугашвили (внук Иосифа Сталина).

Еще два списка сформировали политики, отколовшиеся от КПРФ. Радикальные позиции заняло Общероссийское политическое движение «В поддержку армии, оборонной промышленности и военной науки»¹, список которого возглавили депутаты-коммунисты Виктор Илюхин и Альберт Макашов (избранные в 1995 г. по одномандатным округам). На социал-патриотических позициях стояло Всероссийское общественно-политическое движение «Духовное наследие», список которого возглавили два депутата, входивших в 1995 г. в центральную часть списка КПРФ (Алексей Подберезкин и Валерий Воротников), и известный писатель Петр Проскурин.

Преимником блока «Власть — народу!» стал Российский общенародный союз, входивший в 1995 г. в состав этого блока. Список союза возглавил Сергей Бабурин, занимавший в 1995 г. вторую позицию в списке блока «Власть — народу!», но, помимо Бабурина, в списке присутствовал лишь еще один кандидат, входивший в 1995 г. в список данного блока. В то же время третье место в списке Российского общенародного союза получил Николай Павлов, занимавший в 1995 г. второе место в списке радикально-националистической Национально-республиканской партии России. В центральной части списка был также один кандидат, входивший в 1995 г. в центральную часть списка движения «Держава».

Конгресс русских общин в конечном итоге отказался входить в блок «Отечество — Вся Россия» и образовал вместе с «Международным союзом» избирательный блок под названием «Конгресс Русских Общин и Движение Юрия Болдырева». Первое место в списке блока получил заместитель председателя Счетной палаты РФ, бывший «яблочник» Юрий Болдырев, второе — депутат Государственной Думы, лидер Конгресса русских общин Дмитрий Рогозин. Он оказался единственным кандидатом, перешедшим в центральную часть списка блока из центральной части списка Конгресса 1995 г. (где он занимал пятую позицию).

На правом фланге объединительный процесс оказался успешным. Если не считать Объединение «Яблоко» и движение «Наш дом — Россия», которые занимали отдельные ниши политического спектра, то остальные либе-

¹ Это движение было создано в 1997 г. депутатом Государственной Думы Львом Рохлиным, избранным по списку движения «Наш дом — Россия», но затем перешедшим в оппозицию, который был убит в 1998 г.

ральные и правоцентристские партии и движения сумели объединиться в избирательный блок «Союз правых сил». Формально блок образовали четыре избирательных объединения: партия «Демократический выбор России», движения «Новая сила» и «Россия молодая» и Общероссийская общественная политическая организация «Юристы за права и достойную жизнь человека» (последняя представляла общественный блок «Голос России»), однако реально круг объединившихся организаций был более широким. Список блока возглавили бывший председатель Правительства РФ, лидер движения «Новая сила» Сергей Кириенко, бывший первый зам. председателя Правительства РФ Борис Немцов и лидер движения «Общее дело» Ирина Хакамада. В центральную часть списка блока вошли также бывший министр юстиции РФ Павел Крашенинников, лидер ООПО «Юристы за права и достойную жизнь человека» Гасан Мирзоев, депутаты Государственной Думы Сергей Ковалев и Эдуард Воробьев (оба в 1995 г. входили в центральную часть списка блока «Демократический выбор России — Объединенные демократы») и др. Лидер партии «Демократический выбор России» Егор Гайдар возглавлял московскую часть списка.

Большую часть левоцентристских сил удалось объединить в избирательный блок «Отечество — Вся Россия». Формально блок образовали пять избирательных объединений: ОПОО «Отечество», ОПОО «Регионы России», Общероссийское политическое общественное движение «За равноправие и справедливость» (два последних объединения представляли общественно-политический блок «Вся Россия»), Аграрная партия России и политическая партия «Союз христианских демократов России» (преемник партии «Христианско-демократический союз — Христиане России», самостоятельно участвовавшей в выборах 1995 г.). Таким образом, в этот блок удалось объединить не только ОПОО «Отечество» и общественно-политический блок «Вся Россия», но и ветерана думских кампаний Аграрную партию России (из-за чего блок получил неформальное имя «ОВРАГ»). Впрочем, аграрии при этом раскололись, и часть из них вошла в список КПРФ (в том числе входившие в 1995 г. в центральную часть списка Аграрной партии России Василий Стародубцев и Александр Давыдов, а также лидер Аграрной депутатской группы в Думе второго созыва Николай Харитонов).

Список блока «Отечество — Вся Россия» возглавили бывший председатель Правительства РФ Евгений Примаков, мэр Москвы Юрий Лужков (лидер ОПОО «Отечество») и губернатор Санкт-Петербурга Владимир Яковлев (один из лидеров общественно-политического блока «Вся Россия»). В центральную часть списка вошли также лидеры избирательных объединений и блоков, участвовавших в выборах 1995 г.: Екатерина Лахова (второй номер в списке движения «Женщины России»), Михаил Лапшин (Аг-

рарная партия России), Станислав Говорухин («Блок Станислава Говорухина»), Борис Громов («Мое Отечество»), а также лидер депутатской группы «Российские регионы» в Думе второго созыва Олег Морозов, лидер движения «Союз труда» Андрей Исаев и др. В список блока были включены также кандидаты, входившие в 1995 г. в центральные части списков Объединения «Яблоко», движений «Наш дом — Россия», «Конгресс русских общин» и «Вперед, Россия!», Партии самоуправления трудящихся, «Блока Ивана Рыбкина», блока «Профсоюзы и промышленники России — Союз Труда» и Партии любителей пива. Региональные части списка «украсили» губернаторы Кировской и Московской областей Владимир Сергеев и Анатолий Тяжлов¹, глава Республики Мордовия Николай Меркушкин, председатель Правительства Республики Карелия Сергей Катанандов.

Тем не менее блоку «Отечество — Вся Россия» не удалось объединить все левоцентристские силы. Так, «Союз народовластия и труда» (возглавлявшийся Андреем Николаевым), Партия самоуправления трудящихся (возглавлявшаяся Святославом Федоровым), Союз реалистов, Социалистическая партия трудящихся, политическая организация «Надежда России» и движение «Инженерный прогресс России» объединились в «Блок генерала Андрея Николаева, академика Святослава Федорова». Список возглавили кандидаты, давшие имя блоку; в нем были также кандидаты, входившие в 1995 г. в списки движений «Конгресс Русских Общин» и «Стабильная Россия».

Заметную роль на левоцентристском поле сыграла Партия пенсионеров, список которой возглавил бывший секретарь ЦК КПСС (и предшественник Бориса Ельцина на посту первого секретаря Свердловского обкома КПСС) Яков Рябов. В выборах участвовали также движение «Социал-демократы» (преемник блока «Социал-демократы»), Социалистическая партия России (возглавлявшаяся Иваном Рыбкиным) и Русская социалистическая партия (возглавлявшаяся Владимиром Брынцаловым), однако эти избирательные объединения оказались среди аутсайдеров.

Большинство серьезных избирательных объединений и блоков выдвинули свои списки в сентябре. Однако в начале октября был создан избирательный блок под названием «Межрегиональное движение “Единство” (“МЕДВЕДЬ”）」, быстро вышедший в фавориты избирательной кампании. Формально блок учредили семь избирательных объединений: Российская христианско-демократическая партия, Народно-патриотическая партия, общероссийские политические общественные движения «Рефак» («Благоден-

¹ Любопытно, что два кандидата из списка блока «Отечество — Вся Россия», Борис Громов и Анатолий Тяжлов, конкурировали на проходивших параллельно выборах губернатора Московской области. Громов победил и стал губернатором, а Тяжлов занял кресло депутата Государственной Думы.

стве)), «Моя семья», «В поддержку независимых депутатов», «Поколение Свободы» и Общероссийская политическая общественная организация «Всероссийский союз поддержки и содействия малому и среднему бизнесу». Однако все учредители блока были малоизвестными объединениями, не обладающими сколько-нибудь серьезным авторитетом. Фактически блок был создан усилиями Администрации Президента РФ для поддержки политики нового председателя Правительства РФ Владимира Путина и соответственно сам получил на выборах поддержку Путина, а также ряда губернаторов (в основном зависимых от федеральной власти).

Центральная часть списка включала только трех кандидатов: министр РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Сергей Шойгу (один из наиболее популярных членов Правительства РФ), известный спортсмен, олимпийский чемпион по классической борьбе Александр Карелин и начальник ВНИИ МВД РФ Александр Гуров (имевший репутацию борца с организованной преступностью). Среди лидеров региональных частей списка были губернатор Тверской области Владимир Платов, депутат Государственной Думы Владимир Тарачев (избранный в 1995 г. по одномандатному округу от движения «Наш дом — Россия»), председатель Магаданской областной Думы Владимир Пехтин, зам. губернатора Курской области Александр Федулов, полномочный представитель Президента РФ в Нижегородской области Александр Косариков, другие региональные чиновники и депутаты, бизнесмены, а также руководители образовавших блок избирательных объединений Франц Клинецвич, Александр Чуев, Владимир Коптев-Дворников.

Блок «Медведь», ассоциировавшийся с правительством Владимира Путина, воспринимался как центристский и даже правоцентристский. В то же время он во многом подыгрывал национально-патриотическим настроениям и успешно боролся за голоса патриотического электората.

Около десятка участвовавших в выборах избирательных объединений и блоков не имели внятной политической ориентации и реально не могли рассчитывать на поддержку значительной части избирателей (Всероссийская политическая партия народа, Российская партия защиты женщин, избирательный блок «Мир. Труд. Май» и др.).

4.4. Избирательная кампания 1999 года и результаты выборов

В ходе регистрации федеральных списков возник скандал, серьезно осложнивший течение избирательной кампании. Как уже отмечалось, по сход-

ным основаниям Центральная избирательная комиссия РФ отказала в регистрации списков ЛДПР и Российской консервативной партии предпринимателей. Первая партия нашла выход в спешном выдвижении нового списка от имени «Блока Жириновского», вторая же обратилась в суд. 10 ноября Верховный Суд РФ по жалобе Российской консервативной партии предпринимателей признал отказ в регистрации списка этой партии незаконным и обязал Центральную избирательную комиссию РФ зарегистрировать список. 22 ноября кассационная коллегия Верховного Суда РФ оставила это решение в силе. После этого Центральная избирательная комиссия РФ приняла решение зарегистрировать список Российской консервативной партии предпринимателей (22 ноября), а затем (2 декабря) и список ЛДПР, поскольку основания для отказа в регистрации в обоих случаях были одинаковыми.

В результате возникла нестандартная ситуация, поскольку большинство кандидатов от ЛДПР к этому времени были зарегистрированы по списку «Блока Жириновского», таким образом, они оказались одновременно в двух зарегистрированных списках. Точку в этом деле поставил Президиум Верховного Суда РФ, который 8 декабря по протесту заместителя Генерального прокурора РФ отменил решение Верховного Суда РФ и вынес новое решение об отказе в удовлетворении жалобы Российской консервативной партии предпринимателей. После этого регистрация списков Российской консервативной партии предпринимателей и ЛДПР была отменена.

Агитационная кампания ознаменовалась острым противостоянием избирательных блоков «Медведь» и «Отечество — Вся Россия». На стороне обоих блоков был административный ресурс: у блока «Медведь» — в основном федеральный, у блока «Отечество — Вся Россия» — административный ресурс руководителей ряда регионов, в том числе наиболее крупных (Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Республика Башкортостан).

Два главных общероссийских телеканала (ОРТ и РТР) откровенно поддерживали блок «Медведь» и вели агитацию против блока «Отечество — Вся Россия» и в первую очередь против его лидеров Евгения Примакова, Юрия Лужкова и Владимира Яковлева. Особенной резкостью отличались аналитические программы Сергея Доренко на ОРТ. По обращению Лужкова Большое жюри Союза журналистов России вынесло 19 ноября решение, в котором признало, что в программах Доренко «содержатся нарушения, в том числе грубые, норм профессиональной этики и правил поведения журналистов».

С другой стороны, контролируемый Правительством Москвы телеканал ТВЦ, также имевший статус общероссийского (но с меньшим территориальным охватом, чем ОРТ и РТР), активно поддерживал блок «Отечество — Вся Россия» и вел борьбу против блоков «Медведь» и «Союз правых

сил)¹. Еще один общероссийский канал, НТВ (имевший статус негосударственного), также был более лоялен московским властям, чем федеральным.

По результатам голосования преодолели 5%-ный барьер и были допущены к распределению мандатов шесть списков, два из которых были выдвинуты избирательными объединениями (КПРФ и «Яблоко») и четыре — избирательными блоками («Медведь», «Отечество — Вся Россия», «Союз правых сил» и «Блок Жириновского»). Списки, допущенные к распределению мандатов, получили в сумме 81,4% голосов от числа избирателей, принявших участие в голосовании, или 50,2% от числа зарегистрированных избирателей.

Из четырех объединений, представленных в Думе второго созыва, барьер преодолели три — КПРФ, «Яблоко» и «Блок Жириновского» (по сути — ЛДПР). КПРФ сумела удержать первое место, набрав 24,3% голосов (даже несколько больше, чем в 1995 г.). Однако проправительственный блок «Медведь» получил лишь немногим меньше — 23,3%. Третье место занял блок «Отечество — Вся Россия», получивший 13,3%. Четвертым с результатом 8,5% стал избирательный блок «Союз правых сил» (политический преемник блока «Выбор России», представленного в Думе первого созыва, и блока «Демократический выбор России — Объединенные демократы», который на выборах 1995 г. получил 3,9%). «Блок Жириновского» довольствовался 6,0%, Объединение «Яблоко» — 5,9%.

Интересно, что блок «Отечество — Вся Россия» больше половины всех своих голосов получил всего в пяти субъектах Федерации — Москве, Санкт-Петербурге, Московской области, республиках Татарстан и Башкортостан. Следует отметить также беспрецедентный разброс голосов за этот блок по регионам: от 88,0% в Республике Ингушетия до 2,2% в Магаданской области. Блок лидировал в 8 субъектах Федерации, в то же время в 15 субъектах Федерации он получил менее 5%.

КПРФ лидировала в 32 субъектах Федерации. Максимальную поддержку партия получила в Республике Северная Осетия — Алания (42,1%), минимальную — в Республике Ингушетия (1,8%, единственный регион, где КПРФ не преодолела 5%).

Блок «Медведь» лидировал в 48 субъектах Федерации. Максимальной была его поддержка в Республике Тыва (70,8%), минимальной — в Республике Ингушетия (1,0%, единственный регион, где блок не преодолел 5%).

«Союз правых сил» максимальную поддержку (22,1%) получил в Самарской области (где на него работал административный ресурс губернато-

¹ Одновременно с выборами депутатов Государственной Думы проходили выборы мэра Москвы, на которых Юрию Лужкову противостоял лидер блока «Союз правых сил» Сергей Кириенко. В связи с этим контролируемые Лужковым средства массовой информации вели ожесточенную борьбу как с Кириенко, так и с возглавлявшимся им блоком.

ра Константина Титова), минимальную (0,4%) — в Республике Ингушетия. Ни в одном из субъектов Федерации блоку не удалось занять лидирующую позицию, тем не менее в 11 одномандатных округах (в Нижегородской, Пермской, Самарской областях и Санкт-Петербурге) он оказался на первом месте. В 19 субъектах Федерации «Союз правых сил» получил менее 5% голосов избирателей.

«Блок Жириновского» максимальную поддержку получил в Читинской области (12,7%), минимальную — в Республике Дагестан (0,4%). Ни в одном из одномандатных округов блоку не удалось занять лидирующую позицию. В 16 субъектах Федерации он получил менее 5%.

Объединение «Яблоко» наилучшего результата достигло в Томской области (13,8%), наихудшего — в Республике Дагестан (0,4%). Ни в одном избирательном округе оно не было первым. В 49 субъектах Федерации объединение не преодолело 5%.

Разрыв между лидирующей шестеркой и остальными избирательными объединениями и блоками на этот раз был довольно резким. Ни один список не попал в диапазон от 3 до 5% голосов. Занявший седьмое место леворадикальный блок «Коммунисты, трудящиеся России — за Советский Союз» набрал лишь 2,2%. За ним следовали движение «Женщины России» (2,0%), Партия пенсионеров (1,9%) и движение «Наш дом — Россия» (1,2%). Большая часть объединений и блоков (16), как и на предыдущих выборах, получила менее 1% голосов.

Против всех списков проголосовали 3,3% избирателей. Наибольшим этот показатель был в Таймырском автономном округе (6,2%).

На этих выборах вновь отказались от получения мандата несколько кандидатов, являвшихся «лицом» списка. У блока «Медведь» от мандата отказался министр Сергей Шойгу, возглавлявший список блока. У блока «Отечество — Вся Россия» от мандатов отказались мэр Москвы Юрий Лужков и губернатор Санкт-Петербурга Владимир Яковлев, занимавшие в списке второе и третье места. У КПРФ от мандата отказался губернатор Тульской области Василий Стародубцев, стоявший в списке на третьей позиции. Закон 1999 г. предусматривал за отказ от мандата кандидата из первой тройки санкции: объединение или блок должны были в этом случае лишиться мандата. Однако в законе присутствовала и оговорка о «вынуждающих обстоятельствах», написанная столь нечетко, что она позволила трактовать закон в пользу партии и блоков, допустивших обман избирателей.

В результате выборов в одномандатных избирательных округах были избраны 216 депутатов. В 8 одномандатных округах выборы были признаны несостоявшимися в связи с тем, что кандидаты, занявшие первое место, получили меньше голосов избирателей, чем проголосовало против всех кан-

дидатов. В одном избирательном округе (Чеченская Республика) выборы не проводились из-за проходивших там военных действий.

Из 216 избранных кандидатов 111 были выдвинуты избирательными объединениями и избирательными блоками, 101 — непосредственно избирателями, 4 выдвинули свою кандидатуру сами. Наибольшее количество депутатов (46) провела КПРФ, далее идут блок «Отечество — Вся Россия» (31), блок «Медведь» (9), движение «Наш дом — Россия» (7), «Союз правых сил» (5), «Яблоко» (4). В целом по одномандатным округам были избраны представители 13 избирательных объединений и блоков, при этом пять из них провели только одного кандидата.

Процент проголосовавших за победителей в одномандатных избирательных округах колебался от 15,65 (в Котласском округе № 60 в Архангельской области) до 91,2 (в Агинском Бурятском округе № 215). 26 кандидатов набрали более 50% голосов избирателей. В среднем победители получили 33% от числа принявших участие в голосовании.

Против всех кандидатов в среднем голосовало 11,6% избирателей. Наибольшая доля протестных голосов (26,4%) была зафиксирована в Промышленном одномандатном избирательном округе № 152 (Самарская область), где была отменена регистрация Альберта Макашова¹.

4.5. Региональные и муниципальные выборы 1998–1999 годов

4.5.1. Выборы глав субъектов Федерации

В 1998–1999 гг. выборы глав состоялись в 26 регионах (в трех из них второй тур прошел уже в 2000 г.). При этом в 1998 г. выборы проходили в шести республиках, а также в Красноярском крае и трех областях, где главы были избраны в 1993 г. В 1999 г. выборы прошли в 16 регионах, в том числе в одной республике (Карачаево-Черкесской), где они проводились первый раз, и в 12 краях и областях, где предыдущие выборы проходили в 1995 г. При этом в девяти регионах выборы (или первый их тур) проводились 19 декабря 1995 г., одновременно с выборами депутатов Государственной Думы.

Особенностью этого периода было большое число досрочных выборов (8 из 26), но лишь в случае Ленинградской области это было связано с выбытием губернатора. Чаще всего целью проведения досрочных выборов было создание преимуществ действующему главе региона. В Новгородской, Ом-

¹ Уже после выборов отмена регистрации Альберта Макашова была признана незаконной, после чего областной суд отменил результаты выборов по данному округу, но это решение затем было отменено Верховным Судом РФ.

ской и Томской областях выборы были проведены на три месяца раньше положенного срока, в Республике Башкортостан, Белгородской области и в Москве — на шесть месяцев, в Вологодской области — на 9,5 месяца.

Федеральный закон, принятый в марте 1999 г., разрешал в целях совмещения с другими выборами единовременное продление или сокращение не более чем на 9 месяцев срока полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Единственным регионом, где назначение досрочных выборов соответствовало этому закону, была Москва, где было решено совместить очередные выборы мэра с выборами депутатов Государственной Думы¹. Выборы губернатора Вологодской области были также совмещены с думскими (а также с выборами областного Законодательного Собрания), однако при этом срок полномочий губернатора был сокращен более чем на 9 месяцев.

Напротив, в Белгородской, Новгородской, Омской и Томской областях срок полномочий губернатора истекал одновременно со сроком полномочий Государственной Думы, и, устроив досрочные губернаторские выборы, региональные власти отказались от совмещения их с думскими. Для обоснования такого решения губернаторы этих областей (а также Вологодской области) подали заявления о досрочном прекращении своих полномочий, но не с момента подачи заявления, а со дня проведения досрочных выборов либо со дня, ему предшествующего².

Решения о назначении досрочных выборов глав Белгородской и Новгородской областей оспаривались в суде. В обоих случаях областные суды признавали решения законными, а Верховный Суд РФ — незаконными. Окончательное решение о законности проведения выборов принимал Президиум Верховного Суда — в обоих случаях за 4 дня до дня голосования.

Конкуренция в среднем составляла 7 кандидатов на одно место. В то же время в трех регионах (Республики Башкортостан и Мордовия, а также Вологодская область) баллотировались всего по два кандидата. Наибольшая степень конкуренции (16 кандидатов) наблюдалась в Ленинградской области.

¹ Срок полномочий мэра Москвы Юрия Лужкова заканчивался в июне 2000 г., поэтому логичнее было совместить выборы мэра с президентскими, которые по действовавшему до конца 1999 г. закону должны были проводиться в июле 2000 г. Публично Лужков объяснил перенос выборов на декабрь тем, что не хочет продления своих полномочий даже на месяц. Основной же причиной было его намерение участвовать в президентских выборах. Впрочем, впоследствии оказалось, что совместить выборы мэра с президентскими, которые прошли досрочно в марте 2000 г., не удалось бы, к тому же Лужков в президентских выборах не участвовал.

² Верх изобретательности в этом вопросе проявил глава администрации Белгородской области Евгений Савченко, отметивший в своем заявлении, что слагает с себя обязанности главы не с определенной даты, а с момента вступления в должность вновь избранного главы администрации области.

Наиболее высокая активность избирателей (79,0%) была зафиксирована в Карачаево-Черкесской Республике. Стоит отметить также высокую (более 70%) явку в Республиках Башкортостан и Мордовия и в Белгородской области. На выборах, совмещенных с выборами депутатов Государственной Думы, активность избирателей составила 60–70%. Самой низкой была явка в Смоленской области (апрель—май 1998 г.) — 39,6% в первом туре и 35,1% — во втором.

Второй тур потребовался в 10 регионах. В Ленинградской области второй тур не проводился, поскольку областной закон позволял признать избранным кандидата, получившего относительное большинство. В остальных победитель в первом же туре получил абсолютное большинство голосов. Наибольшую поддержку (91,6%) получил Михаил Прусак, переизбранный губернатором Новгородской области. Самый низкий результат у победителя был зафиксирован в Ленинградской области (30,3%).

Действующие главы победили в 15 регионах (включая и.о. губернатора Ленинградской области¹). Любопытно, что среди 11 проигравших глав — все четверо, избранные в апреле 1993 г.

Среди новоизбранных глав были три депутата Государственной Думы, один председатель областного законодательного органа, три мэра областного или республиканского центра, один глава районной администрации. Стоит отметить победу на выборах главы администрации Тамбовской области бывшего главы региона Олега Бетина, проигравшего выборы в 1995 г. и взявшего реванш в 1999 г. Примечательно также избрание президентом Республики Северная Осетия бывшего первого секретаря Северо-Осетинского обкома КПСС Александра Дзасохова, вернувшегося в республику после десятилетней работы в органах законодательной власти СССР и России.

В трех регионах главами стали представители генералитета. Однако в этот период еще рано было говорить о тенденции. Избрание главой Карачаево-Черкесской Республики местного уроженца генерала Владимира Семёнова соответствовало кавказской традиции, а во главе двух ключевых российских регионов (Красноярского края и Московской области) встали не просто генералы, но политики федерального уровня — Александр Лебедь и Борис Громов².

¹ Досрочные выборы губернатора Ленинградской области проводились в связи с переходом губернатора Вадима Густова в сентябре 1998 г. в Правительство РФ. Однако из-за судебных тяжб сроки проведения выборов затянулись, и они прошли лишь в сентябре 1999 г. К этому времени Густов уже покинул Правительство РФ и принял участие в выборах, однако победу одержал и.о. губернатора Валерий Сердюков.

² Напомним, что Александр Лебедь баллотировался в 1996 г. на пост Президента РФ, а затем занимал должность секретаря Совета безопасности РФ; Борис Громов баллотировался в 1991 г. на пост Вице-президента РСФСР, а в 1995 г. на выборах депутатов Государственной Думы возглавлял список движения «Мое Отечество».

Избирательными объединениями и блоками было выдвинуто всего 13% зарегистрированных кандидатов. И лишь один из них был избран — это ставший смоленским губернатором глава администрации Смоленска Александр Прохоров, выдвинутый КППРФ. Кроме него, представителями левых сил можно считать победителей еще в двух или трех областях. В большинстве регионов выборы носили преимущественно персональный, а не партийный характер. Показательна в этом отношении Московская область, где и проигравший губернатор Анатолий Тяжлов и вновь избранный Борис Громов одновременно баллотировались в Государственную Думу по одному и тому же списку избирательного блока «Отечество — Вся Россия».

4.5.2. Выборы депутатов законодательных органов субъектов Федерации

В 1998 г. выборы депутатов законодательных органов субъектов РФ прошли в 17 регионах (из них в семи — в марте), а в 1999 г. — в 13 регионах (из них в шести — 19 декабря, одновременно с выборами депутатов Государственной Думы). При этом в Вологодской области, где была предусмотрена каждые два года ротация половины состава Законодательного Собрания, выборы проводились в марте 1998 г. и 19 декабря 1999 г. Таким образом, в течение 1998–1999 гг. выборы проходили в 29 регионах (в том числе в 14 республиках).

Единственным субъектом РФ, где в этот период использовалась пропорциональная избирательная система, была Свердловская область, в которой в 1998 г. проводилась ротация половины состава Областной Думы; одновременно в области по мажоритарной системе избиралась Палата Представителей. В остальных регионах применялась мажоритарная система с использованием одномандатных (как правило) или многомандатных¹ избирательных округов.

В среднем на одно депутатское место баллотировались 5 кандидатов. Наибольшая конкуренция была в Санкт-Петербурге (11,5 кандидата на мандат), а наименьшая — в Палату Представителей Государственного Собрания Республики Башкортостан (2 кандидата на мандат). Лишь 19% баллотировавшихся кандидатов были выдвиженцами избирательных объединений и блоков. При этом в четырех регионах вообще не было таких выдвиженцев. Наибольшая доля партийных кандидатов была в Волгоградской (43,4%) и Свердловской областях (40,5% в мажоритарных округах).

По уровню партийности избранного депутатского корпуса выделились два региона: Волгоградская область, где из 16 избранных депутатов 12 были

¹ Принятый в 1997 г. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» запретил образовывать избирательные округа с числом мандатов более пяти.

представителями КППФ (остальные 4 были выдвинуты избирателями), и Краснодарский край, где из 50 депутатов 38 оказались выдвинутыми краевого общественно-политического движения «Отечество» (лидером которого был губернатор края Николай Кондратенко), один — краевого отделения Объединения «Яблоко», остальные — групп избирателей. Иной результат получился на выборах в Палату Республики Законодательного Собрания Республики Карелия, где из 25 избранных депутатов 10 были выдвинутыми четырех партий (тех же, что были представлены в Государственной Думе второго созыва). В остальных регионах (не считая выборов в Свердловской области по пропорциональной системе) кандидаты от избирательных объединений и блоков завоевали не более трети мандатов.

Активность избирателей сильно различалась. В одном из одномандатных избирательных округов Республики Татарстан она составила 99,7%. В то же время в некоторых округах Республики Чувашия и Свердловской области выборы не состоялись, так как не была достигнута требуемая региональными законами 25%-ная явка.

4.5.3. Отмена регистрации кандидата и результатов выборов как проявление административного ресурса

В 1998–1999 гг. на российских выборах (главным образом региональных и муниципальных) начали практиковаться такие специфические методы, как отмена регистрации неугодного для власти кандидата, а также отмена результатов выборов, в результате которых был избран неугодный для власти кандидат.

До этого периода попытки не допустить до выборов неугодных кандидатов также предпринимались, однако основным методом был отказ в регистрации. Случаи отмены регистрации и отмены результатов выборов были исключительными и обычно обуславливались серьезными основаниями. С 1998 г. такие случаи участились, а еще несколько лет спустя отмена регистрации кандидатов стала непременным атрибутом избирательной кампании.

Этому в немалой степени способствовали изменения, внесенные в избирательное законодательство в 1997 г. Разработчики закона стремились, с одной стороны, детально отрегулировать все избирательные процедуры, в том числе процедуры отказа в регистрации, отмены регистрации, признания результатов выборов недействительными. С другой стороны, они были озабочены такими проявившимися на выборах негативными явлениями, как «грязные избирательные технологии» и проникновение во властные структуры лиц, связанных с криминальным миром. Сочетание этих факторов привело к тому, что перечни оснований для отказа в регистрации и отмены регистрации получились широкими, расплывчатыми и открытыми. Кроме

того, право на отмену регистрации по большинству оснований сохранялось за избирательными комиссиями. Нечеткими были и основания для признания результатов выборов недействительными.

Этими положениями закона стали активно пользоваться властные структуры с целью не допустить избрания неудобных кандидатов. Наиболее громкими в 1998–1999 гг. были скандалы, произошедшие на выборах в Республике Башкортостан, в Нижнем Новгороде и во Владивостоке.

На выборах мэра Нижнего Новгорода в марте 1998 г. победу одержал Андрей Климентьев, имевший криминальную репутацию. Городская избирательная комиссия признала результаты выборов недействительными, мотивируя это решение многочисленными нарушениями, допущенными как кандидатами (в том числе проигравшими), так и их доверенными лицами.

На выборах Президента Республики Башкортостан в июне 1998 г. республиканский избирком отказал в регистрации депутату Государственной Думы Александру Аринину. Верховный Суд РФ признал это решение незаконным и обязал зарегистрировать Аринина. Избирком выполнил решение суда, но в тот же день отменил регистрацию Аринина, обвинив его в нарушении правил агитации. Это решение также было признано Верховным Судом РФ незаконным, но уже после того, как прошли выборы.

В сентябре 1998 г. Избирательная комиссия Приморского края накануне дня голосования на выборах мэра Владивостока отменила регистрацию действующего мэра Виктора Черепкова, обвинив его в ряде нарушений при проведении предвыборной агитации. В ответ 48,3% избирателей Владивостока проголосовали против всех кандидатов, и выборы мэра были признаны несостоявшимися.

В январе 1999 г. прошли выборы депутатов Думы города Владивостока, на которых большинство мандатов (15 из 16) завоевали сторонники Виктора Черепкова. Однако суд признал недействительными результаты выборов по ряду избирательных округов, вследствие чего Дума не смогла приступить к осуществлению своих полномочий.

Практика отмены регистрации кандидатов распространилась и на выборы депутатов Государственной Думы, где была отменена регистрация Альберта Макашова (см. также раздел 4.4).

4.6. Выводы

Период 1997–1999 гг. был для России нелегким как в экономической, так и политической областях. Наиболее серьезным испытанием стал экономический кризис августа 1998 г. (одновременные девальвация рубля и де-

фолт), ответственность за который несут не только действовавшее тогда правительство Сергея Кириенко, но и предшествующее правительство Виктора Черномырдина, а также Президент и парламент.

В политической области данный период ознаменовался противостоянием Президента и Государственной Думы, второй созыв которой оказался более оппозиционным, чем первый. Кульминацией противостояния стала неудавшаяся попытка нижней палаты парламента начать процедуру отрешения Бориса Ельцина от президентской должности (импичмента) в мае 1999 г.¹ Стоит также отметить проявившуюся в 1999 г. фронду прежде лояльного Президенту РФ Совета Федерации, выразившуюся, в частности, в отказе утвердить отставку генерального прокурора Юрия Скуратова.

Еще одним проявлением кризиса стала частая смена главы Правительства (четыре раза менее чем за два года). При этом оказалось, что Государственная Дума может играть вполне самостоятельную роль в вопросе назначения премьера. Если в апреле 1998 г. Президенту удалось «продать» через Думу назначение Сергея Кириенко, то его попытка таким же образом вернуть на должность премьера Виктора Черномырдина окончилась неудачей. Президент был вынужден в сентябре 1998 г. согласиться с кандидатурой Евгения Примакова, предложенной рядом депутатов и поддерживаемой фракциями КПрФ и «Яблоко».

Оппозиционность Государственной Думы сыграла в целом положительную роль в развитии избирательного законодательства. Стремление депутатов (в первую очередь из фракций КПрФ и «Яблоко») к ограничению возможности административного воздействия на избирательный процесс привело к разработке современного и вполне демократичного законодательства о выборах и референдумах. Тем не менее оно оказалось не свободно от некоторых политических влияний и не во всех аспектах было в достаточной степени юридически проработано. Негативную роль сыграла и навязанная бюрократией тема борьбы с «грязными избирательными технологиями» и проникновением криминала во власть.

Необходимо отметить, что в этот период избирательное законодательство и практика выборов начали двигаться в разных направлениях. Если законодательство в целом становилось более демократичным, то в правоприменительной практике все более явно проявлялась тенденция к ограничению избирательных прав граждан. Вторая половина 90-х гг. ознаменовалась расцветом избирательных технологий, при этом негативную роль сыг-

¹ Предлагалось выдвинуть обвинения Борису Ельцину по пяти пунктам. Наибольшее число голосов (284 при необходимых 300) собрал пункт, связанный с началом военных действий в Чечне в 1994 г.

рали не столько сами «грязные» технологии, сколько общая их имиджевая направленность — в результате политическая составляющая выборов стала все менее выраженной. Однако уже к концу 90-х гг. доминирующую роль на выборах начал играть административный ресурс, умело сочетающий формы административного управления выборами с имиджевыми технологиями.

Экономический кризис 1998 г. и формирование правительства Евгения Примакова, казалось бы, предвещали дальнейший сдвиг электората влево. Однако вскоре выяснилось, что значительная часть избирателей устала от действующих политиков всех цветов политического спектра, и возникла потребность в новых лидерах. Этим воспользовались кремлевские политтехнологи, создав избирательный блок «Медведь», в списке которого сочетались популярные деятели, не ассоциировавшиеся с политикой¹, с малоизвестными лицами. Однако вскоре можно было убедиться, что это политическое образование не способно играть самостоятельную роль, а оказалось удобным инструментом для осуществления политики в интересах бюрократии.

¹ Нельзя сказать, что возглавлявшие список блока «Медведь» Сергей Шойгу и Александр Гуров не были политиками, но избирателями они воспринимались иначе.

Глава V

ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ 2000 ГОДА И СТРОИТЕЛЬСТВО ВЕРТИКАЛИ ВЛАСТИ

5.1. Выборы Президента Российской Федерации 2000 года

Результаты выборов депутатов Государственной Думы 1999 г. были восприняты президентской командой с удовлетворением. Хотя лидерство при голосовании по партийным спискам осталось за КПРФ, блок «Медведь», полностью подконтрольный исполнительной власти, получил ненамного меньше голосов. Устраивал президентскую команду и невысокий результат блока «Отечество — Вся Россия»: после столь неудачного (по сравнению с предвыборными ожиданиями) выступления на выборах лидеры блока Евгений Примаков и Юрий Лужков уже не воспринимались как потенциальные победители президентских выборов. В то же время депутаты, избранные от блока «Отечество — Вся Россия», будучи в основном ставленниками бюрократии, справедливо воспринимались Кремлем как потенциальные союзники. Депутаты, избранные по одномандатным округам, также были в основном лояльны действующей власти.

За четыре месяца, прошедших после утверждения Владимира Путина председателем Правительства РФ, новому премьеру удалось значительно повысить свою популярность. Если в августе 1999 г. заявление Бориса Ельцина о том, что Путин станет его преемником, вызывало в политической среде в основном насмешку, то в декабре уже никто не сомневался, что Путин является главным претендентом на предстоящих президентских выборах.

В этих условиях Борис Ельцин, испытывавший весь второй президентский срок проблемы со здоровьем, форсировал завершение «Операции Преемник». 31 декабря 1999 г. он подписал новый Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» и в тот же день объявил о своей добровольной отставке. В соответствии с Конституцией РФ председатель Правительства РФ Владимир Путин стал на период до избрания нового Президента исполняющим обязанности Президента РФ.

По новому закону очередные президентские выборы должны были проводиться 4 июня 2000 г. Однако в связи с досрочным прекращением полномочий действующего Президента выборы пришлось проводить раньше и в укороченные сроки. 5 января 2000 г. Совет Федерации, в соответствии с Конституцией РФ и новым законом о выборах Президента, назначил досрочные президентские выборы на 26 марта 2000 г.

Первоначально кандидатами на должность Президента РФ было выдвинуто 33 человека, из них 5 выдвинули избирательные объединения и 28 — инициативные группы избирателей. Однако лишь 15 субъектов выдвижения (3 избирательных объединения и 12 инициативных групп) представили в ЦИК России документы, необходимые для регистрации кандидатов. Двум кандидатам ЦИК отказал в регистрации из-за недостаточного числа действительных подписей в их поддержку, один кандидат сам отозвал из Центризбиркома свои документы. Еще одному кандидату, лидеру ЛДПР Владимиру Жириновскому ЦИК отказал в регистрации из-за недостоверных сведений об имуществе его сына. Верховный Суд РФ первоначально согласился с этим решением, однако затем Кассационная коллегия Верховного Суда признала отказ в регистрации незаконным.

Таким образом, всего было зарегистрировано 12 кандидатов:

- депутат Государственной Думы Станислав Говорухин;
- советник генерального директора ООО «Совместное предприятие «Интурист-РадАмер Гостиница и Деловой Центр» Умар Джабраилов;
- председатель ЛДПР, зам. председателя Государственной Думы Владимир Жириновский;
- председатель ЦК КПРФ, депутат Государственной Думы Геннадий Зюганов;
- председатель движения «За гражданское достоинство» Элла Памфилова (бывший депутат Государственной Думы);
- председатель Центрального совета движения «Духовное наследие» Алексей Подберезкин (бывший депутат Государственной Думы);
- председатель Правительства РФ, исполняющий обязанности Президента РФ Владимир Путин;
- председатель правления Московского фонда президентских программ Евгений Савостьянов;
- генеральный прокурор РФ Юрий Скуратов;
- губернатор Самарской области Константин Титов;
- губернатор Кемеровской области Аман-Гельды Тулеев;
- председатель объединения «Яблоко», депутат Государственной Думы Григорий Явлинский.

Владимир Жириновский был выдвинут ЛДПР, Элла Памфилова — движением «За гражданское достоинство». Остальные зарегистрированные кандидаты были выдвинуты инициативными группами избирателей (в том числе Геннадий Зюганов, Алексей Подберезкин и Григорий Явлинский¹).

¹ Из-за сокращенных сроков избирательной кампании выдвижение от партии (требуемое проведения съезда или конференции) было проблематичным.

За пять дней до дня голосования Евгений Савостьянов снял свою кандидатуру в пользу Григория Явлинского. В результате в избирательном бюллетене осталось 11 кандидатов.

Поскольку Владимир Путин был явным фаворитом, некоторые политики и политологи утверждали, что выборы носят безальтернативный характер. На самом деле среди соперников Путина были лидеры трех из шести объединений и блоков, представленных в Государственной Думе: КПРФ, ЛДПР и Объединения «Яблоко». В то же время лидеры блока «Отечество — Вся Россия» отказались от участия в выборах; выдвинувшийся самостоятельно депутат Государственной Думы от этого блока Станислав Говорухин поддержки блока не получил. Позднее Юрий Лужков объявил об условной поддержке им кандидатуры Путина. «Союз правых сил» также не стал оказывать поддержку Константину Титову, входившему в состав руководства этого блока; активисты «Союза правых сил» по собственной инициативе поддерживали Путина, Титова или Явлинского.

Аман-Гельды Тулеев, который на предыдущих выборах снял свою кандидатуру в пользу Геннадия Зюганова, в этот раз вел агитацию в большей степени против Зюганова, чем против Путина, тем самым оттягивая голоса у лидера КПРФ.

По результатам голосования Владимир Путин одержал победу в первом туре, получив 52,9% голосов избирателей. Вторым был Геннадий Зюганов, довольствовавшийся 29,2%. Григорий Явлинский занял третье место, набрав 5,8%. Далее шли Аман-Гельды Тулеев (3,0%), Владимир Жириновский (2,7%), Константин Титов (1,5%), Элла Памфилова (1,0%). Остальные кандидаты набрали менее 1% голосов. Явка составила 68,7%.

Против всех кандидатов проголосовали 1,9% избирателей. Наиболее высоким протестное голосование было в Москве (5,9%), что было обусловлено отсутствием кандидатов от блока «Отечество — Вся Россия» (за который в Москве голосовало более 40% избирателей) и целенаправленной агитацией, которая велась в некоторых столичных средствах массовой информации.

Владимир Путин лидировал в 84 субъектах Федерации, Геннадий Зюганов — только в четырех, еще в одном регионе (Кемеровской области) большинство голосов (51,6%) получил Аман-Гельды Тулеев. Стоит также отметить высокий результат Константина Титова в возглавляемой им Самарской области (20,2%), хотя даже здесь он занял лишь третье место.

Региональный расклад поддержки Владимира Путина существенно отличался от ельцинского. Если во втором туре президентских выборов 1996 г. в первую десятку субъектов Федерации с наибольшей поддержкой Бориса Ельцина входили Москва, Санкт-Петербург, промышленно развитые Свердловская и Пермская области, а также сырьевые северные автономные округа — Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский, Таймырский и Чукотский, на-

ряду с Ингушетией и Чечней (где значительную долю голосовавших составляли военнослужащие), то в 2000 г. за Путина лучше всего голосовали депрессивные регионы, такие как кавказские республики (Ингушетия, Дагестан, Кабардино-Балкарская, Северная Осетия) и Коми-Пермяцкий автономный округ. В Москве же Путин получил менее половины голосов (46,2%) — Москва по уровню его поддержки оказалась среди 20 наименее лояльных регионов. Менее 50% голосов получил Путин также в таких крупных городах, как Новосибирск, Самара, Омск, Челябинск, Ростов-на-Дону, Красноярск (во всех этих городах Ельцин получил 3 июля 1996 г. более половины голосов, причем в Челябинске, Ростове-на-Дону и Красноярске — более 60%).

5.2. Государственная Дума третьего созыва: первый опыт административного управления

По результатам выборов 1999 г. в Государственной Думе третьего созыва были образованы шесть фракций. Помимо фракций, как и в двух предыдущих созывах, формировались также депутатские группы — в основном из депутатов, победивших в одномандатных округах. Однако, в отличие от предыдущих созывов, все три образовавшиеся группы были, по сути, сателлитами наиболее крупных фракций: группа «Народный депутат» — фракции «Единство», Агропромышленная группа — фракции КПРФ, группа «Регионы России» — фракции «Отечество — Вся Россия».

Начало работы новой Думы ознаменовалось скандалом. Распределение руководящих постов (председателя, заместителей председателя Думы, председателей комитетов) в Государственной Думе первого и второго созывов происходило на основе пакетного соглашения, обеспечивавшего учет интересов всех фракций и групп. В Думе третьего созыва произошел сговор между фракцией КПРФ и союзной ей Агропромышленной группой, с одной стороны, и подконтрольными Администрации Президента фракцией «Единство» и группой «Народный депутат», с другой стороны, в результате которого все ключевые посты были поделены между этими депутатскими объединениями¹. Фракции «Отечество — Вся Россия», «Союз правых сил», «Яблоко» и группа «Регионы России» активно протестовали (в том числе бойкотируя заседания Думы), но добились лишь незначительных уступок².

¹ В частности, пост председателя Государственной Думы был сохранен за представителем КПРФ Геннадием Селезневым.

² Высказывалось предположение, что блокирование «Единства» с КПРФ было затеяно Кремлем с целью не допустить объединения с КПРФ левоцентристов из блока «Отечество – Вся Россия» и выдвижения ими единого кандидата на президентских выборах.

Вскоре, однако, стало ясно, что альянс пропрезидентских объединений с левыми был ситуативным. КППРФ и Агропромышленная группа сохранили свой оппозиционный характер и активно противодействовали большинству законодательных инициатив исполнительной власти (особенно в экономической области). Поэтому к 2001 г. сформировалось новое, центристское большинство, включавшее фракции «Единство» и «Отечество — Вся Россия», а также группы «Народный депутат» и «Регионы России». Эти четыре объединения образовали общий координационный совет. По большинству вопросов они имели также поддержку фракции ЛДПР. В некоторых случаях (например, по вопросам избирательного законодательства) центристам удавалось принимать решения вопреки противодействию как правых («Союз правых сил» и «Яблоко»), так и левых объединений.

В 2002 г. центристы решили отказаться от пакетного соглашения 2000 г. и перераспределить думские посты, отобрав наиболее важные из них у КППРФ и Агропромышленной группы. В ответ КППРФ объявила об уходе в оппозицию и отозвала своих представителей с остальных думских постов. Те, кто не подчинился этому решению (в том числе спикер Думы Геннадий Селезнев), были исключены из партии.

Создание в Думе пропрезидентского большинства позволило существенно увеличить эффективность работы парламента. Были приняты многие необходимые законы, которые ранее тормозились левой частью Думы, в том числе Федеральные конституционные законы о государственном флаге, государственном гербе и государственном гимне¹, Земельный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Трудовой кодекс, Гражданский процессуальный кодекс, вторая часть Налогового кодекса, третья часть Гражданского кодекса, пакет законов о пенсионной реформе и др.

В то же время в политической области законы, принятые Думой третьего созыва, стали обнаруживать тенденцию к бюрократизации и ущемлению прав граждан. В этот период свертывание демократических процессов еще не было явным, однако уже проявилось стремление решать политические вопросы административными методами и на идеологическом поле появился термин «управляемая демократия».

¹ Были утверждены государственный флаг и герб, фактически действовавшие после августовского путча 1991 г., однако в то же время была возвращена мелодия советского гимна (с другими словами).

5.3. Реформа федеративных отношений

Одной из главных проблем, которые встали перед новым Президентом РФ, стала разбалансированность федеративных отношений. Во многих субъектах Федерации были сформированы авторитарные режимы, в которых законодательные органы, органы местного самоуправления, бизнес, средства массовой информации, а зачастую и суды, а также региональные службы федеральных органов оказались подконтрольны главе исполнительной власти региона. Законодательство многих субъектов Федерации явно противоречило федеральным законам и даже Конституции РФ.

Могущественные региональные лидеры, входившие по должности в состав верхней палаты парламента (Совета Федерации), начали оказывать существенное влияние на федеральную политику. Наиболее чувствительным ударом по престижу федеральной власти со стороны Совета Федерации в 1999 г. стал трехкратный отказ верхней палаты утвердить отставку Юрия Скуратова с поста генерального прокурора РФ¹. Создание перед парламентскими выборами 1999 г. губернаторских блоков ознаменовало новый шаг в стремлении региональных руководителей поставить под свой контроль федеральную власть.

В этих условиях Кремлем в качестве первоочередной стала рассматриваться задача ослабления власти руководителей субъектов Федерации и установления контроля за деятельностью региональных властей.

Первым шагом в этом направлении стало создание федеральных округов. Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. (меньше чем через неделю после инаугурации) был реформирован институт полномочных представителей Президента РФ. Было образовано 7 федеральных округов (включавших от 6 до 18 субъектов РФ) и в каждый назначался полномочный представитель Президента РФ. Прежние полномочные представители Президента РФ в регионах стали главными федеральными инспекторами в регионах, подчиненными полномочному представителю в федеральном округе.

На новых полпредов был возложен ряд функций, в том числе:

- обеспечивать координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе;
- организовывать взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;

¹ После избрания Владимира Путина Президентом РФ Совет Федерации с первого же раза утвердил отставку Юрия Скуратова.

— согласовывать кандидатуры для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатуры для назначения на иные должности в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется Президентом РФ, Правительством РФ или федеральными органами исполнительной власти;

— организовывать контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, за реализацией федеральных программ в федеральном округе;

— вносить Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

В целом институт полпредов был призван обеспечить реализацию Президентом РФ своих конституционных полномочий, и функции полпредов, закрепленные в указе Президента, соответствовали этим полномочиям. Однако постепенно полпреды все в большей степени превращались из контролеров и координаторов в своеобразных «генерал-губернаторов», стремящихся непосредственно руководить подконтрольными главами регионов¹. Этому способствовали и кадровые решения Президента: большинство назначенных им полпредов оказались выходцами из силовых структур.

Следующим шагом стало введение института «федерального вмешательства», который предусматривал возможность роспуска законодательного органа власти субъекта Федерации путем принятия соответствующего федерального закона и право Президента отстранять главу субъекта Федерации. Однако эти возможности были обставлены большим количеством ограничений, исключавших возможность произвола. Подобные санкции к региональным органам власти допускались в лишь в случае принятия ими нормативных правовых актов, признанных судом противоречащими федеральному законодательству, и только после того, как они не выполнили решение суда и не отреагировали на соответствующее предупреждение.

Не случайно эти меры в последующие четыре года не были применены ни разу. В то же время они имели определенное профилактическое значение и в сочетании с деятельностью президентских полпредов позволили в значительной степени привести региональное законодательство в соответствие федеральному.

¹ Добавим, что полпреды активно влияли на проходившие до 2005 г. выборы глав регионов.

Еще одним шагом стала реформа Совета Федерации. Принцип должностного формирования верхней палаты был заменен принципом делегирования: половина членов Совета Федерации стала избираться законодательными органами власти субъектов РФ, другая половина — назначаться руководителями исполнительных органов власти субъектов РФ.

Следует отметить, что первоначально реформа Совета Федерации была поддержана основными политическими силами. В качестве положительных моментов реформы рассматривалось стремление построить работу верхней палаты на профессиональной основе (что было невозможно при должностном порядке ее формирования), а также преодоление ситуации, когда одни и те же лица одновременно являлись руководителями исполнительных органов и членами законодательного органа (что нарушало принцип разделения властей).

В то же время отдельные независимые политики и эксперты высказывали опасения, что реформируемый таким образом Совет Федерации не будет в достаточной степени профессиональным и представительным. Так и произошло. Верхняя палата оказалась в большей степени заполнена отраслевыми лоббистами, чем региональными представителями, к тому же новые члены палаты оказались в значительной степени подконтрольны президентской администрации. В результате роль и престиж Совета Федерации резко упали, ухудшилось и качество его законодательной деятельности.

5.4. Создание закона о политических партиях

Необходимость специального закона о политических партиях осознавалась российскими политиками и экспертами по крайней мере с 1993 г., когда были введены выборы по партийным спискам. В условиях отсутствия такого закона право на участие в выборах (в том числе право выдвижения партийных списков) в период 1995–1997 гг. получили любые общественные объединения, в уставе которых была записана возможность такого участия¹. Это таило опасность подмены политического представительства интересов граждан в органах власти лоббистскими и тому подобными отношениями.

В 1997 г. в избирательное законодательство было внесено уточнение, что в выборах могут участвовать только общественные объединения, политический характер которых оговорен в их уставе. Однако это не могло кардинально изменить ситуацию, поскольку такая запись в уставе все равно ни к чему не обязывала.

¹ Например, на выборах депутатов Государственной Думы 1995 г. среди объединений, выдвинувших федеральные списки кандидатов, был Союз работников жилищно-коммунального хозяйства.

В то же время попытки принять специальный закон о политических партиях в этот период оказались безуспешными: основные игроки не смогли договориться по принципиальным вопросам.

После избрания Владимира Путина Президентом РФ задача законодательного определения статуса политических партий была поставлена как одна из ключевых. При этом было признано целесообразным решать вопросы реформирования партийной системы в комплексе с изменениями избирательного законодательства. В результате разработка закона о партиях была возложена на Центризбирком.

26 августа 2000 г. распоряжением Президента РФ была создана рабочая группа для подготовки предложений по совершенствованию законодательства о выборах во главе с Председателем Центризбиркома Александром Вешняковым. В октябре того же года Центризбирком представил доклад «О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах», одним из главных тезисов которого стало положение о том, что определение правового статуса политических партий — важное условие развития избирательной системы в Российской Федерации.

Всеобщая заинтересованность в создании закона о политических партиях проявилась в том, что одновременно разрабатывались несколько проектов: в Центризбиркоме, в думском Комитете по делам общественных объединений и религиозных организаций, в Независимом институте выборов, а также в ряде партийных структур. В Государственную Думу было внесено пять альтернативных законопроектов: президентский (разработанный в Центризбиркоме с участием представителей депутатских объединений), депутатов Владимира Рыжкова, Владимира Лысенко и Вячеслава Игрунова (разработанный в Независимом институте выборов), депутата Олега Шеина (фракция КПРФ), депутатов Виктора Похмелкина и Сергея Юшенкова (фракция «Союз правых сил») и депутата Александра Шишлова (фракция «Яблоко»). Большинство голосов в первом чтении был принят президентский законопроект; при его последующей доработке были учтены и некоторые положения альтернативных проектов. Закон был поддержан большинством фракций и групп, против были депутаты от КПРФ (вместе с Агрпромышленной группой) и «Союза правых сил».

Наиболее существенными положениями нового закона, вызывавшими критику, были:

- запрет региональных и межрегиональных партий;
- запрет с июля 2003 г. иным, кроме политических партий, общественным объединениям выдвигать кандидатов на федеральных и региональных выборах;
- жесткие требования к численности политической партии (партия должна была иметь не менее 10 тыс. членов и региональные отделения не менее чем в половине субъектов Федерации численностью не менее 100 человек);

— сложный бюрократический порядок регистрации партий (в частности, предусматривались отдельные процедуры регистрации оргкомитета партии, самой партии и ее региональных отделений);

— государственное финансирование партий в зависимости от итогов выборов в Государственную Думу.

Высказывались опасения, что новый закон позволит исполнительной власти осуществить фильтрацию нежелательных для нее партий, затруднит создание новых партий и в результате приведет к резкому сокращению числа партий, участвующих в выборах, и тем самым к монополизации политического пространства. В первые годы действия закона казалось, что эти опасения были напрасными. Однако антидемократический потенциал нового закона стал раскрываться по-настоящему впоследствии, когда был дан старт бюрократических контрреформ.

5.5. Изменения избирательного законодательства в 2002–2003 годы

После принятия Федерального закона «О политических партиях» Президент РФ внес в Государственную Думу разработанный в Центризбиркоме проект закона о внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Над этим законопроектом Дума работала довольно активно, и в результате в июне 2002 г. появился новый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», сильно отличавшийся не только от прежнего закона, но и от внесенного проекта.

Одним из главных направлений изменений стали меры по повышению роли политических партий в избирательном процессе. Эти меры активно поддерживались и лоббировались представленными в Думе партиями (в наибольшей степени — КПРФ, «Союзом правых сил» и партией «Яблоко»). Как и принятый ранее Федеральный закон «О политических партиях», новый избирательный закон закрепил, что с июля 2003 г. политические партии становятся единственным видом общественных объединений, которые имеют право выдвигать кандидатов на федеральных и региональных выборах. Помимо этого, закон содержал еще две важнейшие новеллы, направленные на «партизацию» страны:

— обязанность с июля 2003 г. избирать не менее половины депутатов законодательного органа субъекта Федерации по пропорциональной системе;

— освобождение кандидатов и списков кандидатов, выдвинутых партиями и избирательными блоками, допущенными к распределению депутатских мандатов на выборах в Государственную Думу, от необходимости сбо-

ра подписей или внесения залога (норма вступила в силу после парламентских выборов 2003 г.).

Другим направлением изменений избирательного законодательства стало построение «вертикали» избирательных комиссий, продавленное Центризбиркомом вопреки сопротивлению КПРФ, «Союза правых сил» и партии «Яблоко». Органы местного самоуправления были отстранены от формирования избирательных комиссий, проводящих федеральные и региональные выборы. Большая часть избирательных комиссий стала формироваться вышестоящими комиссиями. Формирование избирательных комиссий субъектов Федерации стало происходить с участием Центризбиркома: по его представлению должны назначаться два члена комиссии и избираться председатель комиссии.

Эти изменения мотивировались необходимостью сделать избирательные комиссии независимыми от региональных и местных властей. Однако на деле зависимость комиссий от региональной власти лишь усилилась. Степень влияния Центризбиркома на состав комиссий субъектов Федерации, как легко было предвидеть, оказалась недостаточной, что наиболее ярко проявилось при формировании Московской городской избирательной комиссии и Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан. Напротив, комиссии субъектов Федерации, по-прежнему находящиеся под сильным контролем исполнительной власти своего региона, получили возможность подчинить себе все избирательные комиссии в этом регионе.

В то же время в закон было внесено много новелл, направленных на защиту избирательных прав граждан, обеспечение честности и прозрачности подсчета голосов и подведения итогов голосования. Их инициаторами были главным образом депутаты от КПРФ, «Союза правых сил» и партии «Яблоко». Центризбирком и центристские фракции обычно шли навстречу этим предложениям. Во многом это объяснялось тем, что в тот период еще сохранялась инерция борьбы со своеволием региональных властей, и федеральная власть еще готова была устанавливать законодательные ограничения для злоупотреблений с их стороны.

Однако уже со второй половины 2002 г. стала четко прослеживаться тенденция к ограничению избирательных прав граждан. Первым ее проявлением стало спешное принятие поправок к Федеральному конституционному закону «О референдуме Российской Федерации»¹, запретивших инициирование и проведение общероссийского референдума в период федеральных избирательных кампаний, а также менее чем за год до истечения срока полномочий федеральных органов власти².

¹ Принятие этих поправок было вызвано попыткой КПРФ провести референдум по ряду вопросов социально-экономической политики.

² Фактически разрешенный для проведения референдума период оказался менее двух лет в течение четырехлетнего избирательного цикла.

При подготовке нового Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» со стороны центристов была сделана попытка увеличить заградительный барьер. После ряда переговоров было решено поднять барьер до 7% — но со следующих выборов; соответствующая норма была внесена в переходные положения закона. Единственным депутатским объединением, оказавшим активное сопротивление этой новелле, была фракция «Яблоко».

В новом Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации», который также был принят в конце 2002 г., была со 100 до 500 человек увеличена минимальная численность группы избирателей, которая должна быть создана в поддержку выдвижения кандидата, и с одного до двух миллионов — число подписей избирателей, которое необходимо собрать для его регистрации. Кроме того, было предусмотрено предоставление кандидатам, выдвинутым политическими партиями, значительно большего бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади по сравнению с независимыми кандидатами.

В 2003 г. был принят федеральный закон, внесший изменения в связанные с выборами статьи закона о средствах массовой информации, уголовного кодекса и кодекса об административных правонарушениях. Этот закон предусматривал возможность приостановления выпуска средства массовой информации, допустившего нарушения в ходе избирательной кампании, а также усиливал ответственность (вплоть до уголовной) за незаконное финансирование избирательных кампаний кандидатов и партий (оставляя малоэффективной ответственность за злоупотребление служебным положением).

Впрочем, позиция власти по отношению к нарушениям закона со стороны средств массовой информации быстро переменялась. К этому времени все федеральные телеканалы и наиболее тиражные газеты уже были либо подконтрольны Кремлю, либо откровенно лояльны ему¹. На парламентских выборах 2003 г. средства массовой информации, пренебрегая требованиями закона, активно поддерживали «партию власти» и ее кандидатов. В этих условиях Конституционный Суд РФ уже в ходе избирательной кампании принял постановление, защищающее права журналистов, но одновременно дающее средствам массовой информации «карт-бланш» на нарушение закона в пользу «партии власти».

¹ В 2000–2001 гг. два крупнейших российских медиамагната, занявших антикремлевскую позицию (Борис Березовский и Владимир Гусинский), были лишены принадлежавших им телеканалов и ряда других средств массовой информации и выдворены из страны.

5.6. Партийное строительство в период 2000–2003 годов

После парламентских выборов 1999 г., в результате которых в Думу прошли не только два избирательных объединения, но и четыре избирательных блока, начался процесс преобразования блоков-победителей в политические партии.

Впрочем, первоначально в этом процессе участвовали лишь два блока из четырех. «Блоку Жириновского» не было нужды в каком-либо преобразовании, поскольку он по сути был формой участия в выборах ЛДПР. Не планировалось и преобразование в единую партию блока «Отечество — Вся Россия»: ОПОО «Отечество» и движение «Вся Россия» еще более года сохраняли свою самостоятельность, а Аграрная партия России так и осталась самостоятельной политической силой.

Наиболее быстрыми темпами шло преобразование блока «Медведь» («Единство») в новую «партию власти». 27 февраля 2000 г. прошел учредительный съезд общероссийского общественно-политического движения «Единство», а уже на следующем съезде, 27 мая того же года это движение было преобразовано в политическую партию. При этом с самого начала руководство партии стремилось объединить под своим крылом все центристские силы. В то же время в партию вошли не все политики, образовавшие в 1999 г. блок «Медведь», в частности самостоятельность сохранила Российская христианско-демократическая партия, возглавляемая Александром Чуевым.

Процесс создания политической партии на основе избирательного блока «Союз правых сил» был более медленным. Если формально на выборах 1999 г. блок был образован четырьмя избирательными объединениями, то в мае 2000 г. была учреждена Общероссийская политическая общественная организация «Союз правых сил», включившая 9 объединений, в том числе партии «Демократический выбор России», «Демократическая Россия», движения «Общее дело», «Голос России», «Новая сила», «Россия молодая». В ходе преобразования в политическую партию необходимо было учесть позиции и интересы всех этих объединений как по вопросам структуры и внутрипартийной демократии, так и по кадровым вопросам.

26 мая 2001 г. состоялся съезд, учредивший политическую партию «Союз правых сил»; практически одновременно решения о самороспуске приняли восемь из девяти объединений, входивших в одноименный блок. Сопредседателями партии стали Егор Гайдар, Сергей Кириенко, Борис Немцов, Ирина Хакамада и Анатолий Чубайс. Председателем политсовета партии был избран Немцов.

В то же время в новую партию отказался войти ряд видных деятелей партии «Демократический выбор России», в том числе депутаты Государственной Думы Сергей Ковалев, Сергей Юшенков, Виктор Похмелкин и др. Юшенков и Похмелкин начали создавать при поддержке Бориса Березовского партию «Либеральная Россия».

Весной 2001 г. был инициирован процесс, сыгравший определяющую роль для дальнейшего развития партийной системы в России. Начало ему положило принятое 12 апреля 2001 г. совместное заявление лидеров партии «Единство» и ОПОО «Отечество» Сергея Шойгу и Юрия Лужкова об объединении сил. 12 июля 2001 г. состоялся Учредительный съезд Общероссийского союза «Единство» и «Отечество». На следующем съезде, 27 октября 2001 г., к союзу присоединилось движение «Вся Россия» и союз был преобразован в общероссийскую общественную организацию. Еще месяц спустя, 1 декабря 2001 г., эта организация была преобразована в политическую партию. В ноябре 2002 г. партию возглавил Борис Грызлов, занимавший в то время должность министра внутренних дел РФ (ранее руководитель фракции «Единство» в Государственной Думе).

Принятие в июле 2001 г. Федерального закона «О политических партиях» запустило процесс реструктуризации российской партийной системы. В соответствии с законом, для того чтобы после июля 2003 г. политическое общественное объединение могло участвовать в федеральных и региональных выборах, оно должно было на своем съезде преобразоваться в политическую партию. Можно было создать партию и другим путем — создав оргкомитет и проведя учредительный съезд. В обоих случаях процедура превращения партии в полноправного участника избирательных процессов включала несколько этапов: регистрация самой партии, затем регистрация ее региональных отделений. Если в течение полугода после своей регистрации партии удавалось зарегистрировать не менее 45 региональных отделений, она становилась полноценной партией; в противном случае ее регистрация аннулировалась.

За два года, прошедших после вступления закона в силу, Минюст зарегистрировал 53 политические партии, из них 44 сумели зарегистрировать не менее 45 региональных отделений и тем самым получили право участвовать в парламентских выборах 2003 г. Из этих 44 партий 25 были созданы путем преобразования и 19 были учреждены заново.

В результате преобразования новый партийный статус обрели многие ветераны парламентских выборов: КПРФ, ЛДПР, «Яблоко», Аграрная партия России, Демократическая партия России, Российская экологическая партия «Зеленые» (преемница движения «Кедр»), Республиканская партия России, Партия самоуправления трудящихся, Российская коммунистическая рабочая

партия — Российская партия коммунистов (результат объединения двух партий, выступавших в одном блоке на выборах 1995 и 1999 гг.). Этим же путем возникли партии — преемницы блоков — победителей выборов 1999 г. — «Единая Россия» и «Союз правых сил». Стоит отметить также Народную партию РФ, преобразованную из политического общественного движения «Народный депутат» (созданного на основе одноименной депутатской группы) и партию «Либеральная Россия», созданную активистами партии «Демократический выбор России», не вошедшими в партию «Союз правых сил», и Борисом Березовским¹.

Среди партий, созданных заново, также было несколько таких, которые можно считать преемниками ранее существовавших избирательных объединений. Так, Российская партия пенсионеров может считаться преемницей Партии пенсионеров, участвовавшей в выборах 1999 г., Социалистическая единая партия России (Духовное наследие) — преемницей движения «Духовное наследие», Партия национального возрождения «Народная воля» (возглавляемая Сергеем Бабуриным) — преемницей Российского общенародного союза. Заново была создана и Социал-демократическая партия России, во главе которой встали бывший Президент СССР Михаил Горбачев и губернатор Самарской области Константин Титов, однако фактически она была создана путем объединения ряда ранее существовавших социал-демократических организаций. В частности, в новую партию вошли лидер Партии социальной демократии бывший секретарь ЦК КПСС Александр Н. Яковлев, лидер движения «Социал-демократы» бывший мэр Москвы Гавриил Попов, бывший председатель Социал-демократической партии Российской Федерации Борис Орлов, лидер ранее существовавшей Российской социально-либеральной партии Леонид Гуревич.

Из новых политических образований следует отметить Партию Возрождения России, созданную исключенным из КПРФ председателем Государственной Думы Геннадием Селезевым, Российскую партию Жизни, созданную председателем Совета Федерации Сергеем Мироновым и партию «СЛОН» («Союз людей за образование и науку»), созданную вышедшим из партии «Яблоко» депутатом Государственной Думы Вячеславом Игруновым.

¹ Борис Березовский проявил себя не только как крупный предприниматель и медиамагнат, но и в качестве государственного деятеля, занимая в период 1996–1999 гг. должности зам. секретаря Совета безопасности РФ и председателя исполнительного секретариата СНГ. В 1999 г. он был избран депутатом Государственной Думы, но в 2000 г. он сложил с себя депутатские полномочия и эмигрировал. Вскоре после создания партии «Либеральная Россия» между Березовским и другими лидерами партии (Сергей Юшенков, Виктор Похмелкин) возник конфликт; Березовский попытался создать другую партию с тем же названием во главе с Иваном Рыбкиным, но она не была зарегистрирована. В апреле 2003 г. Юшенков был убит.

Исчезли с политического поля такие ветераны избирательных кампаний, как Партия российского единства и согласия, движения «Наш дом — Россия», «Вперед, Россия!»¹, «Женщины России», «Конгресс русских общин».

5.7. Региональные выборы 2000–2003 годов

5.7.1. Выборы глав субъектов Федерации

За период 2000–2003 гг. прошли 93 кампании по выборам глав субъектов Федерации: выборы проходили во всех регионах, кроме Республики Дагестан, причем в пяти они проводились за этот период дважды: в Магаданской и Сахалинской областях пришлось проводить досрочные выборы из-за гибели губернаторов, в Санкт-Петербурге и Таймырском автономном округе — из-за перехода губернаторов на другие должности, в Кировской области в 2000 г. выборы были проведены на семь месяцев раньше срока из-за желания совместить их с президентскими, а в 2003 г. — вновь раньше срока (на этот раз на три месяца) из-за желания совместить их с парламентскими, а не президентскими.

Помимо отмеченных выше, досрочными были также выборы губернаторов Красноярского и Приморского краев, а также президента Республики Ингушетия (в первом случае из-за гибели Александра Лебеда, во втором — из-за перехода Евгения Наздратенко в Правительство РФ, в третьем — из-за добровольной отставки Руслана Аушева). В двух областях (Самарской и Кемеровской) досрочные выборы были назначены в связи с добровольной отставкой губернаторов, но «отставники» (Константин Титов и Аман-Гельды Тулеев) затем приняли участие в выборах и победили. В Алтайском крае, Мурманской и Саратовской областях, Еврейской автономной области, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах выборы прошли раньше срока из-за их совмещения с президентскими. В Агинском Бурятском автономном округе срок полномочий главы администрации был сокращен в целях совмещения его выборов с выборами депутатов окружной Думы.

В 2000 г. выборы прошли в 41 субъекте РФ, в 2001 г. — в 17, в 2002 г. — в 12, в 2003 г. — в 23 (из них в 11 — 7 декабря, одновременно с парламентскими выборами).

Конкуренция в среднем составляла 6 кандидатов на одно место. Наибольшая степень конкуренции (14 кандидатов) наблюдалась в Красноярском

¹ Лидер движения «Вперед, Россия!» Борис Федоров стал на короткое время сопредседателем Республиканской партии России.

крае. В то же время в Хабаровском крае и Ростовской области баллотировались всего по два кандидата.

Следует отметить усилившуюся тенденцию к недопуску до выборов популярных кандидатов. Так, на выборах губернатора Ростовской области (сентябрь 2001 г.) из-за «забракованных» подписей избирателей не был зарегистрирован депутат Государственной Думы Леонид Иванченко (на предыдущих выборах занявший второе место с 31,6% голосов). На выборах губернатора Курской области (октябрь 2000 г.) областной суд накануне дня голосования отменил регистрацию действующего губернатора Александра Руцкого. На выборах губернатора Приморского края (июнь 2001 г.) краевой суд уже после первого тура отменил регистрацию депутата Государственной Думы Виктора Черепкова, вышедшего во второй тур выборов. На выборах президента Чеченской Республики (октябрь 2003 г.) республиканский суд отменил регистрацию популярного бизнесмена Малика Сайдулаева, признав подписи в его поддержку недействительными (при том, что Сайдулаев, помимо подписей, вносил залог)¹.

В некоторых случаях регистрация кандидата восстанавливалась на федеральном уровне. Так, на выборах президента Республики Саха (Якутия) (декабрь 2001 г.) Верховный Суд республики дважды отменял регистрацию Вячеслава Штырова и дважды Верховный Суд РФ восстанавливал регистрацию кандидата, который в итоге был избран президентом. На выборах губернатора Омской области (сентябрь 2003 г.) областная избирательная комиссия отказала в регистрации бывшему первому заместителю губернатора Александру Короткову, а на выборах президента Республики Башкортостан (декабрь 2003 г.) республиканский избирком дважды отказывал в регистрации бизнесмену Сергею Веремеенко — оба кандидата в конечном счете были зарегистрированы на основании решений ЦИК РФ, но потеряли значительную часть времени, отведенного на ведение избирательной кампании.

Наиболее высокая активность избирателей (87,7%) была зафиксирована в Чеченской Республике (октябрь 2003 г.). Стоит отметить также высокую (более 80%) явку в Кабардино-Балкарской Республике (январь 2002 г.), Республике Мордовия (февраль 2003 г.) и в Белгородской области. На выборах, совмещенных с выборами Президента РФ, активность избирателей составляла 68–75%, совмещенных с выборами депутатов Государственной Думы — 50–75%. Самой низкой была явка в Санкт-Петербурге (сентябрь–октябрь 2003 г.) — 29,0% в первом туре и 28,25% — во втором.

Второй тур потребовался в 29 регионах. В восьми субъектах РФ второй тур не проводился, поскольку региональные законы позволяли признать

¹ Ряд других популярных чеченских политиков «добровольно» отказались от участия в выборах.

избранным кандидата, получившего относительное большинство¹. В остальных победитель в первом же туре получил абсолютное большинство голосов. Наибольшую поддержку (93,5%) получил Аман-Гельды Тулеев, переизбранный губернатором Кемеровской области (апрель 2001 г.). Самый низкий результат победителя (28,0%) был зафиксирован у переизбранного губернатора Псковской области Евгения Михайлова (ноябрь 2000 г.).

В описываемый период у ряда глав регионов (Муртазы Рахимова, Валерия Кокова, Кирсана Илюмжинова, Минтимера Шаймиева, Шериг-оола Ооржака, Николая Федорова, Евгения Савченко, Вячеслава Позгалева, Михаила Прусака, Егора Строева, Эдуарда Росселя, Виктора Кресса, Юрия Лужкова и др.) заканчивался второй срок их полномочий как избранных руководителей. В связи с этим обострилась проблема законодательного регулирования ограничения пребывания в должности. Федеральный закон, предусмотревший, что глава субъекта РФ может занимать эту должность не более двух сроков подряд, был принят только в конце 1999 г. Но еще до принятия данного закона некоторые регионы ввели аналогичную норму самостоятельно (а некоторые успели ее позднее отменить). Возникла неопределенность относительно того, как исчислять сроки. В феврале 2001 г. в закон было внесено уточнение: сроки, начавшиеся до вступления закона в силу (19 октября 1999 г.), не учитываются. В июле 2002 г. Конституционный Суд РФ признал это положение соответствующим Конституции РФ; в то же время Суд установил, что субъекты РФ, которые в порядке опережающего правового регулирования предусмотрели в своих конституциях и уставах не противоречащее названному общему принципу ограничение, вправе самостоятельно решить вопрос о том, как следует исчислять указанные сроки. В результате в данный период лишь два руководителя субъекта РФ (президент Республики Саха Михаил Николаев и губернатор Кировской области Владимир Сергеев) не смогли баллотироваться на третий срок.

Действующие главы участвовали в 77 кампаниях. В остальных 16 случаях неучастие глав было обусловлено разными причинами²: в 7 регионах главы досрочно выбыли (погибли или перешли на другую работу), в 5 главы добровольно отказались от выдвижения своей кандидатуры, в одном регионе глава не выдвигался из-за запрета третьего срока, в двух

¹ Федеральный закон, обязавший проводить выборы глав субъектов РФ по системе абсолютного большинства, вступил в силу в июне 2002 г.

² Поскольку в 2000 г. был изменен порядок формирования верхней палаты парламента, некоторые главы, не участвовавшие в выборах (Руслан Аушев, Николай Кондратенко, Михаил Николаев, Валерий Сударенков), были затем назначены членами Совета Федерации.

главы сняли свои кандидатуры уже в ходе избирательной кампании¹, в одном случае (Александр Ручкой в Курской области) регистрация главы была отменена решением суда.

Из 77 кампаний, где участвовали действующие главы, им удалось победить в 60². К этому числу можно добавить и трех заместителей губернаторов, двое из которых возглавили области после гибели своих предшественников, а третьего губернатор, отказавшийся от участия в выборах, объявил своим преемником. Напомним, что в предыдущие годы степень обновления регионального руководства была значительно выше, зачастую превышая одну вторую. Таким образом, можно сделать вывод о стабилизации региональной власти к началу первого президентского срока Владимира Путина.

Среди новоизбранных глав, как и прежде, значительную долю составили депутаты Государственной Думы — 8 человек (плюс один бывший депутат Государственной Думы). Однако лишь в одном регионе (Республика Коми) победу одержал председатель законодательного органа субъекта РФ и еще в одном (Камчатская область) — бывший председатель. В Пермской области действующий губернатор проиграл мэру областного центра; в Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе на выборах 2003 г. (после избрания губернатора округа Александра Хлопонина губернатором Красноярского края) победил мэр Норильска³.

Продолжилась тенденция избрания главами субъектов представителей силовых структур. В Ульяновской области победил армейский генерал Владимир Шаманов, в Калининградской — адмирал Владимир Егоров. В трех регионах (Республика Ингушетия, Воронежская и Смоленская области) главами были избраны генералы ФСБ.

В Санкт-Петербурге в октябре 2003 г. губернатором была избрана Валентина Матвиенко, за полгода до выборов назначенная полпредом Президента в Северо-Западном федеральном округе (ранее занимала должность вице-преьера Правительства РФ). В Тюменской области в январе 2001 г. победил первый заместитель полпреда Президента в Уральском федераль-

¹ Президент Республики Саха (Якутия) Михаил Николаев снял свою кандидатуру, не дожидаясь решения суда о том, что он не имел права баллотироваться на третий срок.

² В это число входят Константин Титов и Аман-Гельды Тулеев, формально ушедшие в отставку перед своим переизбранием, Александр Волков, занимавший перед избранием на вновь учрежденную должность президента Удмуртской Республики пост председателя Государственного Совета республики, и Ахмад Кадыров, который до своего избрания президентом Чеченской Республики более трех лет возглавлял администрацию республики в качестве назначенца Президента РФ.

³ Город Норильск, в пять раз превышающий Таймырский автономный округ по численности населения, находится на территории автономного округа, но напрямую подчиняется Красноярскому краю.

ном округе Сергей Собянин (до 2000 г. возглавлявший Думу Ханты-Мансийского автономного округа и Комитет по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам Совета Федерации).

Новой тенденцией стало избрание главами регионов значительной доли представителей бизнеса. Среди новоизбранных глав 8 перед избранием возглавляли бизнес-структуры. К ним следует добавить депутатов Государственной Думы Романа Абрамовича (Чукотский автономный округ) и Александра Ткачева (Краснодарский край), не оставивших бизнес и в парламенте, и Дмитрия Зеленина, лишь за год до избрания губернатором Тверской области перешедшего из бизнеса на должность заместителя председателя Государственного комитета РФ по физической культуре и спорту.

Активность избирательных объединений и блоков на выборах глав регионов оставалась низкой — ими было выдвинуто лишь около 7% кандидатов (правда, в 2003 г. этот показатель вырос до 12%). Победили лишь пять выдвиженцев избирательных объединений и три выдвиженца избирательных блоков. Среди них — пять действующих глав: три из них выдвигались созданными под них избирательными блоками; губернатор Хабаровского края Виктор Ишаев в 2000 г. был выдвинут региональным отделением движения «Союз труда»; губернатор Свердловской области Эдуард Россель в 2003 г. был выдвинут региональным отделением партии «Единая Россия». Все трое новоизбранных партийных кандидатов были представителями левых сил: выдвиженец КПРФ Владимир Тихонов (Ивановская область, декабрь 2000 г.), лидер регионального движения «Товарищ» Михаил Машковцев (Камчатская область, декабрь 2000 г.) и лидер Аграрной партии России Михаил Лапшин (Республика Алтай, январь 2002 г.). Можно отметить также победу на выборах губернатора Нижегородской области в июле 2001 г. депутата Государственной Думы от КПРФ Геннадия Ходырева¹.

5.7.2. Выборы депутатов законодательных органов субъектов Федерации

В соответствии с федеральным законодательством, начиная с июля 2003 г. (а фактически — с декабря 2003 г.), не менее половины депутатов законодательных органов субъектов Федерации избираются по пропорциональной системе. Поэтому выборы региональных парламентов, прошедшие в декабре 2003 г., целесообразно рассматривать вместе с выборами 2004–2006 гг.

За период с 2000 г. по май 2003 г. выборы законодательных органов субъектов РФ прошли в 79 регионах (при этом в Свердловской области они

¹ На выборах депутатов Государственной Думы в 2003 г. Геннадий Ходырев уже возглавлял региональную часть списка «Единой России».

проходили дважды — в порядке ротации): в 2000 г. — в 23, в 2001 г. — в 32, в 2002 г. — в 18 и с января по май 2003 г. — в 7 регионах.

Пропорциональная избирательная система использовалась в данный период лишь в четырех регионах: Красноярском крае, Калининградской, Псковской и Свердловской областях. При этом в Калининградской области по партийным спискам избирались лишь 5 депутатов из 32, в Псковской области — 11 из 33, в Красноярском крае — 20 из 42. В Свердловской области каждые два года по партийным спискам избирается половина состава одной из палат Законодательного Собрания (Областной Думы).

Многомандатные мажоритарные округа стали использоваться еще реже, чему способствовало и постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 2000 г., признавшее неконституционным порядок, при котором избиратели на одних и тех же выборах, но в разных избирательных округах имеют разное число голосов. В соответствии с этим постановлением и принятым в 2002 г. новым «рамочным» федеральным законом число голосов у избирателей должно быть одинаковым, даже если образуются округа с разным числом мандатов. После этого решения в двух областях (Мурманской и Тверской) на выборах региональных депутатов 2001 г. была впервые в России применена система единственного непередаваемого голоса.

В среднем на одно депутатское место по мажоритарным округам баллотировались 4,4 кандидата. Наибольшая конкуренция была в Санкт-Петербурге (7,7 кандидата на мандат), а наименьшая — в Кемеровской области (2,7 кандидата на мандат). Лишь 15% баллотировавшихся по мажоритарным округам кандидатов были выдвиженцами избирательных объединений и блоков. При этом в 14 регионах вообще не было таких выдвиженцев. Наибольшая доля партийных кандидатов была в Красноярском крае (51,9% в мажоритарных округах) и Кемеровской области (51,6%). Более трети партийных кандидатов было также в Республике Башкортостан (43,3%), Новосибирской (42,0%) и Рязанской (35,6%) областях и в Санкт-Петербурге (39,6%).

Активность избирателей сильно различалась. В некоторых избирательных округах республик Башкортостан, Дагестан и Северная Осетия — Алания, а также Орловской области она превысила 90%. В то же время в одном из округов Новгородской области явка составила всего 12,5%.

Высоким был и уровень протестного голосования. Рекорд был поставлен в одном из избирательных округов Новосибирской области в декабре 2001 г., где против всех кандидатов проголосовало 48,15% избирателей.

Из-за низкой явки и высокого уровня протестного голосования по результатам основных выборов значительная часть мандатов осталась незаполненной. Не удалось сразу избрать в правомочном составе Архангельское

областное Собрание и Законодательное Собрание Иркутской области (июнь 2000 г.), а также Думу Приморского края (декабрь 2001 г.).

5.8. Выводы

Избрание Владимира Путина Президентом РФ ознаменовало начало нового этапа в развитии российского государства. В связи с этим следует подробнее остановиться на оценке этого события.

С одной стороны, важнейшее значение имеет тот факт, что власть перешла от одного руководителя к другому конституционным путем (пожалуй, впервые в российской истории). Кроме того, добровольно уйдя в отставку, Борис Ельцин прервал тысячелетнюю традицию, когда руководитель терял власть либо одновременно с жизнью, либо в результате дворцового переворота.

С другой стороны, процесс передачи власти от Бориса Ельцина к Владимиру Путину не был вполне демократичен. И дело здесь даже не в том, что Ельцин объявил Путина своим преемником. В условиях крайне низкого рейтинга уходящего Президента это не могло иметь решающего значения. В любом случае преемнику предстояло получить народную поддержку на предстоящих выборах, и Путин такую поддержку получил. Можно не сомневаться, что Ельцин осознавал необходимость для преемника пройти через процедуру народного волеизъявления и учитывал это обстоятельство, делая свой выбор.

Хуже другое. Оставив досрочно свой пост, Борис Ельцин тем самым вынудил проводить президентские выборы раньше запланированного срока и по сокращенному графику, что застало других кандидатов врасплох и поставило их в менее выгодные условия. А федеральный административный ресурс, опробованный на парламентских выборах, на полном ходу начал работать на президентских.

Тем не менее избрание Владимира Путина можно считать вполне легитимным. Новоизбранный Президент обладал большим ресурсом доверия избирателей, и это позволяло ему проводить необходимые реформы, давало надежду на продолжение им строительства российской демократической государственности.

Первые шаги Владимира Путина, направленные на укрепление федеральной власти, были с пониманием встречены основными политическими силами страны, осознававшими, что в этом отношении сложился недопустимый перекося. Однако вскоре стало видно, что начался перекося в другую сторону. Администрация Президента и слившаяся с ней федеральная ис-

полнительная власть (в том числе силовые структуры) все больше подминали под себя как законодательную и судебную ветви власти, так и органы власти регионов, а также бизнес и средства массовой информации.

Идея усиления роли партий в политической системе страны вполне отвечала демократическим принципам. Однако на деле регулирование деятельности политических партий пошло по бюрократическому пути. В результате партии не только не приблизились к народу, но еще больше от него отделились.

Решающее, на наш взгляд, значение имело решение о создании «Единой России». Предпринимавшиеся в период правления Бориса Ельцина попытки искусственного создания двухпартийной системы были, безусловно, проявлением бюрократического подхода к вопросам партийного строительства. Однако сама по себе такая позиция была направлена на поддержание политического плюрализма и исключение монополии одной партии.

Создание «Единой России» означало стремление к возврату политической монополии. И это отчетливо стало проявляться уже в деятельности Государственной Думы третьего созыва в последние годы ее работы, а также в начавшемся процессе вступления в новую «партию власти» руководителей регионов. Эти процессы получили свое продолжение в последующие годы.

Глава VI

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОНТРЕФОРМЫ И МОНОПОЛИЗАЦИЯ ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ В 2003–2006 ГОДАХ

6.1. Выборы депутатов Государственной Думы 2003 года

Выборы были назначены Указом Президента РФ от 2 сентября 2003 г.

По данным Министерства юстиции Российской Федерации, в выборах депутатов Государственной Думы четвертого созыва могли принять участие 44 политические партии и 20 общероссийских общественных объединений (последние — только в составе избирательных блоков). Реально попытались принять участие в выборах 39 политических партий и одно общероссийское общественное объединение. При этом 27 политических партий участвовали в выборах самостоятельно, из них 6 выдвигали кандидатов только по одномандатным избирательным округам; 12 политических партий и одно общественное объединение сформировали 5 избирательных блоков.

Таким образом, федеральные списки выдвинули 21 политическая партия и 5 избирательных блоков. Две политические партии не представили документы, необходимые для регистрации, а одна партия уже после представления документов отозвала свой федеральный список. Все остальные 23 списка (18 политических партий и 5 избирательных блоков) были зарегистрированы. При этом 22 списка были зарегистрированы на основании подписей избирателей и один (партии «Истинные патриоты России») — на основании избирательного залога. Предпочтение, которое партии и блоки оказали подписям, было обусловлено тем, что по действовавшему закону кандидаты, выдвинутые партиями и избирательными блоками, федеральные списки которых были зарегистрированы на основании подписей, регистрировались в одномандатных избирательных округах без подписей и залога.

10 партий и блоков были в той или иной степени преемниками избирательных объединений и блоков, участвовавших в выборах 1995 и 1999 гг. КПРФ и Партия Мира и Единства участвовали в этих выборах в той же форме, что и в предыдущих. ЛДПР вновь участвовала в выборах в явном виде. Объединение «Яблоко» и блок «Союз правых сил» были преобразованы в партии. Российская экологическая партия «Зеленые» была преемницей «Кедра», участвовавшего в выборах 1993 и 1995 гг., но снятого с выборов в 1999 г. на основании нормы, впоследствии признанной неконституционной. Рос-

сийская партия пенсионеров в этот раз участвовала в выборах в блоке с Партией социальной справедливости. Аграрная партия России, входившая в 1999 г. в блок «Отечество — Вся Россия», вновь, как и в 1993 и 1995 гг., выступала самостоятельно.

Списки партий, представленных в Думе третьего созыва, сохраняли высокую степень преемственности. У КПрФ в общефедеральных частях списков 1999 и 2003 гг. совпали 10 кандидатов, у ЛДПР — 9, у «Яблока» — 7, у «Союза правых сил» — 5¹. У Партии Мира и Единства в общефедеральных частях списков 1999 и 2003 гг. совпали 5 кандидатов, у списка блока «Российская партия пенсионеров и Партия социальной справедливости» со списком Партии пенсионеров — 3, у списка «Зеленых» со списком «Кедра» 1995 г. — 2. В общефедеральных частях списков Аграрной партии России 1995 и 2003 гг. совпали также 2 кандидата.

В то же время КПрФ и ЛДПР вновь существенно модифицировали первые тройки. Лидеры (Геннадий Зюганов и Владимир Жириновский) сохранились, однако у КПрФ второе и третье места заняли член Совета Федерации (бывший губернатор Краснодарского края) Николай Кондратенко и руководитель Агропромышленной депутатской группы в Думе третьего созыва Николай Харитонов, а у ЛДПР — депутаты Алексей Островский и Игорь Лебедев (сын Жириновского, руководитель фракции ЛДПР в Думе третьего созыва).

«Союз правых сил» и «Яблоко» сохранили в своих тройках двух прежних кандидатов. У партии «Яблоко» в тройку вошли (как и в трех предыдущих кампаниях) Григорий Явлинский и Владимир Лукин, а также депутат Игорь Артемьев. «Союз правых сил» оставил в первой тройке Бориса Немцова и Ирину Хакамада, а третью позицию занял сопредседатель партии Анатолий Чубайс (бывший первый зам. председателя Правительства РФ).

Партия «Единая Россия» образовалась фактически путем слияния прошедших в Думу третьего созыва блоков «Медведь» и «Отечество — Вся Россия». Общефедеральная часть списка этой партии состояла всего из четырех кандидатов, из которых один (министр РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Сергей Шойгу) входил в 1999 г. в первую тройку списка блока «Медведь», один (министр внутренних дел РФ Борис Грызлов) возглавлял региональную группу этого блока и один (мэр Москвы Юрий Лужков) входил в первую тройку списка блока «Отечество — Вся Россия». Четвертым в списке шел президент Республики Татарстан Минтимер Шаймиев. В спи-

¹ Общефедеральная часть списка «Яблока» в 1999 г. включала 12 кандидатов, «Союза правых сил» — 9.

сок партии были включены еще 27 руководителей субъектов Федерации; из 31 региональной части лишь в 10 не было таких кандидатов. Стоит отметить, что среди губернаторов, входивших в список «Единой России», были и те, кто ранее баллотировался по спискам КПРФ (Геннадий Ходырев, Аман-Гельды Тулеев) или активно оппонировал федеральной власти (Эдуард Россель).

Блок «Родина» формально был образован тремя партиями (Партия российских регионов, Социалистическая единая партия России и «Народная воля»), две из которых были политическими преемниками избирательных объединений, участвовавших в выборах 1999 г. (движения «Духовное наследие» и Российского общенародного союза). В общефедеральной части списка блока были кандидаты, входившие в 1999 г. в списки КПРФ, блока «Конгресс Русских Общин и Движение Юрия Болдырева» и Российского общенародного союза (но не «Духовного наследия»). Список возглавили депутаты Государственной Думы Сергей Глазьев и Дмитрий Рогозин, а также отставной генерал Валентин Варенников (обвинявшийся по делу ГКЧП, но оправданный судом).

Остальные 13 партий и блоков были по существу новичками, хотя некоторые из них имели определенное отношение к избирательным объединениям и блокам, участвовавшим в выборах ранее. Так, Демократическая партия России формально являлась преемником одноименной партии, представленной в Думе первого созыва. В общефедеральной части списка партии было 3 кандидата, входивших в 1993 г. в список ДПР, тем не менее в политическом плане говорить о преемственности не приходится.

В состав блока «Новый курс — Автомобильная Россия» входили партия «Либеральная Россия» (образованная политиками, входившими ранее в партию «Демократический выбор России» и блок «Союз правых сил») и Республиканская партия РФ, которая в выборах 1993 г. участвовала в составе «Блока: Явлинский—Болдырев—Лукин», а в выборах 1995 г. — в составе блока «Памфилова—Гуров—Владимир Лысенко». В общефедеральной части списка блока были кандидаты, входившие в 1999 г. в списки блока «Союз правых сил», движения «Наш дом — Россия» и объединения «Яблоко». Список возглавляли депутат Государственной Думы Виктор Похмелкин и бывший зам. председателя Правительства РФ Борис Федоров.

Народная партия РФ была создана депутатами, избранными в Думу третьего созыва по одномандатным округам. В общефедеральном списке этой партии были кандидаты, входившие в 1999 г. в списки «Блока генерала Андрея Николаева и академика Святослава Федорова», движения «Духовное наследие» и партии «Кедр». В общефедеральной части списка блока «Партия Возрождения России — Российская партия Жизни» были кандидаты, входившие в 1999 г. в списки КПРФ и движения «Женщины России». В обще-

федеральной части списка партии «СЛОН» были кандидаты, входившие в 1999 г. в списки объединения «Яблоко», блока «Союз правых сил» и движения «Социал-демократы». Во главе списка партии «Развитие предпринимательства» стояли два депутата Государственной Думы первого, второго и третьего созывов (Иван Грачев и Оксана Дмитриева), входившие в 1995 г. в список объединения «Яблоко», а в 1999 г. в список блока «Отечество — Вся Россия». В общефедеральной части блока «Великая Россия — Евразийский Союз» были кандидаты, входившие в 1999 г. в списки блоков «Медведь» и «Отечество — Вся Россия». В общефедеральной части списка Объединенной российской партии «Русь» был кандидат, входивший в 1999 г. в список блока «Отечество — Вся Россия». В общефедеральной части списка Российской конституционно-демократической партии был кандидат, входивший в 1999 г. в список «Блока генерала Андрея Николаева и академика Святослава Федорова». В общефедеральной части списка Народно-республиканской партии России был кандидат, входивший в 1999 г. в список блока «Конгресс Русских Общин и Движение Юрия Болдырева».

В этой кампании, в отличие от предыдущих, административный ресурс был практически полностью на стороне одной партии. Президент РФ Владимир Путин открыто выражал свое предпочтение «Единой России»: он посетил ее съезд, на котором выдвигались кандидаты, а также откровенно высказался в ее поддержку в интервью, которое было дано за неделю до дня голосования.

Три общероссийских государственных телеканала уделяли информированию об «Единой России» и ее кандидатах значительную часть времени в ущерб остальным партиям и блокам. При этом информирование шло исключительно в положительном или в крайнем случае нейтральном ключе. Одновременно эти каналы давали преимущественно негативную информацию о КПРФ. Аналогично вели себя государственные радиоканалы и государственные газеты. Негосударственные средства массовой информации были более объективны, но и они отдавали предпочтение «Единой России».

Во время кампании произошло громкое событие, в определенной степени повлиявшее на ее исход. Был арестован лидер одной из наиболее крупных финансово-промышленных групп Михаил Ходорковский, оказывавший финансовую поддержку оппозиционным партиям (КПРФ, «Яблоко», «Союз правых сил»). Это действие и пропагандистская кампания вокруг него ухудшили позиции данных партий и содействовали успеху тех сил, которые вели «антиолигархическую» агитацию (ЛДПР и «Родина»).

Результаты выборов продемонстрировали кризисные явления в развитии российской демократии и избирательной системы. Во-первых, явка оказалась ниже, чем на выборах Думы второго и третьего созывов и практиче-

ски такой же, как на первых выборах 1993 г. В выборах приняли участие 55,75% от числа зарегистрированных избирателей.

Во-вторых, вновь 5%-ный барьер смогли преодолеть только четыре списка. В сумме они получили 70,7% от числа избирателей, принявших участие в голосовании, или 39,3% от числа зарегистрированных избирателей.

При этом, в отличие от второго созыва, не представленной в Думе оказалась право-либеральная часть политического спектра. Все партии, занимавшие эту политическую нишу, не сумели преодолеть 5%-ный барьер, в том числе и представленные в Думе третьего созыва «Яблоко» и «Союз правых сил», вместе получившие более 8%.

«Единая Россия», консолидированная «партия власти», за которую проголосовали менее 37,6% избирателей, получила по пропорциональной системе больше половины мандатов (120). Партия лидировала в 88 субъектах Федерации. Наибольшей (80,9%) была ее поддержка в Чеченской Республике, а наименьшей (25,9%) — в Воронежской области.

КПРФ заняла второе место, получив значительно меньше, чем в 1995 и 1999 гг. (12,6%). Наибольшей поддержкой избирателей партия пользовалась в Тамбовской области (20,6%), а наименьшей — в Республике Ингушетия (1,0%).

На третье место вышла ЛДПР, набравшая 11,5%, что близко к ее результату 1995 г. и значительно выше результата «Блока Жириновского» 1999 г. За ЛДПР лучше всего голосовали в Магаданской области (19,7%) и хуже всего — в Республике Дагестан (0,4%).

Помимо «Единой России» и думских «старожилов» КПРФ и ЛДПР, барьер удалось преодолеть блоку «Родина» (9,0%). Этот блок смог успешно конкурировать с КПРФ за избирателей левой ориентации и с ЛДПР за патриотический и протестный электорат. Наибольшую поддержку избирателей блок получил в Воронежской области (19,9%), а наименьшую — в Республиках Дагестан и Ингушетия (0,6%). Блок «Родина» лидировал в Аннинском одномандатном избирательном округе № 76 (Воронежская область), где баллотировался и победил один из его лидеров — Дмитрий Рогозин.

Еще четыре списка получили от 3,1 до 4,3%: Российская демократическая партия «Яблоко» (4,3%), «Союз правых сил» (4,0%), Аграрная партия России (3,6%) и блок «Российская партия пенсионеров и Партия социальной справедливости» (3,1%). Далее шли блок «Партия Возрождения России — Российская партия Жизни» (1,9%), Народная партия РФ (1,2%) и Концептуальная партия «Единение» (1,2%)¹.

¹ Партия «Единение» была практически неизвестна до начала избирательной кампании и имела крайне невнятную программу. Ее относительный успех обусловлен сходством ее названия с «Единой Россией» и тем, что в избирательном бюллетене она стояла под номером 1: часть избирателей голосовала за нее явно по ошибке.

При этом Аграрная партия России в одном субъекте Федерации (Республика Алтай, руководитель которой, Михаил Лапшин, возглавлял список партии) сумела опередить «Единую Россию» и занять первое место с результатом 31,7% голосов.

Как и на выборах 1995 и 1999 гг., большая часть объединений и блоков (12) получила менее 1% голосов.

Против всех списков проголосовали 4,7% избирателей. Наиболее высокий уровень протестного голосования оказался в Красноярском крае (7,1%).

Практика отказа избранных кандидатов от получения мандатов достигла своего апогея. У «Единой России» от мандатов отказались 37 кандидатов, в том числе занимавшие второе, третье и четвертое места в общефедеральной части Сергей Шойгу, Юрий Лужков и Минтимер Шаймиев. Остальные 34 кандидата входили в первые тройки региональных групп: 24 занимали первые места, 7 — вторые и 3 — третьи. Большинство «отказников» (29) занимали должности руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации, среди остальных — федеральный министр, первый заместитель полпреда Президента РФ в федеральном округе, два председателя законодательного органа государственной власти субъекта Федерации, мэр областного центра, ректор университета и два руководителя крупных предприятий.

В результате выборов в одномандатных избирательных округах были избраны 222 депутата. В трех одномандатных округах выборы были признаны несостоявшимися в связи с тем, что кандидаты, занявшие первое место, получили меньше голосов избирателей, чем проголосовало против всех кандидатов.

155 избранных кандидатов были выдвинуты политическими партиями и избирательными блоками и 67 — в порядке самовыдвижения. В целом по одномандатным округам были избраны представители 11 партий и блоков.

«Единая Россия» выступила наиболее успешно и по одномандатным округам, завоевав 103 мандата. При этом следует иметь в виду, что она выставила своих кандидатов далеко не во всех округах. Лишь в 33 одномандатных избирательных округах кандидаты от «Единой России» проиграли другим кандидатам: в 14 округах — «независимым» кандидатам, в 5 — кандидатам от КПРФ, в 5 — от блока «Родина», в 4 — от Народной партии РФ, в двух — от «Союза правых сил» и по одному округу выиграли у «единороссов» кандидаты от партий «Яблоко», «Развитие предпринимательства» и блока «Великая Россия — Евразийский Союз». Еще в одном одномандатном округе кандидат от «Единой России» проиграл «кандидату против всех».

На втором месте по числу выигранных одномандатных округов (17) оказалась Народная партия РФ, которая при голосовании по спискам до-

вольствовались лишь 1,2% голосов. Однако только в четырех округах кандидаты от этой партии победили «единороссов», в остальных 13 округах кандидатов от «Единой России» не было, и кандидаты от Народной партии, по-видимому, имели поддержку как от этой партии, так и от региональных властей.

КПРФ победила в 12 одномандатных округах, «Родина» — в 8, «Яблоко» — в 4, «Союз правых сил» и блок «Партия Возрождения России — Российская партия Жизни» — в 3.

Кандидаты от избирательных блоков «Партия Возрождения России — Российская партия Жизни» и «Новый курс — Автомобильная Россия», а также от Аграрной партии России победили только в тех одномандатных округах, где не было кандидатов от «Единой России».

В среднем за победителей отдали голоса 42% избирателей. Процент проголосовавших за победителей в одномандатных избирательных округах колебался от 18,0 (в Правобережном округе № 79, Воронежская область) до 82,1 (в Агинском Бурятском округе № 215). 65 кандидатов набрали более 50% голосов избирателей.

Против всех кандидатов в среднем голосовало 12,9% избирателей. Наибольшая доля протестных голосов (26,4%) была зафиксирована в Кунцевском одномандатном избирательном округе № 152 (Москва).

6.2. Монополизация власти в Государственной Думе

Как уже отмечалось, «Единая Россия», за которую проголосовали менее 38% избирателей, получила по пропорциональной системе 120 мандатов, т.е. больше половины от списочной части Думы. Это стало следствием того, что к распределению мандатов в соответствии с законом, предусматривавшим 5%-ный барьер, были допущены списки, в сумме получившие лишь около 71% голосов.

По мажоритарной системе «Единая Россия» завоевала 103 мандата; таким образом, общее количество полученных «партией власти» мандатов составило 223, т.е. немногим менее половины от численного состава Государственной Думы.

В первых трех созывах Думы сложилась практика, когда не все депутаты, избранные от какой-либо партии по одномандатным округам, входили во фракцию, образованную этой партией. Обычно часть таких одномандатников образовывала отдельную депутатскую группу вместе с частью депу-

татов, баллотировавшихся как «независимые» или от не прошедших в Думу партий. Таковы были группы «Союз 12 декабря» (в Думе первого созыва), Аграрная депутатская группа (в Думе второго созыва), Агропромышленная депутатская группа, «Народный депутат» и «Регионы России» (в Думе третьего созыва).

Однако в Думе четвертого созыва произошел обратный процесс. Фракция «Единая Россия» стала резко пополняться за счет одномандатников. Для обеспечения этого процесса на первом же пленарном заседании в Регламент Думы было внесено изменение, увеличившее минимальную численность депутатской группы с 35 до 55 человек. В результате депутатам не удалось сформировать ни одну группу. Было также принято решение о том, что все комитеты Государственной Думы должны возглавляться членами фракции «Единая Россия». Видимо, были задействованы и иные методы привлечения депутатов в эту фракцию. В результате численность данной фракции превысила 300 депутатов, т.е. «Единая Россия» получила в Думе так называемое конституционное большинство, позволяющее ей без учета мнения других фракций принимать федеральные конституционные законы и даже поправки к Конституции РФ.

Таким образом, партия, получившая менее 38% голосов избирателей, взяла полностью под свой контроль нижнюю палату парламента (конституционное большинство и руководство всеми комитетами). В результате было искажено волеизъявление избирателей, которые в ходе голосования не отдали ни одной из партий (в том числе и «Единой России») абсолютного, а тем более конституционного большинства.

6.3. Выборы Президента Российской Федерации 2004 года

К началу президентской избирательной кампании популярность Владимира Путина оставалась стабильно высокой. К тому же парламентские выборы 2003 г. продемонстрировали эффективность административного ресурса и его сосредоточение в одних руках. В этих условиях не только исход президентских выборов был предопределен заранее, но и сама кампания не предвещала реальной конкурентной борьбы.

Реакцией на такое положение стал отказ от участия в выборах лидеров всех ведущих политических партий. КПРФ и ЛДПР, играя в «поддавки», вместо своих лидеров Геннадия Зюганова и Владимира Жириновского выдвинули малопопулярные фигуры Николая Харитонов (бывший член Аг-

рарной партии России, сопредседатель Народно-патриотического союза России, членом КППРФ не являлся) и Олега Малышкина. Партия «Яблоко» не стала не только выдвигать своего кандидата, но и отказалась поддерживать на этих выборах кого бы то ни было. «Союз правых сил» после поражения на выборах оказался в глубоком кризисе: все пять его сопредседателей подали в отставку. В то же время бывший сопредседатель партии Ирина Хакамада (позднее вышедшая из партии) решила баллотироваться в качестве независимого кандидата и таким образом стала единственным кандидатом от демократических сил.

Сложнее оказалась ситуация в блоке «Родина». Отношение к президентским выборам привело к его первому расколу. Руководитель фракции «Родина» Сергей Глазьев решил баллотироваться в качестве оппозиционного кандидата, но получил поддержку лишь одной из партий, входивших в состав блока. В результате Глазьев выдвинулся как независимый кандидат, а составлявшая основу блока Партия российских регионов (позднее переименованная в партию «Родина») в противовес ему выдвинула малопопулярную фигуру депутата Государственной Думы Виктора Геращенко (бывшего председателя Госбанка СССР и Центробанка РФ).

Российская партия Жизни, напротив, выдвинула кандидатом на должность Президента РФ своего лидера, председателя Совета Федерации Сергея Миронова. Однако эта партия (на парламентских выборах выступавшая в блоке с Партией Возрождения России, который получил всего 1,9% голосов) не входила в состав ведущих политических игроков, а сам Миронов рассматривался экспертами лишь как «дублер» Владимира Путина.

«Единая Россия» поддерживала Владимира Путина, но самостоятельной роли в кампании не играла, поскольку Путин вновь предпочел баллотироваться как независимый кандидат.

Помимо отмеченных кандидатов, выдвигались в качестве независимых кандидатов также бывший председатель Государственной Думы Иван Рыбкин (на данном этапе тесно связанный с находившимся в эмиграции Борисом Березовским), а также маргинальные политики Анзори Аксентьев, Владимир Брынцалов и Герман Стерлигов. По закону самовыдвижение должно было быть поддержано собранием группы избирателей численностью не менее 500 граждан, затем эта группа должна была регистрироваться Центризбиркомом. Группа в поддержку Стерлигова не была зарегистрирована из-за неправильного оформления документов. Аксентьев и Брынцалов не представили в Центризбирком необходимое количество подписей избирателей (2 млн).

Таким образом, документы на регистрацию подали 8 кандидатов. При этом 5 кандидатов представили необходимое число подписей избирателей.

Николай Харитонов и Олег Малышкин от сбора подписей были освобождены как выдвиженцы парламентских партий. В пользу выдвижения Виктора Геращенко также не собирались подписи, однако он был выдвинут не прошедшим в Думу блоком, а одной из блокообразующих партий, поэтому на него не распространялась норма закона о регистрации без подписей и Центризбирком отказал в его регистрации.

Зарегистрированы были 7 кандидатов:

— депутат Государственной Думы, руководитель фракции «Родина»¹ Сергей Глазьев;

— депутат Государственной Думы Олег Малышкин;

— председатель Совета Федерации Сергей Миронов;

— Президент РФ Владимир Путин;

— президент регионального общественного фонда содействия развитию русского языка как средства межнационального общения Иван Рыбкин;

— временно не работавшая Ирина Хакамада;

— депутат Государственной Думы Николай Харитонов.

Иван Рыбкин за 9 дней до дня голосования снял свою кандидатуру.

На этих выборах действовала норма, согласно которой партии, выдвинувшие кандидатов, получали бесплатное эфирное время и бесплатную печатную площадь в государственных средствах массовой информации в дополнение к бесплатному эфирному времени и бесплатной печатной площади, которыми обеспечивались сами кандидаты. Эти дополнительные ресурсы партии могли использовать и реально использовали для агитации за своих кандидатов. В результате три партийных кандидата (Олег Малышкин, Сергей Миронов и Николай Харитонов) получили примерно в пять раз больше бесплатного эфирного времени, чем независимые кандидаты (Сергей Глазьев, Владимир Путин, Иван Рыбкин и Ирина Хакамада). Впрочем, Путин вообще отказался от использования бесплатного эфирного времени, предоставляемого ему как кандидату: информация о нем, как о действующем Президенте, и так доминировала во всех средствах массовой информации, при этом широко освещались не только его деятельность на посту Президента, но и его предвыборные мероприятия (встреча с доверенными лицами и т.п.).

Главной задачей, на которую была брошена основная часть административного ресурса, стало обеспечение явки избирателей: она могла сорваться из-за неинтересной кампании с заранее известным результатом. Впрочем, президентские выборы в России всегда отличались максимальной активностью избирателей. Тем не менее на местах предпринимались самые

¹ В феврале 2004 г. Сергей Глазьев был отстранен от руководства фракцией «Родина».

разные меры для повышения явки, часто совершенно незаконные (принуждение к голосованию по открепительному удостоверению, благотворительные лотереи и т.п.).

По официальным данным активность избирателей составила 64,4%, что ниже всех предыдущих президентских выборов. Владимир Путин победил с 71,3% голосов. Второе место занял Николай Харитонов с 13,7%. Остальные кандидаты получили крайне мало: Сергей Глазьев — 4,1%, Ирина Хакамада — 3,8%, Олег Малышкин 2,0%, Сергей Миронов — 0,8%. Против всех кандидатов проголосовало 3,4% избирателей.

В семи республиках (Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Мордовия, Северная Осетия и Чеченская) Владимир Путин получил более 90% голосов. Наилучшим был его результат в Республике Ингушетия (98,2%). Менее 60% была поддержка Путина в Приморском крае, Белгородской и Оренбургской областях, наименьшая (54,8%) — в Белгородской области, где была наибольшая поддержка Николая Харитонова (27,6%).

6.4. Региональные выборы 2003–2006 годов

6.4.1. Выборы глав субъектов Федерации в 2004–2005 годах

В 2004 г. выборы глав прошли в 22 регионах: из них в 10 они проводились 14 марта, одновременно с президентскими выборами, в одном регионе (Чеченская Республика) выборы прошли в августе, в остальных 11 регионах — в ноябре—декабре. В декабре 2004 г. по инициативе Президента РФ был принят закон, отменивший прямые выборы глав субъектов РФ (см. раздел 6.7), поэтому в 2005 г. выборы главы прошли лишь в одном регионе (Ненецком автономном округе), там, где они были назначены до вступления в силу нового закона. Эти выборы, прошедшие 23 января 2005 г. (повторное голосование — 6 февраля), стали последними прямыми выборами главы региона.

Из 10 выборов, прошедших 14 марта 2004 г., лишь в двух регионах (Алтайский край и Мурманская область) они проводились в установленный срок. В остальных 8 регионах ради совмещения выборов срок полномочий главы был сокращен: в Удмуртской Республике и Читинской области на 7 месяцев, в Калужской области — на 8 месяцев, а в Краснодарском крае, Архангельской, Воронежской, Рязанской областях и Корякском автономном округе — на 9 месяцев.

Из 12 избирательных кампаний, прошедших во второй половине 2004 г., досрочными были выборы президента Чеченской Республики 29 августа и

губернатора Астраханской области 5 декабря, проводившиеся в связи с гибелью в результате теракта президента республики Ахмада Кадырова и смертью губернатора области Анатолия Гужвина.

Степень конкуренции была достаточно высокой — в среднем 7 кандидатов на одно место. Наименьшее число кандидатов (3) было в Читинской области и Усть-Ордынском Бурятском автономном округе, а наибольшее (15) — в Камчатской области и Ненецком автономном округе. В то же время усилилась тенденция недопуска к выборам популярных кандидатов.

Эта тенденция особенно ярко проявилась на выборах, прошедших в ноябре—декабре. Из 11 кампаний в 5 возникли скандалы, связанные с отменой регистрации или отказом в регистрации кандидатов, имевших шансы на победу. От участия в выборах были отстранены:

- в Брянской области — действующий губернатор Юрий Лодкин;
- в Волгоградской области — мэр Волгограда Евгений Ищенко¹;
- в Курганской области — депутат Законодательного Собрания Свердловской области Сергей Капчук;
- в Псковской области — мэр Пскова Михаил Хоронен²;
- в Ульяновской области — генеральный директор ОАО «Ульяновский хладокомбинат» Сергей Герасимов (вышедший во второй тур).

Наиболее высокая активность избирателей (85,25%) была зафиксирована в Чеченской Республике. На выборах, проходивших 14 марта, явка составляла от 56 до 72%. Наименьшую активность в первом туре (38,4%) проявили избиратели Республики Хакасия, во втором туре низкая явка была также в Брянской (37,8%), Волгоградской (38,4%) и Ульяновской (38,8%) областях.

Второй тур потребовался в 8 регионах. В остальных победитель в первом же туре получил абсолютное большинство голосов. Наибольшей поддержкой избирателей (85,3%) заручился Виктор Ишаев, переизбранный губернатором Хабаровского края. Самый низкий результат победителя (48,5%) был зафиксирован у Алексея Барина, избранного во втором туре главой администрации Ненецкого автономного округа.

Действующие главы баллотировались в 18 регионах. В двух случаях выборы проводились в связи со смертью главы, еще в двух случаях регистрация главы была отменена судом: губернатор Брянской области Юрий Лод-

¹ Областная избирательная комиссия отказала Евгению Ищенко в регистрации. Это решение было оспорено в областном суде, однако затем Верховный Суд РФ отменил решение областного суда и подтвердил отказ в регистрации.

² Решение об отмене регистрации Михаила Хоронена было принято Президиумом Верховного Суда РФ 6 ноября 2004 г. Ради решения этого вопроса Президиум был собран в субботу, чего не было на протяжении нескольких десятилетий.

кин был отстранен от выборов за использование преимуществ должностного положения и подкуп избирателей, а регистрация главы администрации Ненецкого автономного округа Владимира Бутова была отменена в связи с тем, что окружной закон не позволял ему баллотироваться на третий срок. Глава администрации Ульяновской области Владимир Шаманов снял свою кандидатуру, не получив поддержки федерального центра и «Единой России».

Победу одержали 14 действующих глав — тенденция к стабилизации региональных властей, отмеченная в предыдущий период, продолжала действовать¹. В то же время стоит отметить, что все четверо проигравших глав баллотировались на третий срок.

Состав новоизбранных глав оказался довольно разнообразен: два депутата Государственной Думы (оба впервые были избраны в декабре 2003 г.; один из них — генерал Георгий Шпак, бывший командующий Воздушно-десантными войсками); первый заместитель губернатора (после смерти губернатора — исполняющий его обязанности); региональный министр внутренних дел; федеральный инспектор по региону; мэр города (второго по величине в области); два руководителя предприятий (один из них — бывший депутат Государственной Думы) и известный эстрадный артист, руководитель собственного театра Михаил Евдокимов².

Как и во все предыдущие периоды, преобладали независимые кандидаты: доля кандидатов от партий (или блоков) среди выдвинутых составляла 12,5%, а среди дошедших до выборов — 16,1%. Среди победителей партийные кандидаты также составляли лишь 13% — выдвинутые «Единой Россией» действующие главы Курганской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа Олег А. Богомоллов и Валерий Малеев и новоизбранный губернатор Брянской области Николай Денин. Еще два победителя указали свою партийную принадлежность: Алексей Баринев, победивший в Ненецком автономном округе, указал на членство в «Единой России», а Михаил Машковцев, переизбранный губернатором Камчатской области, — на членство в КПРФ. Остальные 18 победителей ни с какими партиями себя не ассоциировали.

¹ Эту тенденцию не стал ломать и Президент РФ, в последующем предлагая для утверждения в большинстве случаев кандидатуры действующих глав.

² Победа Михаила Евдокимова над действующим губернатором Алтайского края Александром Суриковым была почти случайной: в первом туре Суриков лидировал с 47,5% голосов (в то время как его однофамилец, выдвинутый с целью отнять у него голоса, получил 2,8%); во втором туре Евдокимов получил 49,5%, а Суриков — 46,3%; при этом из-за снижения явки абсолютное число голосов, полученных Евдокимовым во втором туре, оказалось меньше, чем было у Сурикова в первом туре.

6.4.2. Выборы депутатов законодательных органов субъектов Федерации с декабря 2003 года по март 2006 года

Начиная с декабря 2003 г. выборы депутатов законодательных органов субъектов РФ проводятся по смешанной или пропорциональной системе; при этом по пропорциональной системе должно быть избрано не менее половины состава регионального законодательного органа или одной из его палат.

За период с декабря 2003 г. по март 2006 г. выборы депутатов законодательных органов субъектов РФ прошли в 52 регионах. Все они проводились по смешанной системе, за исключением Свердловской области, где, как и прежде, одна палата (Палата Представителей) Законодательного Собрания избирается полностью по мажоритарной системе, а другая палата (Областная Дума) — полностью по пропорциональной (с ротацией половины состава каждые два года). Соотношение пропорциональной и мажоритарной частей варьировалось от 1:1 (в большинстве регионов) до 7:5 в Корякском автономном округе. Количество депутатов, избираемых по пропорциональной системе, менялось от 6 (в Чукотском автономном округе) до 55 (в Кабардино-Балкарской Республике).

В 7 регионах выборы прошли 7 декабря 2003 г. (одновременно с выборами депутатов Государственной Думы), в 6 регионах — 14 марта 2004 г. (одновременно с выборами Президента РФ), в 11 регионах — в октябре—декабре 2004 г., в 8 регионах — в январе—мае 2005 г., в 12 регионах — в октябре—декабре 2005 г. и в 8 регионах — в «единый избирательный день» 12 марта 2006 г.

В большинстве субъектов РФ использовалась наиболее простая разновидность пропорциональной системы: закрытые списки без разбиения списков на субрегиональные группы. Открытые списки применялись лишь в четырех регионах (Республика Калмыкия, Тверская область, Корякский и Ямало-Ненецкий автономные округа), а списки, разбитые на субрегиональные группы, — в 12 регионах (из них 3 в период октября—декабря 2005 г. и 5 — 12 марта 2006 г.).

Заградительный барьер в большинстве субъектов РФ (30) составлял 5%. В двух регионах барьер был установлен на уровне 6% и в 12 — на уровне 7%. С самым низким барьером (3%) прошли выборы в Амурской области, барьер в 4% действовал на выборах в Ивановской и Костромской областях. Завышенные барьеры применялись в Вологодской области (8%), Москве и Республике Калмыкия (10%). В Агинском Бурятском и Усть-Ордынском Бурятском автономных округах барьеры не устанавливались: там по пропорциональной системе распределялось лишь 9 мандатов. В Республике

Татарстан пришлось применять «плавающий» барьер, поскольку установленный там 7%-ный барьер сумел преодолеть только один список.

Списки кандидатов имели право выдвигать только общероссийские политические партии или их региональные отделения, а также, вплоть до октября 2005 г., — избирательные блоки. Из 34 кампаний, в которых блоки имели право принимать участие, они участвовали в 19. Еще в нескольких регионах блоки также пытались участвовать, но их списки не были зарегистрированы или были сняты впоследствии.

В среднем в выборах участвовало 7 списков. Однако степень конкуренции сильно различалась по регионам. В Чукотском автономном округе в выборах участвовало всего два списка, в Агинском Бурятском и Усть-Ордынском Бурятском автономных округах — всего три списка. Наибольшее число списков (13) было в Республике Алтай, 11 списков участвовали в выборах в Сахалинской, Тамбовской и Тульской областях.

Характерной чертой региональных выборов стал недопуск к выборам популярных партий или блоков. Для этого использовались различные основания: отказ в регистрации из-за нарушений при проведении конференции или неправильно оформленных документов, отказ в регистрации из-за большого количества недействительных подписей избирателей, аннулирование регистрации из-за выбытия из списка более четверти кандидатов (при том, что во многих случаях кандидаты выбывали из списка под административным давлением), отмена регистрации из-за нарушений избирательного законодательства.

На начальном этапе такие методы использовали лишь отдельные регионы. Так, на выборах, проходивших 14 марта 2004 г., в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе не был зарегистрирован список популярной в регионе Аграрной партии России, в Свердловской области отказы получили 5 списков, в том числе список блока «СПС и Яблоко», еще 4 списка были зарегистрированы по решению Центризбиркома или суда. Осенью 2004 г. в Брянской области в регистрации было отказано списку Российской партии пенсионеров, а регистрация блока «За достойную жизнь» во главе с Сергеем Глазьевым была отменена судом.

Однако уже в зимне-весенний период 2005 г. отстранение популярных списков становится скорее правилом, чем исключением. В Ямало-Ненецком автономном округе от выборов по различным основаниям были отстранены списки ЛДПР, Российской партии пенсионеров, партий «Яблоко» и «Либеральная Россия», блока «Наш Ямал — в защиту прав и гарантий северян» (т.е. 5 из 9 выдвинутых списков!). В Магаданской области от выборов первоначально были отстранены два из пяти списков — Российской партии пенсионеров и блока «Наша Родина — Колыма», но список Российской

партии пенсионеров был восстановлен за неделю до выборов решением Верховного Суда РФ. В Воронежской области по итогам проверки подписных листов было отказано в регистрации спискам Народной и Аграрной партий, а также блоку «Объединенное народное движение «Край Воронежский»». Во Владимирской области и Таймырском автономном округе не были зарегистрированы списки партии «Родина».

Осенью 2005 г. главной жертвой стала Российская партия пенсионеров, весьма успешно выступившая на выборах в предшествующий период (осень 2004 г. — весна 2005 г.). Решением московских судов ее лидер депутат Государственной Думы Валерий Гартунг был отстранен от руководства партией. В результате в большинстве регионов, где в это время проходили выборы, представленные региональными отделениями партии документы были признаны незаконными. Списки партии не были зарегистрированы в Хабаровском крае, Белгородской, Новосибирской и Челябинской областях; отменена была регистрация списка в Костромской области; в Москве региональное отделение партии само отозвало свой список. Лишь в двух областях (Ивановской и Тамбовской) Российская партия пенсионеров смогла принять участие в выборах.

Кроме того, в Челябинской области отказ в регистрации получил список Аграрной партии России, в Тверской — партии «Яблоко». В Москве была отменена регистрация списка партии «Родина», который по опросам претендовал на второе место; основаниями стали обвинения в разжигании национальной розни и использовании преимуществ должностного положения.

На выборах, прошедших 12 марта 2006 г., главной жертвой стала партия «Родина». В Нижегородской и Оренбургской областях, а также в Ханты-Мансийском автономном округе списку партии было отказано в регистрации, а в Республике Адыгея, Калининградской, Кировской и Курской областях списки партии были сняты с выборов уже после регистрации. Кроме того, в Нижегородской области было отказано в регистрации еще ряду партий (в том числе Аграрной партии России и партии «Патриоты России»), в Курской области было отказано в регистрации списку партии «Народная воля» во главе с бывшим губернатором Александром Руцким, в Калининградской области был снят список Народной партии РФ. Единственным регионом, где не был отстранен от выборов ни один список, оказалась Республика Алтай.

В целом в 52 избирательных кампаниях приняло участие большинство зарегистрированных партий. Однако лишь «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, Аграрная партия России, «Союз правых сил» и Российская партия Жизни принимали участие в большинстве кампаний. Почти в половине кампаний принимали участие также партии «Родина», «Яблоко» и Российская партия пенсионеров.

«Единая Россия» участвовала во всех без исключения кампаниях. Лишь в пяти регионах (Алтайский край, Амурская и Сахалинская области, Корякский и Ненецкий автономные округа) она уступила лидерство, заняв второе место. В 12 субъектах РФ (республики Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Мордовия, Татарстан и Чеченская, Белгородская и Челябинская области, Агинский Бурятский, Усть-Ордынский Бурятский, Ханты-Мансийский, Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа) «Единая Россия» получила абсолютное большинство голосов. В остальных 35 регионах «партия власти» получила относительное большинство голосов, однако при этом в 8 регионах (Республика Калмыкия, Хабаровский край, Вологодская, Курская, Нижегородская, Свердловская, Тамбовская области и Москва) она завоевала абсолютное большинство мандатов в списочной части законодательного органа. Впрочем, во многих случаях «Единая Россия» добилась абсолютного большинства в законодательном органе за счет депутатов-одномандатников.

Заметной тенденцией стало участие руководителя региона во главе списка «Единой России». Если в период с декабря 2003 г. по май 2005 г. такая технология была применена только в пяти регионах (Воронежская, Калужская и Свердловская области, Усть-Ордынский Бурятский и Ямало-Ненецкий автономные округа), то уже осенью 2005 г. главы участвовали в пяти из двенадцати кампаний (Белгородская, Тамбовская, Тверская, Челябинская области, Москва), а весной 2006 г. — в пяти из восьми (Кировская, Курская, Нижегородская, Оренбургская области, Ханты-Мансийский автономный округ). Опыт показал, что участие губернатора во главе списка значительно повышает результат «Единой России»: не случайно половина субъектов РФ, где эта партия получила по спискам абсолютное большинство мандатов, — это те, где ее список возглавлял руководитель региона.

Разумеется, губернаторы не идут депутатами в законодательный орган, а отказываются от полученного мандата в пользу кандидатов, стоящих в списке на более далеких позициях. Однако практика отказа от мандатов связана не только с участием в выборах глав регионов, она получила широкое распространение. Самыми вопиющими в этом отношении стали выборы в Москве, где от получения мандатов отказались 11 кандидатов из списка «Единой России» (при том, что список получил 13 мандатов), в том числе мэр города, пять руководящих работников городских органов исполнительной власти и три депутата Государственной Думы. Впрочем, данной технологией пользуется не только «Единая Россия», но также, хотя и в меньшей степени, ряд других партий. Лишь в Кировской области за использование этого приема были применены санкции: «Единая Россия» лишилась одного из завоеванных ею мандатов.

КПРФ участвовала в выборах во всех регионах, кроме Республики Ингушетия, Таймырского и Чукотского автономных округов. Только в Ал-

тайском крае и в Брянской области партия образовывала избирательные блоки, в остальных регионах она выдвигала список самостоятельно. Во всех случаях партия добивалась успеха, в Корьякском и Ненецком автономных округах она лидировала, в Алтайском крае первое место занял ее блок с Аграрной партией России.

ЛДПР участвовала самостоятельно во всех кампаниях, кроме республик Ингушетия, Кабардино-Балкарской и Мордовии, а также Ямало-Ненецкого автономного округа, где регистрация ее списка была аннулирована, и в 38 регионах ее представители получили мандаты.

Аграрная партия России участвовала в 30 кампаниях, из них в пяти в составе избирательных блоков. В 19 регионах партия выступила успешно, в том числе и во всех случаях участия в составе блока; в Алтайском крае и Сахалинской области блоки с ее участием получили относительное большинство.

Российская партия Жизни принимала участие в 27 кампаниях, из них в четырех в составе избирательных блоков. Успеха партия добилась только в 8 регионах (из них в трех в составе блоков).

«Союз правых сил» участвовал в 32 кампаниях, из них в шести в составе избирательных блоков. Однако лишь в 9 регионах партия имела успех (в том числе дважды в составе блоков).

Российская демократическая партия «Яблоко» принимала участие в 25 кампаниях, из них восемь раз в составе избирательных блоков. Успехом увенчались всего 6 кампаний (в том числе три в составе блоков). Любопытно, что партия трижды вступала в блок с «Союзом правых сил» (не считая двух случаев, когда список блока не был допущен к выборам), но успех их совместный блок имел только в Архангельской области, где он именовался «Наша Родина — Архангельская область». В то же время успешными были оба блока партии «Яблоко» и Российской партии Жизни — в Амурской области и Таймырском автономном округе. После запрета избирательных блоков «Союз правых сил» и «Яблоко» в нескольких регионах образовывали общий список под вывеской одной из двух партий, но успеха такой список добился лишь в Москве (под маркой партии «Яблоко»), где обе партии всегда были достаточно популярны, и в Ивановской области (под маркой «Союза правых сил»).

Партия «Родина» (до февраля 2004 г. — Партия российских регионов) принимала участие в 23 кампаниях, из них лишь однажды в составе избирательного блока. На первом этапе (декабрь 2003 г. и март 2004 г.) партия участвовала (неудачно) только в одной кампании. Правда, на выборах 14 марта 2004 г. в трех регионах были образованы блоки с названием «Родина», но Партия российских регионов к этим блокам отношения не имела (а в Свердловской области в обоих блоках, использовавших слово «Родина», не участвовала ни одна из партий, учредивших блок «Родина» на федеральных выборах).

Зато в период с октября 2004 г. по декабрь 2005 г. партия «Родина» участвовала в большинстве кампаний (21 из 31) и успеха добилась в 16 регионах. На выборах, проходивших 12 марта 2006 г., партия была допущена к выборам лишь в одном из восьми регионов, где также выступила успешно.

Российская партия пенсионеров принимала участие в 22 кампаниях. На первом этапе (декабрь 2003 г. и март 2004 г.) она ни разу не участвовала в региональных выборах. В период с октября 2004 г. по май 2005 г. партия участвовала в 12 из 19 кампаний, из них имела успех в 11. Осенью 2005 г. она была допущена к выборам только в двух регионах, и успешно выступила в одном из них. В марте 2006 г. Российская партия пенсионеров, руководство которой к этому времени сменилось, принимала участие во всех восьми кампаниях, но успеха добилась только в половине из них.

Помимо отмеченных девяти партий, в отдельных регионах успех имели также выступавшие самостоятельно партия «Патриоты России»¹ (Калининградская и Оренбургская области), Народная партия РФ (Республика Ингушетия, Таймырский автономный округ), Партия Возрождения России (Свердловская область), партия «Народная воля» (Тверская область), Партия социальной справедливости (Архангельская область), Российская партия Мира (Республика Ингушетия), партия «Истинные патриоты России» (Карачаево-Черкесская Республика) и Российская объединенная промышленная партия (Республика Адыгея). В составе избирательных блоков прошли в региональные законодательные органы партия «Народная воля» (Сахалинская, Тульская, Ульяновская и Ярославская области), Народная партия РФ (Амурская, Иркутская, Рязанская области и Ненецкий автономный округ), Объединенная российская партия «Русь» (Алтайский край, Воронежская и Сахалинская области), Социал-демократическая партия России (Брянская и Рязанская области), Народно-патриотическая партия России (Амурская и Ярославская области), Партия социальной справедливости (Рязанская область), Партия Мира и Единства (Алтайский край), Гражданская партия России (Брянская область), Партия Возрождения России и партия «Свободная Россия» (Республика Хакасия), Российская объединенная промышленная партия, Российская партия труда, Республиканская партия России и партия «За Русь Святую!» (Тульская область), партии «СЛОН» и «Созидание» (Свердловская область), Консервативная партия России и Российская конституционно-демократическая партия (Ярославская область), Национально-консервативная партия России и партия «Евразия» (Воронежская область), «Евразийская партия — Союз патриотов России» и партия «Союз» (Сахалинская область).

¹ Прежнее название – Российская партия труда.

Избирательные блоки обычно выступали весьма успешно, и в 15 регионах (из 19, где они участвовали) их списки получили мандаты. В трех регионах избирательные блоки оказывались лидерами: блок «За наш Алтай — коммунисты, аграрии, НПСР!», блок «Мы за развитие Амурской области» (образован региональными отделениями Российской партии Жизни и партии «Яблоко») и блок «Наша Родина — Сахалин и Куриль» (образован региональными отделениями Аграрной партии России, партии «Народная воля» и «Евразийской партии — Союза патриотов России»). Анализ показывает, что наиболее успешными были блоки, эксплуатировавшие в своем названии тему регионального патриотизма, независимо от того, образовывали их правые или левые партии¹.

Активность избирателей была наиболее высокой на выборах 14 марта 2004 г., совмещенных с выборами Президента РФ (от 56 до 83%). На выборах 7 декабря 2003 г., совмещенных с выборами депутатов Государственной Думы, явка составляла от 50 до 83%. На выборах, совмещенных с выборами главы региона, активность избирателей составляла от 38 до 60%. А на остальных выборах, не совмещенных ни с федеральными, ни с губернаторскими, лишь в пяти регионах из 35 (Республика Алтай, Чеченская Республика, Белгородская область, Агинский Бурятский и Чукотский автономные округа) явка превысила 50% (наиболее высокая — в Чеченской Республике, 69,6%). В большинстве же таких регионов (21 из 35) активность избирателей была менее 40%. Самая низкая явка (29,9%) зафиксирована во Владимирской области (март 2005 г.).

В среднем к распределению мандатов оказались допущены 4,4 списка. При этом в республиках Калмыкия, Мордовия, Татарстан, Усть-Ордынском Бурятском и Чукотском автономных округах мандаты получили только два списка. Наибольшее число списков (8) прошло в Амурской области, где был самый низкий заградительный барьер.

Степень представительности (суммарная доля голосов, полученная списками, допущенными к распределению мандатов) оказалась наиболее низкой в Республике Калмыкия (52,2%) и Курской области (55,9%). Еще в 14 регионах этот показатель не превысил 75%.

¹ Другие примеры успешных блоков: «За родной Таймыр» (образован региональными отделениями Российской партии Жизни и партии «Яблоко»), «Наша Родина — Архангельская область» (образован региональными отделениями «Союза правых сил» и партии «Яблоко»), «Хакасия» (образован региональными отделениями Партии Возрождения России и партии «Свободная Россия»).

6.5. Старт избирательной контрреформы

Получив конституционное большинство в нижней палате парламента и уже имея послушную верхнюю палату, президентская команда начала планомерное и систематическое наступление на права граждан, а также на потенциальные очаги сопротивления (к каковым, в первую очередь, относились региональные элиты). Одним из первых шагов стало принятие в невероятно быстром темпе нового Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации», который с полным правом можно было бы назвать «законом о недопущении референдума Российской Федерации».

6 мая 2004 г., накануне инаугурации Президента РФ, на совещании руководителей избирательных комиссий субъектов РФ председатель Центральной избирательной комиссии РФ Александр Вешняков высказал предложение о переходе на выборы депутатов Государственной Думы полностью по пропорциональной системе. В тот же день Вешняков встречался с Владимиром Путиным, после чего сообщил, что Президент РФ полностью поддерживает это предложение.

31 августа 2004 г. Центральная избирательная комиссия РФ своим постановлением приняла за основу записку «О практике проведения федеральных выборов, выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации в 2002–2004 годах и предложениях по изменению и дополнению отдельных положений законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах». Одним из ключевых положений этой записки стало уже озвученное ранее предложение по переходу на полностью пропорциональную систему на федеральном уровне. Записка содержала еще много других предложений по изменению избирательного законодательства, среди которых были и предложения, призванные защищать избирательные права граждан. Однако, на наш взгляд, наиболее существенные из предложенных Центризбиркомом нововведений, напротив, были направлены на ущемление избирательных прав.

13 сентября 2004 г. Президент РФ выступил на расширенном заседании Правительства РФ в связи с уроками «бесланской трагедии»¹. Среди предложений Президента два были мало связаны с темой борьбы с терроризмом. Одно из них — поддержка инициативы Центризбиркома о переходе на выборы Государственной Думы полностью по пропорциональной системе. Другое предложение было новым и совершенно неожиданным, поскольку ранее Владимир Путин отвергал подобные идеи: он вдруг предложил отка-

¹ Имеется в виду захват террористами школы в осетинском городе Беслан и гибель сотен людей в ходе операции по освобождению заложников.

заться от прямых выборов глав субъектов Федерации и перейти на их утверждение региональными законодательными органами по представлению Президента РФ.

Эти предложения вскоре были реализованы в законопроектах, которые Президент внес в Государственную Думу. Однако одновременно появился еще один законопроект, который вскоре стал законом и сыграл не менее существенную роль в наступлении на политические права граждан. Инициативу его внесения взяла на себя группа депутатов Государственной Думы. Речь идет о Федеральном законе от 20 декабря 2004 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях».

6.6. Ограничение прав граждан на проведение общероссийского референдума

Необходимость подготовки нового Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» была обусловлена двумя обстоятельствами. Во-первых, за период, прошедший с момента принятия первого закона (1995 г.), трижды (в 1997, 1999 и 2002 гг.) кардинально обновлялся «рамочный» закон, регулирующий не только все выборы на территории России, но также региональные и местные референдумы. А в Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации» (в силу того, что принятие и изменение федерального конституционного закона требует квалифицированного большинства в обеих палатах Федерального Собрания) сохранились старые нормы, в том числе касающиеся системы избирательных комиссий, порядка проведения голосования и подсчета голосов и т.п. При этом нормы федерального конституционного закона сохраняли приоритет перед нормами «рамочного» закона. Таким образом, возникла необходимость существенного процедурного обновления закона о референдуме.

Во-вторых, Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» 1995 г. не предоставлял федеральным органам государственной власти право инициировать референдум. Однако заключенный в 1999 г. Союзный договор с Республикой Беларусь предусмотрел вынесение на референдум проекта Конституционного Акта Союзного государства. Но, в соответствии с действовавшим до 2004 г. законом, для того, чтобы вынести этот вопрос на референдум, федеральные органы власти должны были собрать 2 млн подписей.

В докладе Центризбиркома «О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах», представленном в октябре 2000 г., подготовка и принятие нового закона о референ-

думе планировались «не позднее 2001 года». Однако процесс интеграции России и Беларуси резко замедлился, и работа над законом о референдуме отошла на задний план.

Об этом законе как будто бы забыли. И вдруг весной 2004 г. выяснилось, что проект закона подготовлен Центризбиркомом и вносится Президентом РФ в Государственную Думу. Полной неожиданностью для общественности стали и основные новеллы проекта (а их было довольно много).

Далее закон принимался с поистине спринтерской скоростью. Проект был внесен в Думу 19 мая 2004 г., и уже 2 июня он был принят в первом чтении. На подачу поправок было отведено всего 6 дней (включая выходные). Тем не менее депутаты внесли 173 поправки, из которых профильным комитетом были поддержаны только 47. Кроме того, одна из одобренных комитетом поправок по настоянию Александра Вешнякова была отклонена на пленарном заседании.

11 июня Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» был принят сразу во втором и третьем чтениях. Таким образом, процедура прохождения этого важнейшего закона в Государственной Думе заняла всего 23 дня. Для закона, содержащего 93 статьи и более 200 страниц текста, это, вероятно, рекорд.

23 июня закон был одобрен Советом Федерации и 28 июня 2004 г. подписан Президентом РФ.

Большинство новелл этого закона можно разделить на четыре группы. Первая группа — приведение референдумных процедур в соответствие с процедурами, предусмотренными Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹. Вторая группа связана с предоставлением федеральным органам власти права инициировать референдум Российской Федерации по вопросам, обязательное вынесение на референдум которых предусмотрено международным договором Российской Федерации. Третья группа повторяет временные ограничения на проведение референдума, внесенные еще в сентябре 2002 г. (см. раздел 5.5).

Наиболее интересна и показательна четвертая группа новелл. Эти новеллы направлены на усложнение процедуры выдвижения инициативы референдума. К ним можно отнести:

- требование, чтобы инициативная группа состояла из региональных подгрупп, созданных не менее чем в половине субъектов Федерации;
- требование, чтобы каждая региональная подгруппа включала не менее 100 участников референдума;

¹ Также с учетом норм «рамочного» федерального закона обновлен перечень вопросов, которые нельзя выносить на референдум.

— требование нотариального заверения подписей всех участников собрания региональной подгруппы;

— требование регистрировать каждую региональную подгруппу в соответствующей избирательной комиссии субъекта Федерации;

— запрет регистрации иной региональной подгруппы, если в субъекте Федерации уже зарегистрирована региональная подгруппа с такой же по смыслу или содержанию формулировкой вопроса;

— ограничение двумя месяцами срока, в течение которого не менее чем в половине субъектов Федерации должны быть зарегистрированы региональные подгруппы;

— предоставление права сбора подписей исключительно членам инициативной группы;

— требование собирать подписи только в тех субъектах Федерации, где зарегистрированы региональные подгруппы;

— сокращение срока сбора подписей с 3 месяцев до 45 дней;

— возможность отзыва инициативы решением собраний более половины региональных подгрупп.

Стоит также отметить неопределенность ряда норм нового закона, которые дают возможность федеральным органам в еще большей степени осложнять процедуру инициирования референдума.

Следует подчеркнуть, что за период действия закона 1995 г. ни разу не удалось провести общероссийский референдум, хотя инициативы проведения референдума по различным вопросам выдвигались несколько раз. Таким образом, очевидно, что предусмотренный законом 1995 г. порядок уже был в значительной степени сложным. Многократное же ужесточение этого порядка в сочетании с чрезмерными временными ограничениями (введенными в 2002 г. и закрепленными в новом законе) фактически означают запрет на проведение общероссийских референдумов и тем самым лишают граждан конституционного права на участие в референдуме, а народ в целом лишают одной из форм осуществления его власти.

6.7. Отмена выборности глав субъектов Федерации

Как отмечалось в предыдущих разделах, принцип прямых выборов руководителей субъектов Федерации был провозглашен еще в 1991 г. и тогда же начал осуществляться. Однако по ряду причин повсеместное внедрение этого принципа затянулось до 1996 г. В течение пятилетнего переходного периода во многих регионах главы назначались Президентом РФ (в одних

случаях — с согласия соответствующего регионального представительного органа власти, в других — без всяких согласований), тем не менее такой порядок всеми воспринимался как временный. В 1996 г. было принято и решение Конституционного Суда, признавшее неконституционным порядок избрания руководителя субъекта РФ соответствующим законодательным органом.

За период с 1996 по 2004 г. во всех регионах прошло несколько циклов выборов глав, прямые выборы этих руководителей укоренились и стали столь же традиционными, что и выборы представительных органов власти. Более того, электоральная статистика демонстрировала, что активность избирателей на выборах глав регионов обычно превышала активность на выборах региональных депутатов, а уровень протестного голосования был ниже.

Правда, некоторые политические силы в этот период призывали к отмене выборности глав регионов и возврату к их назначаемости Президентом РФ, однако эти призывы не получали поддержки со стороны Президента РФ и представителей его администрации.

Таким образом, озвученное Владимиром Путиным 13 сентября 2004 г. предложение по замене прямых выборов руководителей регионов их назначением по представлению Президента РФ прозвучало как «гром среди ясного неба». Оно было подано в контексте борьбы с терроризмом, однако значительная часть экспертов сочла, что к проблеме терроризма это предложение имеет очень слабое отношение. По сути под благовидным предлогом Президент РФ грубо нарушил принцип федерализма и при этом существенно ограничил избирательные права граждан. Целью нововведения было не повышение эффективности деятельности исполнительной власти, а укрепление режима единоличной власти, дальнейшее свертывание демократических начал российской государственности.

По поручению Президента РФ в его администрации был спешно подготовлен соответствующий законопроект. 28 сентября он уже был внесен Президентом в Государственную Думу. 29 октября Дума приняла его в первом чтении, 1 декабря — во втором, 3 декабря — в третьем чтении. 8 декабря закон был одобрен Советом Федерации и 11 декабря 2004 г. подписан Президентом РФ.

В соответствии с принятым законом прямые выборы глав регионов были отменены и заменены на особый порядок «наделения полномочиями». Решение о наделении гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ принимается законодательным (представительным) органом государственной власти данного субъекта РФ по представлению Президента РФ. При этом по смыслу закона и сложившейся практике Президент РФ предлагает только одну кандидатуру, так что у законодательного органа нет

возможности реального выбора. Более того, в случае двукратного отклонения предложенной кандидатуры Президент РФ вправе распустить законодательный орган и назначить исполняющего обязанности высшего должностного лица.

Президент РФ получил также право отстранять от должности главу региона, в том числе и избранного путем всеобщих и прямых выборов, «в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации». Такая формулировка позволяет Президенту бесконтрольно, по своему произволу прекращать полномочия губернаторов, избранных народом. Президент РФ уже дважды воспользовался этим правом. В марте 2005 г. от должности был отстранен губернатор Корякского автономного округа Владимир Логинов, за год до этого избранный населением. Хотя для снятия данного губернатора были серьезные основания (он конфликтовал с Думой округа и не смог обеспечить снабжение региона топливом), сама по себе возможность снимать губернатора, даже не согласуя это решение с соответствующим законодательным органом, является, на наш взгляд, серьезным отступлением от принципов демократии и федерализма. В июле 2006 г. от должности был отстранен глава администрации Ненецкого автономного округа Алексей Баринов, который был последним главой региона, получившим свой мандат из рук народа. Основанием для отстранения стало возбуждение против Баринова уголовного дела по обвинению, связанному с его прежней деятельностью. При этом Президент РФ сначала временно отстранил главу (на основании закона, принятого в 2000 г.) и лишь полтора месяца спустя принял решение об отрешении Баринова от должности «в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации».

Новый порядок должен был действовать после истечения сроков полномочий ранее избранных глав. Однако по инициативе депутатов из фракции «Единая Россия» в закон была включена возможность для главы региона поставить перед Президентом РФ вопрос о доверии. В случае, если Президент выражает главе доверие, он должен вне зависимости от срока полномочий последнего внести его кандидатуру на утверждение законодательного органа субъекта РФ. Данная норма спровоцировала значительное число глав досрочно сменить статус избранного руководителя на статус назначенного.

Из положений нового закона видно, что законодательный орган субъекта РФ практически лишен возможности отстаивать свою точку зрения по кандидатурам на должность руководителя региона, и фактически речь идет о его назначении Президентом страны. Это подтверждает и практика. За период с января 2005 г. по март 2006 г. процедуру наделения полномочиями прошли 46 руководителей субъектов РФ, из них 33 действовавших на момент процедуры руководителей. Из остальных 13 случаев лишь в 7 речь

шла о замене руководителя по истечении срока его полномочий. В трех республиках заменять глав пришлось из-за добровольной отставки прежних руководителей, в Алтайском крае губернатор погиб, в Корякском автономном округе глава был отстранен Президентом РФ и в Тюменской области губернатор Сергей Собянин через 10 месяцев после своего переназначения ушел «на повышение» — руководителем Администрации Президента РФ.

Отметим, что из семи замененных руководителей три (Михаил Лапшин в Республике Алтай, Василий Стародубцев в Тульской области и Владимир Тихонов в Ивановской области) были представителями левых партий. В одном случае (Геннадий Ходырев в Нижегородской области) это был бывший представитель КПРФ, которого не спас переход в «Единую Россию». Заменены были также проявлявшие самостоятельность руководители Иркутской, Калининградской и Саратовской областей Борис Говорин, Владимир Егоров и Дмитрий Аяцков.

Одновременно с отменой прямых выборов утратило силу и положение об ограничении пребывания в должности двумя сроками. Среди переназначенных глав были лица, возглавлявшие свои регионы еще с 1991 г.: Минтимер Шаймиев (Республика Татарстан), Владимир Чуб (Ростовская область), Константин Титов (Самарская область), Николай Волков (Еврейская автономная область) и Александр Филипенко (Ханты-Мансийский автономный округ).

Примечательно, что в большинстве случаев (22 из 33) переназначение было связано не с истечением срока полномочий руководителя региона, а с его добровольным запросом о доверии. Таким образом, более двух десятков глав воспользовались предоставленной законом возможностью и тем самым лишили Президента РФ возможности выбирать из нескольких кандидатур. Отметим, что ни разу Президент РФ не отказал в доверии обратившемуся к нему руководителю.

Среди новоназначенных глав регионов один исполняющий обязанности главы вместо отстраненного, два руководителя законодательного органа того же региона, один бывший вице-губернатор, один главный федеральный инспектор в данном регионе, один депутат Государственной Думы, ранее занимавший должность зам. представителя региона при Президенте РФ и семь совершенно новых для органов государственной власти субъекта РФ лиц (из них три хозяйственных руководителя, работавших в регионе, один местный уроженец, давно работавший в Москве, и три московских политика, ранее не имевших никакого отношения к региону).

Во всех случаях за кандидатуру, предложенную Президентом РФ, голосовало подавляющее большинство депутатов (в 29 случаях не было ни одного голоса «против», в том числе в 10 случаях голосования за новое лицо; наибольшее число голосов «против», 7 — при 21 «за», зафиксировано в

Амурской области, где глава переназначался). Обычно между внесением кандидатуры в законодательный орган и голосованием по этой кандидатуре проходит всего несколько дней, в том числе и в случае внесения малоизвестной кандидатуры, так что депутаты не имеют возможности детально с ней ознакомиться. Так, кандидатура вице-мэра Москвы Валерия Шанцева, не имевшего до этого никакого отношения к Нижегородской области, была внесена в Законодательное Собрание области 3 августа 2005 г., а уже 8 августа он был наделен полномочиями областного губернатора.

Значительная часть юристов оценила новый порядок как антиконституционный. Возникла необходимость проверить этот вопрос в Конституционном Суде РФ. Однако власть, понимая грозящую ей опасность, постаралась заблокировать возможность полноценного запроса в Конституционный Суд, который могли сделать одна пятая часть депутатов Государственной Думы, одна пятая часть членов Совета Федерации или любой законодательный орган субъекта РФ. Так, в конце сентября 2005 г. Государственная Дума Ярославской области решила направить в Конституционный Суд запрос о проверке конституционности закона о назначении губернаторов. Однако через неделю под давлением губернатора области и «Единой России» ярославская Дума свой запрос отозвала.

Запросы в Конституционный Суд были поданы от имени жителя Тюменской области Владимира Гришкевича (оспаривавшего лишение его права выбирать губернатора области) и большой группы граждан, связанных с партией «Союз правых сил», которым не разрешили провести в ряде регионов референдумы по вопросу сохранения выборности глав субъектов РФ на том основании, что вопрос решен федеральным законодателем. Но поскольку граждане не имеют право обжаловать в Конституционном Суде лишь те положения закона, которые привели к ущемлению их собственных прав, Суд отказался рассматривать конституционность положений о праве Президента РФ распустить региональный законодательный орган и отстранять от должности главу «в связи с утратой доверия».

21 декабря 2005 г. Конституционный Суд РФ принял постановление, в котором признал новый порядок «наделения полномочиями» главы субъекта РФ не противоречащим Конституции. При этом Суд основывался на том, что решение о назначении принимается совместно Президентом РФ и законодательным органом субъекта РФ, не принимая во внимание принудительный характер голосования в законодательном органе.

Нетрудно понять, что Конституционный Суд РФ принял политическое, а не юридическое решение и тем самым в декабре 2005 г. пало последнее препятствие, которое могло сдерживать Кремль в его стремлении выстроить вопреки принципу федерализма единую вертикаль власти.

6.8. Ужесточение партийного законодательства

Инициативу внесения законопроекта об ужесточении партийного законодательства взяли на себя представители трех фракций: «Единой России» (Валерий Богомолов, Сергей Попов), ЛДПР (Владимир Жириновский) и «Родины» (Дмитрий Рогозин). Проект был внесен 13 октября 2004 г., принят в первом чтении 10 ноября, во втором и третьем чтении 3 декабря. За его принятие голосовали депутаты из трех упомянутых фракций, КПРФ выступила против.

8 декабря закон был одобрен Советом Федерации и 20 декабря 2004 г. подписан Президентом РФ.

Этот закон вносил две принципиальные новеллы. Во-первых, требование к минимальной численности партий увеличивалось сразу в пять раз: с 10 до 50 тысяч. Одновременно также увеличивались и требования к минимальной численности региональных отделений партий: для отделений, которые партия должна иметь не менее чем в половине субъектов РФ, со 100 до 500, для остальных отделений — с 50 до 250.

От уже зарегистрированных партий закон потребовал привести свою численность в соответствие с новыми требованиями к 1 января 2006 г. Если они этого не смогли сделать, они обязаны преобразоваться в общественное объединение иной правовой формы, иначе будут ликвидированы. Вновь создаваемые партии и региональные отделения сразу должны были соответствовать новым требованиям.

Негативное отношение к этой новелле высказывали многие ведущие эксперты (включая и председателя Центральной избирательной комиссии РФ Александра Вешнякова), однако их точка зрения не была принята во внимание. Одновременно с принятием данного закона в Конституционном Суде РФ рассматривался запрос Балтийской республиканской партии, в котором, в частности, речь шла о конституционности требований минимальной численности партии (еще в прежней редакции). Суд сделал вывод, что установление количественных критериев создания политической партии «само по себе не противоречит Конституции Российской Федерации. Эти количественные критерии могут приобрести неконституционный характер в том случае, если результатом их применения окажется невозможность реального осуществления конституционного права граждан на объединение в политические партии, в том числе если — в нарушение конституционного принципа многопартийности — на их основании будет создана лишь одна политическая партия».

Вторая новелла связана с проблемой учета и проверки численности партии. Ранее закон не требовал предоставления в регистрирующий орган списка членов партии. Ряд экспертов высказывал сомнения в том, что боль-

шинство зарегистрированных партий реально имели численность, необходимую в соответствии с законом.

Закон, принятый в декабре 2004 г., обязал партии при регистрации региональных отделений предоставлять в территориальный орган, ведающий регистрацией, список членов регионального отделения. Это затрудняет развитие оппозиционных партий, поскольку граждане в ряде регионов могут опасаться вступать в них, если об их членстве станет известно властям.

Впрочем, закон и раньше предоставлял этим органам (которые в конечном счете подчинены Президенту РФ) право проверять численность партий и в случае, если эта численность окажется меньше требуемой, обращаться в суд с заявлением о ликвидации партии. Тем самым судьба большинства партий оказалась в зависимости от того, насколько тщательно проводится проверка, т.е. от отношения к ним органов власти.

Авторы новой редакции закона о политических партиях не скрывали, что его цель — не допустить создания новых партий и добиться ликвидации большинства имеющихся. Практика свидетельствует, что их замысел удался. За прошедший период не увенчалась успехом ни одна попытка создания политической партии, а количество ранее созданных партий начало сокращаться. К маю 2006 г. еще оставалось 35 политических партий, однако над значительной их частью уже нависла угроза ликвидации.

6.9. Переход к выборам депутатов Государственной Думы по пропорциональной системе

Хотя к каждому выборам депутатов Государственной Думы (1995, 1999, 2003 гг.) принимались новые законы, однако основные параметры избирательной системы на протяжении 10 лет оставались неизменными: избрание половины депутатов по одномандатным округам, а половины — по партийным спискам, 5%-ный барьер, стабильная методика распределения мандатов между списками и между региональными группами внутри списка. Единственное, что менялось — это правила составления списков (минимальное число региональных групп, максимальное число кандидатов в общефедеральной части).

Смешанная избирательная система позволяет соединить достоинства мажоритарной и пропорциональной избирательных систем и компенсировать их недостатки. Разумеется, нельзя утверждать, что тот вариант смешанной системы, который был принят в России в 1993 г., оптимальный; и выборы 2003 г., в результате которых партия, получившая чуть больше тре-

ти голосов избирателей, сумела заручиться двумя третями мандатов, тому подтверждение. Однако, по нашему мнению, следовало двигаться в направлении модификации смешанной системы, например использовать элементы «персонализированной» смешанной системы, применяемой на выборах в Германии. При такой системе избиратели тоже имеют два голоса: один они используют для голосования за кандидатов, баллотирующихся по одномандатному округу, другой — для голосования за партийные списки кандидатов. Однако, в отличие от системы, которая использовалась на выборах Государственной Думы первых четырех созывов, когда пропорционально «вторым» голосам распределяется только половина мест в Думе, в Германии по пропорциональному принципу распределяются все «основные» мандаты. Но при этом очередность получения мандатов представителями партии зависит в первую очередь от «первых» голосов: сначала мандаты получают кандидаты, набравшие относительное большинство в одномандатных округах, и только оставшиеся мандаты распределяются в соответствии с очередностью кандидатов в списке. Таким образом, эта система позволяет сочетать пропорциональное представительство (практически в неискаженном виде) с возможностью для избирателей голосовать за конкретных кандидатов.

Однако федеральная власть в лице Президента РФ, Центральной избирательной комиссии РФ и парламентского большинства пошли принципиально по иному пути. Они решили полностью ликвидировать на парламентских выборах одномандатные избирательные округа и всех депутатов Государственной Думы избирать по партийным спискам по единому федеральному округу. Соответствующий закон (четвертый по счету Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации») был принят Государственной Думой 22 апреля 2005 г., одобрен Советом Федерации 11 мая и подписан Президентом РФ 18 мая 2005 г.

Переход к полностью пропорциональной системе допустим, по нашему мнению, при одном условии: когда в стране уже сформировалась партийная система, и партии в совокупности адекватно отражают интересы всех социальных групп и слоев. В нашей стране этого пока не произошло.

Ни разу за четыре цикла выборов в Государственную Думу партии и блоки, допущенные к распределению депутатских мандатов, не получили более 90% голосов избирателей. На последних выборах почти 30% избирателей, принявших участие в голосовании, оказались не представлены в пропорциональной части Государственной Думы. Ясно, что пока такое положение сохраняется, недопустимо отдавать этим партиям все 100% мандатов в нижней палате парламента, снижая тем самым представительность парламента.

Более того, отказ от мажоритарной составляющей — это еще и потеря одного из важнейших избирательных прав — права на самовыдвижение.

Это — реальное право. На последних выборах в Государственную Думу им смогли воспользоваться сотни граждан. И 67 из них были избраны депутатами. Ликвидация такого права — прямое нарушение части 2 статьи 55 Конституции РФ, которая запрещает издавать законы, отменяющие права граждан.

Переход на полностью пропорциональную систему нельзя рассматривать изолированно от других внесенных одновременно новелл. В первую очередь это касается повышения заградительного барьера, ужесточения требований к численности партий (см. предыдущий раздел) и отмены института избирательных блоков (см. следующий раздел). Если бы переход на пропорциональную систему сопровождался снижением барьера и либерализацией партийного законодательства, такая реформа имела бы несомненные достоинства, и можно было бы спорить, перевешивают ли эти достоинства столь же несомненные недостатки. Однако в сочетании с указанными новеллами проведенная реформа оказывается четко направленной на монополизацию политического пространства.

Как отмечалось ранее, повышение заградительного барьера до 7% на следующих парламентских выборах было предусмотрено еще в законе 2002 г. Недемократичность этой нормы была очевидна сразу. Пятипроцентный барьер при выборах по смешанной системе (когда по спискам избиралось 225 депутатов) можно было обосновать необходимостью создания полноценных фракций, поскольку 5% от 225 составляло 11–12 депутатов. Но даже в этом случае снижение барьера до 3% было более целесообразным, поскольку повышало представительность Государственной Думы. Однако в условиях перехода на избрание всех 450 депутатов по спискам даже 5%-ный барьер становится чрезмерным, а 3%-ный — вполне достаточным, поскольку 3% от 450 составляет 13–14 депутатов. Повышение же барьера до 7% в условиях полностью пропорциональной системы ведет к существенному снижению представительности парламента — от распределения мандатов отсекаются партии, получившие значительную поддержку избирателей, при том что нет и одномандатников, которые могли бы представлять ту часть избирателей, которая не голосовала за преодолевшие барьер партии.

Показательно, что закон 2002 г. повышение барьера попытался компенсировать требованием о допуске к распределению мандатов не менее четырех списков. Новый закон снял это требование, вернувшись к ранней норме о минимуме в два списка. Правда, при этом минимальный процент голосов, который должны получить списки, допущенные к распределению мандатов, повышен с 50 до 60%, однако такая робкая новелла не может гарантировать представительность нижней палаты парламента. Следовало бы повысить минимальную степень представительности до 75 или даже 80%.

Переход на полностью пропорциональную систему в еще большей степени требует обеспечить свободу создания политических партий, поскольку

ку партии получают монопольное право на выдвижение кандидатов. Однако, как показано выше, законодатели пошли в противоположном направлении, введя нормы, призванные искусственно сократить количество политических партий в стране. В сочетании с запретом избирательных блоков и другими новеллами, затрудняющими регистрацию партийных списков, выборы по пропорциональной системе могут превратиться в состязание лишь между отобранными властью и лояльными ей структурами и тем самым обеспечить монопольное положение «партии власти» вне зависимости от отношения к ней избирателей.

В среде экспертов неоднократно обсуждался вопрос: почему «Единая Россия» поддерживает переход на пропорциональную систему, если именно мажоритарная составляющая позволила этой партии после выборов 2003 г. увеличить размер фракции до конституционного большинства. Представители «Единой России» также неоднократно заявляли, что пропорциональная система их партии невыгодна. Тем не менее именно «Единая Россия» оказалась главным поборником перехода на пропорциональную систему¹.

В данном контексте важно подчеркнуть, что переход на пропорциональную систему выгоден не столько самой «Единой России» как политической партии (если бы она таковой являлась в реальности), а консолидированной «партии власти», для которой «Единая Россия» является лишь «приводным ремнем». Эта «партия власти» считает, что она сможет более эффективно контролировать выборы, проходящие по единому федеральному округу, и старается обезопасить себя от случайностей, возможных в различных одномандатных округах, число которых достаточно велико. Кроме того, ощутило стремление федеральной власти еще больше ослабить региональных лидеров, которые раньше активно пользовались возможностью проводить в парламент по одномандатным округам своих ставленников.

Кроме того, ссылка на результаты выборов 2003 г. не вполне корректна, поскольку одновременно с переходом на полностью пропорциональную систему меняются и правила составления партийных списков. Как будет показано ниже, новые правила направлены на более эффективное использование административного ресурса при выборах по спискам.

В законе предусмотрено увеличение минимального числа региональных частей списка с 7 до 100. Это, на наш взгляд, абсолютно чрезмерное

¹ Показательный факт: когда Центральная избирательная комиссия РФ «забраковала» в апреле 2005 г. вопросы, предложенные красноярской инициативной группой на общероссийский референдум, то к вопросу о сохранении на выборах в Государственную Думу одномандатных округов у Центризбиркома не было претензий. Единственный, кто предлагал запретить проведение референдума и по этому вопросу, был представитель «Единой России».

требование, которое приведет не к сближению депутатов с избирателями, а к противоположному результату — снижению представительности Думы. Расчеты показывают, что партии, получившие менее 15% голосов, должны будут получить меньше 90 мандатов, а значит, часть региональных групп заведомо останется без мандатов, а соответствующие регионы — без представительства в данной фракции, что особенно пагубно в сочетании с отсутствием одномандатных округов.

На выборах в Государственную Думу в 2003 г. большинство серьезных партий разбивали свои списки на 20–30 региональных частей. На наш взгляд, такое опытным путем подобранное количество групп следует считать оптимальным.

Обстоятельный анализ приводит нас к выводу, что три главных новеллы реформы — отмена губернаторских выборов, отказ от одномандатных округов и «регионализация» списков — направлены в одну сторону и имеют целью исключительно усиление административного ресурса в пользу «партии власти».

Очевидно, что усиление «регионализации» партийных списков ведет к повышению влияния губернаторов на их формирование. Если региональная часть соответствует группе из 3–5 субъектов Федерации, губернаторам гораздо труднее влиять и на расположение кандидатов в такой группе, и на результат, полученный группой. Другое дело, когда каждая региональная часть соответствует одному субъекту Федерации или его части. В этом случае влияние губернатора как на формирование группы, так и на ее результат становится существенным, а иногда и решающим.

Когда половина Государственной Думы избиралась по партийным спискам, а половина — по одномандатным округам, губернаторы основной свой ресурс использовали для поддержки кандидатов-одномандатников. Теперь же ситуация меняется. Губернаторам ничего не останется, как поддерживать на своей территории список президентской «партии власти». А для того, чтобы стимулировать губернаторов, им как раз и дается возможность влиять (в определенных пределах) на состав списка. В соответствии с требованием закона число мандатов, выделяемых региональной группе, зависит от числа голосов, полученных этой группой. Таким образом, губернаторы получают прямой заказ на поддержку «партии власти»: на них есть «кнут» — угроза недовольства Президента плохими результатами выборов в регионе, что таит опасность увольнения за «утрату доверия», и «пряник» — возможность проведения в Думу «нужных» кандидатов.

Подобная технология уже опробована на выборах депутатов Московской городской Думы в декабре 2005 г., где списки необходимо было разбивать на 15 частей (при распределении по пропорциональной системе всего

20 мандатов). В этих условиях выборы превратились в соревнование префектов, возглавлявших административные округа Москвы (четверо из них возглавляли соответствующие части списка), у кого будет больший процент голосов за «Единую Россию».

6.10. Другие концептуальные изменения избирательного законодательства

14 апреля 2005 г., накануне принятия во втором чтении нового закона о выборах депутатов Государственной Думы, Президент РФ внес в Думу проект федерального закона, названного «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации». Законопроект быстро прошел все думские чтения и был принят в окончательном виде 6 июля 2005 г., одобрен Советом Федерации 13 июля и подписан Президентом РФ 21 июля 2005 г.

Этим законом были внесены изменения в 13 федеральных законодательных актов, в том числе федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О политических партиях», в Гражданский процессуальный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях и др.

Наиболее существенной и радикальной новеллой данного закона стало введение так называемого «единого избирательного дня», точнее двух дней: основного (второе воскресенье марта) и дополнительного (второе воскресенье октября)¹. Стоит отметить, что для введения этого радикального изменения не предложено никакого серьезного обоснования. Единственный аргумент разработчиков закона: необходимость уйти от «перманентных» выборов. Однако не было никаких аргументов в отношении того, что «перманентные» выборы — это плохо.

Новелла приведет к тому, что одновременно будет проводиться большое число выборов. Тем самым одним из главных отрицательных последствий введения «единого избирательного дня» станет депрофессионализация выборов. Люди, профессионально занимающиеся выборами, — полит-

¹ Дополнительный день голосования предусмотрен только на переходный период, а также для досрочных выборов и выборов вновь образуемых органов. В год проведения выборов депутатов Государственной Думы «дополнительный избирательный день» должен переноситься и совмещаться с днем парламентских выборов.

технологи, юристы, специалисты по организации выборов и контролю за выборами — смогут участвовать в значительно меньшем числе избирательных кампаний. На их место придут непрофессионалы, что неизбежно приведет к снижению качества избирательного процесса.

Усложнится и возможность защиты избирательных прав граждан со стороны федеральных органов власти. И Центральная избирательная комиссия РФ, и Верховный Суд РФ просто не будут справляться с жалобами, которыми их будут заваливать в ходе одновременно проходящих выборов в двух и более десятках регионов.

Новелла приведет к существенному увеличению сроков полномочий избранных органов власти. Так, для законодательных органов государственной власти субъектов РФ, избранных в апреле, срок полномочий увеличивается на 6 месяцев. Это же касается и сроков полномочий избранных населением глав муниципальных образований. Еще больше увеличиваются сроки полномочий представительных органов муниципальных образований. Для таких органов, избранных в апреле или ноябре, срок полномочий продлевается на 11 месяцев¹.

Можно предположить, что главная цель этой новеллы — усилить влияние федерального административно-медийного ресурса на региональные и местные выборы. Проведение всех выборов в один день позволяет вести в течение короткого времени интенсивную агитационную кампанию в федеральных средствах массовой информации в пользу одной партии.

Значительное число новелл, внесенных в «рамочный» закон, были перед этим уже включены в новый закон о выборах депутатов Государственной Думы. К ним относится отмена института избирательных блоков, ужесточение норм, связанных с регистрацией кандидатов и партийных списков, отмена права общественных объединений направлять наблюдателей в день голосования и др.

Избирательные блоки, образуемые избирательными объединениями для участия в конкретных выборах, играли в условиях неразвитой партийной системы важную роль, способствуя созданию новых дееспособных политических партий. Отмена института избирательных блоков искусственно прервала этот позитивный процесс. В результате небольшие партии лишены возможности естественным путем объединяться и формировать таким образом более крупные партии².

¹ Если же полномочия такого органа истекают в ноябре 2006 г., его полномочия продлеваются на 13 месяцев.

² Отметим также, что Федеральный закон «О политических партиях» не предусматривает механизм объединения партий, что также препятствует данному позитивному процессу.

Опыт прошедших в 2004–2005 гг. выборов депутатов законодательных органов государственной власти субъектов РФ показал, что блоки пользуются значительной поддержкой избирателей. Ликвидация блоков при существенной слабости региональных отделений большинства партий приведет к существенному снижению конкуренции на региональных выборах, к доминированию на них одной политической партии.

Две новеллы, связанные с порядком регистрации кандидатов и списков кандидатов, призваны усложнить этот процесс для всех, кроме парламентских партий (поскольку последние, согласно уже действующей и сохраняемой норме, регистрируются без сбора подписей и внесения залога).

Допустимый запас подписей сокращается с 25% от необходимого числа подписей до 5% на федеральных и 10% на региональных и местных выборах. Одновременно так же сокращается и допустимый процент недостоверных и недействительных подписей.

Такие жесткие нормы обычно мотивируют необходимостью борьбы с фальсификацией подписей. Однако практика показывает, что лишь небольшая часть подписей бракуется по причине их фальсификации. Таким образом, данные новеллы бьют не по фальсификаторам, а по тем, кто честно собирает подписи (известно, что в процессе действительного сбора подписей разные ошибки и прочие мелкие недостатки неизбежны).

Другая новелла установила жесткую альтернативу: подписи или залог — если после внесения залога представляются подписи, избирательная комиссия их не принимает; если после представления подписей вносится залог, избирательная комиссия его возвращает. Тем самым кандидаты, собравшие и представившие подписи, лишаются возможности быть зарегистрированными на основании залога, если подписи будут забракованы.

Эти две новеллы в совокупности, а также в сочетании с тенденцией к росту размера избирательного залога (в связи с ростом предельных размеров избирательных фондов) могут привести к катастрофическому сокращению степени конкурентности выборов, к усилению отсева оппозиционных кандидатов и к фактической ликвидации альтернативности на выборах (особенно на выборах органов местного самоуправления).

По инициативе депутатов от «Единой России» были приняты поправки, отменяющие независимый общественный контроль на федеральных выборах и дающие законодателям субъектов РФ право отменять такой контроль на региональных и местных выборах.

Лишение общественных объединений права назначать наблюдателей противоречит Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств и является существенным отступлением от принципа открытости

выборов. В стране существует ряд общественных объединений, которые носят неполитический характер (т.е. не претендуют на представительство в органах власти), но одной из своих целей считают борьбу за честные и справедливые выборы. Наблюдатели, направляемые этими организациями, оказываются зачастую более квалифицированными и равнодушными, чем наблюдатели от политических партий, и отчеты этих организаций более доступны широкой общественности.

Отмена института независимого общественного наблюдения особенно опасна в связи с заметной тенденцией недопущения к выборам нежелательных для власти кандидатов, что обычно приводит к бойкоту выборов и (или) голосованию «против всех». В условиях, когда такие кандидаты отстранены и соответственно не могут назначать наблюдателей, а наблюдателей от общественных объединений тоже нет, у власти и подконтрольных ей избирательных комиссий отсутствуют препятствия для фальсификаций с целью завышения явки и занижения числа избирателей, голосующих «против всех».

Еще одним шагом в наступлении на избирательные права граждан стала норма, разрешающая законодателям субъектов РФ отменять в своих регионах право голосовать против всех кандидатов и (или) против всех списков кандидатов.

Наконец, в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» была внесена норма, согласно которой полномочия депутата Государственной Думы, избранного по списку политической партии, должны прекращаться, если он решит добровольно выйти из состава фракции, образованной этой партией. Тем самым в российское законодательство были введены так называемые «элементы императивного мандата», но не в его изначальном смысле, предусматривающем подчинение депутата воле избравших его граждан, а в новом понимании — в подчинении депутата диктату партийных органов.

Однако всего этого «партии власти» показалось мало, и в 2006 г. инициировано еще три радикальных законопроекта. Один из них был внесен Законодательным Собранием Тверской области 26 мая и, несмотря на протесты общественности, был рассмотрен Думой в первоочередном порядке и в крайне сжатые сроки: 9 июня в первом чтении, 28 июня — во втором и 30 июня — в третьем; 7 июля он был одобрен Советом Федерации и 12 июля 2006 г. подписан Президентом РФ. Этот закон всего через год после того, как субъектам РФ было дано право отменять строку «против всех» на своих выборах (чем за прошедший год воспользовались лишь в нескольких регионах) отменил на любых выборах право избирателей голосовать против всех кандидатов (и против всех списков кандидатов) — тем самым граждане ли-

шились права выбора в условиях искусственного отсева популярных кандидатов или партий.

Второй законопроект был внесен 4 апреля 2006 г. группой из пяти депутатов Государственной Думы (троих из фракции «Единая Россия» и двоих из фракции ЛДПР). Он был принят в первом чтении 17 мая, во втором — 28 июня и в третьем — 30 июня; 7 июля он был одобрен Советом Федерации и 12 июля 2006 г. подписан Президентом РФ. Закон ужесточил сверх всякой меры партийную привязку кандидатов и депутатов: партия лишилась права выдвигать в качестве кандидата члена другой партии, а депутаты, избранные по партийному списку, а также депутаты, избранные по мажоритарным округам и вошедшие в партийную фракцию, потеряли право состоять в других партиях. Подобная трактовка депутатского статуса противоречит действующей Конституции РФ, так как означает прямой отказ от принципа народовластия, открыто заменяя его принципом руководящей роли партии.

Третий законопроект был внесен 9 июня 2006 г. группой из семи депутатов Государственной Думы (двоих из фракции «Единая Россия», троих из фракции ЛДПР, включая руководителя фракции Игоря Лебедева, и двоих из фракции «Родина», включая Александра Бабакова, незадолго до этого сменившего Дмитрия Rogozina на посту руководителя фракции). Этот проект в весеннюю сессию 2006 г. Дума успела принять только в первом чтении (8 июля), одобрив тем самым его концепцию. Законопроект существенно расширяет возможности для фильтрации неугодных кандидатов, возвращает чреватое фальсификациями досрочное голосование и вносит ряд других антидемократических новелл.

6.11. Выводы

Период 2003–2006 гг. ознаменовался последовательным и неуклонным ограничением политических (и в том числе избирательных) прав граждан России. Еще раз перечислим наиболее существенные новеллы: введение множественных ограничений на проведение общероссийского референдума, ужесточение требований к политическим партиям, отмена прямых выборов глав субъектов Федерации, отмена института избирательных блоков, переход на полностью пропорциональную систему на выборах депутатов Государственной Думы в сочетании с повышением заградительного барьера, отмена независимого общественного наблюдения на выборах и, наконец, отмена строки «против всех» в избирательном бюллетене. Все это дополняется правоприменительной практикой избирательных комиссий и судов, главной

тенденцией которой стало ограничение конкуренции путем недопуска к выборам популярных кандидатов и партий. Кроме того, с помощью административного ресурса достигается информационное доминирование продвигаемых исполнительной властью кандидатов и партий, и результаты выборов все меньше зависят от самих избирателей.

Такая ситуация во многом связана с политической усталостью российских граждан, разочарованием значительной их части в идеалах демократии. Однако не следует считать, что все последние нововведения поддерживаются обществом. Во многих случаях опросы общественного мнения дают неоднозначную картину, а в ряде случаев законодательные новеллы явно расходятся с настроениями граждан. Однако российская власть в лице партии «Единая Россия», которая стала правящей не по воле избирателей, а в результате несовершенства избирательного законодательства, озабочена в первую очередь сохранением своих властных позиций. Понимая, что она не сможет удержать парламентское большинство в честной борьбе за умы и сердца избирателей, «Единая Россия» делает все для того, что сохранить власть независимо от их воли.

Остается надеяться, что российские избиратели, несмотря на все принимаемые властью меры, дадут должную оценку ущемлению своих прав и сделают выбор, который позволит продолжить процесс демократического развития страны.

Заключение

Сегодня, в условиях продолжающейся контрреформы российской политической системы, с новой силой разгорается дискуссия о путях развития демократии в России. И в этой дискуссии можно выделить несколько различных точек зрения.

Одна точка зрения достаточно старая: мол, Россия в силу своих географических особенностей и (или) врожденных качеств населяющих ее народов не совместима с демократией, и этот строй в нашей стране не прививается и никогда не сможет привиться. Однако такой взгляд противоречит всему мировому опыту, который свидетельствует, что демократия совместима с традициями самых разных стран и народов, что она в перспективе благотворно влияет на развитие различных государств, в то время как отказ от демократии чаще всего приводит к катастрофическим последствиям.

Вторая точка зрения более лукавая. Говорится о том, что в каждой стране демократия имеет свою специфику, отражающую особенности этой страны, что нельзя слепо копировать чужой опыт. Из этих вполне верных посылок делается вывод, что та модель политического устройства, которую в последние годы насаждает в России правящая верхушка, и есть подходящая модель для российской «суверенной» демократии, соответствующая специфике российского народа, его менталитету и традициям. На это можно ответить, что при всех различиях демократических моделей существует набор признаков, без которых политический режим не может считаться демократическим, а поиск прилагательных к слову «демократия» чаще всего означает попытку затушевать отсутствие этой самой демократии. К признакам демократии, безусловно, относятся свободные и конкурентные выборы, разделение властей и господство права (что в первую очередь обеспечивается независимостью судебной власти), свобода создания политических партий и обеспечение других политических прав граждан.

Третья точка зрения частично пересекается с первыми двумя. Утверждается, что Россия в конечном итоге должна прийти к демократии, но вот в настоящее время она к ней еще не вполне готова и потому демократия в нашей стране пока еще должна быть ограниченной, «управляемой», неполноценной. Такая точка зрения имеет право на существование: все ныне демократические страны прошли долгий путь, прежде чем пришли к современной демократии. Однако подобные рассуждения могли бы оправдать лишь консервацию каких-то не вполне демократичных институтов, но они никак не оправдывают отказ от уже достигнутого уровня демократии и скатывание назад — к авторитарным методам управления.

Существует и еще одна точка зрения, согласно которой демократии в России не было и прежде: ее либо не было никогда, либо она была лишь короткий период и закончилась с «расстрелом Белого дома» в октябре 1993 г. С этих позиций сегодняшние преобразования воспринимаются не как движение в сторону от демократии, которой и раньше не было, а лишь как смена одной недемократичной формы на другую. Такой точки зрения придерживаются как многие представители левой оппозиции, так и ряд сторонников «суверенной» демократии. Последние пытаются даже доказать, что происходящие преобразования ведут к более совершенной демократии.

В значительной степени ответом на эту точку зрения может служить настоящая книга. В ней показано, как развивались институты демократии с 1988 г. до наших дней. Развитие это было постепенным с точки зрения наблюдателя-современника и в то же время чрезвычайно быстрым по историческим меркам.

Выборы народных депутатов СССР 1989 г. еще не были в полной мере свободными, и не везде они были альтернативными, но это был огромный шаг по сравнению с советскими «выборами без выбора». Выборы народных депутатов РСФСР 1990 г. были значительно демократичнее выборов 1989 г., но и они, особенно на периферии, еще не отвечали всем необходимым критериям. Выборы депутатов Государственной Думы 1993 г. проходили в чрезвычайных условиях и потому не могут быть взяты за образец. Однако уже прошедшие 1995 г. выборы депутатов Государственной Думы второго созыва можно оценивать как вполне демократичные. В достаточной степени демократичными во многих субъектах РФ были и региональные выборы 1995–1997 гг.

Однако в последующем все большую силу на выборах всех уровней стал набирать административный ресурс (т.е. вмешательство органов исполнительной власти в избирательный процесс на стороне определенных кандидатов и партий), а имиджевые политтехнологии все в большей степени вытесняли сущностную, политическую составляющую выборов. Но если до 2000 г. административный ресурс был рассредоточен, и в разных регионах (а часто и на разных территориях одного региона) этот ресурс использовался для поддержки разных политических сил (что наиболее ярко проявилось на парламентских выборах 1999 г.), то уже на выборах 2003 г. административная машина оказалась четко сконцентрированной для поддержки одной партии («Единой России»), которую было решено сделать правящей. В последующие годы этот подход был закреплен на региональных выборах.

Введение в 1993 г. смешанной избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы способствовало структуризации политического пространства. Разумеется, для реальной институализации политиче-

ских партий должно было пройти еще несколько избирательных циклов, но при этом важно было создать для партий понятные и справедливые правила игры в виде современного избирательного и партийного законодательства и не допускать административного вмешательства в партийное строительство. Избирательное законодательство, в основном отвечающее современным стандартам, было в 90-е гг. оформлено в целостную систему, а вот закон о политических партиях тогда принять не удалось. Для такой огромной страны, как Россия, важно было также стимулировать партийное развитие в регионах. Этому могло бы способствовать внедрение смешанной избирательной системы на региональных выборах — постепенное, без жестких директив со стороны федерального центра. Однако использованию на региональных выборах пропорциональной системы воспрепятствовали в первую очередь исполнительные власти субъектов РФ. В итоге политические партии в регионах не получили стимулов к развитию, и их роль на региональных выборах в конце 90-х стала снижаться.

В 2001 г. был принят Федеральный закон «О политических партиях», а год спустя в федеральном законодательстве появилась норма, обязывающая избирать не менее половины составов законодательных органов субъектов РФ по пропорциональной системе. Однако сам закон о политических партиях оказался направлен в первую очередь не на развитие, а на ограничение многопартийности, хотя это его качество стало проявляться не сразу, а после 2004 г. Но главное — грубое административное вмешательство в процессы партийного строительства, жесткие действия власти по фильтрации партий, участвующих в региональных выборах, прямая административная поддержка «Единой России» с целью монополизации ею политического пространства — свели на нет все те плюсы, которые имелись в принятых в 2001–2002 гг. федеральных законах о выборах и партиях.

В те же 1989–1993 гг. началось развитие российского парламентаризма. Однако изобретенная в аппарате КПСС двухступенчатая схема Съезд — Верховный Совет не позволила тогда создать эффективно работающий парламент, а закрепленный в Конституции принцип полновластия Советов противоречил провозглашенному позднее принципу разделения властей и реально не позволял воплотить последний в жизнь. Принятая в 1993 г. путем всенародного голосования Конституция РФ четко закрепила разделение властей, разграничила полномочия и ответственность различных ветвей власти. Был создан двухпалатный парламент, соответствовавший принципам демократии и федерализма. Дальнейшие события показали, что в рамках Конституции вполне возможны взаимодействие и совместная работа Президента даже с оппозиционным ему парламентом. И хотя в формировании Правительства роль Президента по Конституции весомее роли парламента, тем

не менее события 1998 г. показали, что и парламент в этом процессе нельзя сбрасывать со счета.

Однако в процессе политических контрреформ роль парламента сведена к минимуму, и все рычаги управления оказались в руках Администрации Президента РФ. Верхняя палата, Совет Федерации, полностью утратила независимость, ибо состоит наполовину из президентских назначенцев. В Государственной Думе квалифицированного большинства добилась партия, получившая лишь около 38% голосов избирателей, партия, не имеющая собственного лица и потому полностью подконтрольная исполнительной власти. Правительство также утратило былую самостоятельность и играет «техническую» роль. И, что особенно опасно, утеряна независимость судебной власти.

Несмотря на провозглашенную федеративную природу, Россия была до 1989 г. унитарным образованием. В 1990–1993 гг. шел трудный процесс рождения российского федерализма. Конституция 1993 г. закрепила достаточно сбалансированную модель федерализма, хотя и не до конца доработанную. С воплощением в 1996 г. принципа выборности глав регионов и принятием в 1999 г. федерального закона об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ российский федерализм можно было считать вполне сложившимся. Однако отмена в 2004 г. прямых выборов глав регионов и явное навязывание главам членства в «Единой России» ведет к восстановлению унитарного государства под федералистскими декорациями.

Таким образом, процесс построения российской демократической государственности, который при всем своем драматизме и непоследовательности в первой половине 90-х гг. имел достаточно определенный вектор, к концу 90-х гг. застыл, а в 2000-е гг. повернулся вспять. Вина за это лежит не столько на российских президентах, сколько на всей российской бюрократии, которая так и не смогла освоить демократические методы управления страной.

Тем не менее мы полагаем, что демократический потенциал в России не исчерпан. Трудный путь, который проделала российская демократия в 90-е гг., опыт демократических преобразований дают надежду, что нынешнее отступление — временное. Сегодня же необходимо внимательно изучать свой богатый опыт, чтобы в будущем не повторять прежние ошибки.

Литература

- Выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1995–1997: Электоральная статистика. М., 1998.
- Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1997–2000: Электоральная статистика. Т. 1, 2. М., 2001.
- Выборы в Российской Федерации. 2001: Электоральная статистика. М., 2002.
- Выборы в Российской Федерации. 2002: Электоральная статистика. М., 2003.
- Выборы в Российской Федерации. 2003: Электоральная статистика. М., 2004.
- Выборы в Российской Федерации. 2004: Электоральная статистика. М., 2005.
- Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. 1995–1997: Электоральная статистика. М., 1997.
- Выборы депутатов Государственной Думы. 1995: Электоральная статистика. М., 1996.
- Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 1999: Электоральная статистика. М., 2000.
- Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2003: Электоральная статистика. М., 2004.
- Выборы Президента Российской Федерации. 1996: Электоральная статистика. М., 1996.
- Выборы Президента Российской Федерации. 2000: Электоральная статистика. М., 2000.
- Выборы Президента Российской Федерации. 2004: Электоральная статистика. М., 2004.
- Дополнительные выборы и замещение вакантных мандатов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 1996–1998: Электоральная статистика. М., 1999.
- Формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации. 1995–1998: Электоральная статистика. М., 1999.
- Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации в 1993–2004 годах / Под ред. Б. В. Грызлова. М., 2004.
- Государственная Дума России. Энциклопедия в 2-х томах. Т. 2. Государственная Дума Российской Федерации / Под ред. А. Н. Аринина и А. С. Косопкина. М., 2006.
- Выборы в Государственную Думу: правовые проблемы / Под ред. В. И. Васильева и А.Е. Постникова. М., 1995.
- Выборы и партии в регионах России / Под ред. Г. Люхтерхандт-Михалевой и С. Рыженкова. М.–СПб., 2000.
- Избирательная реформа: опыт, проблемы, перспективы / Под ред. В. И. Васильева. М., 1993.
- Политический альманах России 1997 / Под ред. М. Макфола и Н. Петрова. Т. 1, 2. М.,

Литература

1998.

Батурин Ю. М., Ильин А. Л., Кадацкий В. Ф., Костиков В. В., Краснов М. А., Никифоров К. В., Пихоя Л. Г., Сатаров Г. А. Эпоха Ельцина: Очерки политической истории. М., 2001.

Белонучкин Г. В. 101 факт о Российской Федерации. М., 2006.

Иванченко А. В., Курицын В. М. Российское народовластие: уроки истории. М., 2005.

Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005.

Коргунок Ю. Г. Современная российская многопартийность. М., 1999.

Лысцов В. В. Российское избирательное право: от империи до федерации. Воронеж, 1998.

Любарев А. Е. Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989–2000. М., 2001.

Наумов В. И. Избирательное законодательство России: этапы становления. М., 1998.

Новиков Ю. А. Избирательная система России: 90 лет истории. М., 1996.

Собянин А. А., Суховольский В. Г. Демократия, ограниченная фальсификациями. М., 1995.

Цыганков А. М. Пришествие избирателя: Из истории выборных кампаний Карелии: 1989–1996. Петрозаводск: Карелия, 1998.

Шейнис В. Взлет и падение парламента: Переломные годы в российской политике (1985–1993). Т. 1, 2. М., 2005.

Именной указатель

- Абалкин Леонид 21
Абдулатипов Рамазан 37, 44
Абрамович Роман 164
Абуладзе Тенгиз 21
Айтматов Чингиз 21
Аксентьев Анзори 176
Аксючиц Виктор 35, 72, 96
Алексеев Сергей 62
Алексий II 67
Алферов Жорес 128
Андреева Нина 15, 16, 50
Анпилов Виктор 33, 50, 98, 130
Аринин Александр 142
Артемьев Игорь 169
Астафьев Михаил 72
Аушев Руслан 60, 82, 160, 162
Афанасьев Юрий 27, 28, 51
Аяцков Дмитрий 128, 129, 194
- Бабаков Александр 206**
Бабурин Сергей 35, 52, 72, 98, 130, 159
Бакагин Вадим 29, 44, 45
Балала Виктор 63–65
Барабашов Дмитрий 33
Баринов Алексей 179, 180, 193
Башмачников Владимир 128
Беляев Сергей 94
Березовский Борис 95, 103, 156, 158, 159, 176
Бетин Олег 139
Богомолов Валерий 196
Богомолов Олег А. 180
Богомолов Олег Т. 96
Болдырев Юрий 73, 97, 130
Боровой Константин 72, 98, 100, 102, 105
Бородин Павел 35
Борщев Валерий 73
Бочаров Виктор 44
Бочаров Михаил 34, 72
Браков Евгений 25

- Брежнев Леонид 9, 11
Брынцалов Владимир 104, 106, 132, 176
Бунич Павел 22, 73
Бурбулис Геннадий 27, 47, 53
Бутов Владимир 180
Быков Анатолий 129
- Варенников Валентин 170**
Васильев Всеволод 87
Веремеенко Сергей 161
Веселова Нина 129
Вешняков Александр 35, 37, 120, 153, 188, 190, 196
Владиславлев Александр 97
Власов Александр 36
Власов Юрий 72, 104, 106
Войнович Владимир 12
Волков Александр 163
Волков Николай 113, 194
Володин Эдуард 33
Вольский Аркадий 40, 51, 74, 95, 105
Воробьев Эдуард 97, 131
Воронцов Николай 134
Воротников Валерий 130
- Гайдар Егор 47, 51, 53, 54, 72, 73, 92, 96, 97, 105, 131, 157
Галич Александр 12
Гартунг Валерий 183
Гдлян Тельман 51, 72
Герасимов Сергей 179
Герщенко Виктор 176, 177
Глазунов Илья 33
Глазьев Сергей 92, 96, 170, 176–178, 182
Глушенков Анатолий 60, 61
Говорин Борис 194
Говорухин Станислав 74, 92, 96, 102, 106, 132, 146, 147
Голов Анатолий 73
Горбачев Михаил 9, 11, 14, 16–18, 27, 29, 36–38, 40, 41, 45, 46, 48, 49, 104, 159
Горячева Светлана 37, 98
Гранин Даниил 21
Грачев Иван 171
Гришкевич Владимир 195
Громов Борис 43–45, 95, 102, 105, 132, 139, 140

Гроссман Василий 15
Грызлов Борис 158, 169
Губенко Николай 74
Гужвин Анатолий 179
Гуревич Леонид 159
Гуров Александр 98, 133, 144
Гусинский Владимир 156
Гусянников Василий 59
Густов Вадим 139

Давыдов Александр 75, 131
Денин Николай 180
Денисов Анатолий 50
Джабраилов Умар 146
Джугашвили Евгений 130
Дзасохов Александр 139
Дмитриева Оксана 171
Доренко Сергей 134
Дорошенко Николай 33
Дудаев Джохар 58, 59, 111
Душенов Константин 96

Евдокимов Михаил 180
Егоров Владимир 163, 194
Ельцин Борис 15, 17, 25–28, 33, 35–39, 44–47, 49, 51, 53–56, 61, 66, 68, 70, 84, 93, 96, 102–107, 109, 114, 123, 125, 126, 132, 143, 145, 147, 148, 166, 167

Жириновский Владимир 38, 39, 43–45, 68, 75, 98, 104, 106, 107, 129, 146, 147, 169, 175, 196
Жуков Александр 74

Завгаев Доку 110
Заверюха Александр 72, 75, 129
Завидия Андрей 43
Зеленин Дмитрий 164
Зенкин Сергей 89
Зорькин Валерий 54, 104, 105
Зубакин Семен 114
Зубов Валерий 60, 61
Зюганов Геннадий 50, 75, 98, 103–107, 113, 128, 146, 147, 169, 175

Иванченко Леонид 161
Игрунов Вячеслав 153, 159

- Илюмжинов Кирсан 60, 109, 162
Илюхин Виктор 75, 130
Исаев Андрей 132
Исаков Владимир 37, 75
Искаков Борис 33
Ишаев Виктор 112, 164, 179
Ищенко Евгений 179
- Кадыров Ахмад** 163, 179
Казанник Алексей 28
Калмыков Юрий 27
Капчук Сергей 179
Карелин Александр 133
Карелова Галина 129
Катанандов Сергей 132
Кашпировский Анатолий 75
Кириенко Сергей 124–126, 131, 135, 143, 157
Климентьев Андрей 142
Клинцевич Франц 133
Кобелев Виктор 96
Кобзон Иосиф 95
Ковалев Сергей 35, 72, 73, 97, 106, 131, 158
Ковлягин Анатолий 60
Коков Валерий 112, 162
Кондратенко Николай 79, 114, 141, 162, 169
Коптев-Дворников Владимир 133
Коротков Александр 161
Косариков Александр 133
Крашенинников Павел 131
Кресс Виктор 129, 162
Крючков Анатолий 50, 98, 130
Кузнецов Феликс 33
Куняев Станислав 33
- Лапшин Михаил 35, 75, 98, 131, 164, 173, 194
Лахова Екатерина 74, 98, 129, 131
Лебедев Игорь 169, 206
Лебедь Александр 96, 104–107, 114, 126, 139, 160
Лебедь Алексей 112, 114, 115
Лемешев Михаил 75
Леушкин Алексей 94
Липицкий Василий 40, 74, 96

Логинов Владимир 193
Лодкин Юрий 60, 79, 114, 179
Лужков Юрий 94, 110, 125, 131, 134–136, 138, 145, 147, 158, 162, 169, 173
Лукашев Игорь 91
Лукин Владимир 35, 73, 97, 128, 169
Лукьянов Анатолий 28, 30, 47, 75
Лымарь Любовь 74
Лысенко Владимир 39, 73, 92, 98, 153
Лысенко Николай 98
Любимов Юрий 12

Макашов Альберт 39, 44, 45, 67, 130, 137, 142
Малеев Валерий 129, 180
Мальшкин Олег 176–178
Мартынов Александр 128
Масхадов Аслан 111
Матвиенко Валентина 163
Машковцев Михаил 164, 180
Медведев Павел 97, 102
Медведев Рой 50
Меркушкин Николай 132
Мирзоев Гасан 131
Миронов Сергей 159, 176–178
Михайлов Евгений 112, 114, 162
Михалков Никита 94, 102
Морозов Олег 132
Мурашев Аркадий 25
Мусатов Михаил 129
Муха Виталий 114

Наздратенко Евгений 160
Наролин Михаил 60
Немцов Борис 35, 105, 111, 124, 131, 157, 169
Николаев Андрей 125, 132
Николаев Михаил 162, 163
Новиков Олег 97

Оболенский Александр 27, 38
Ооржак Шериг-оол 59, 162
Орлов Борис 159
Островский Алексей 169
Очилов Валерий 60

- Павлов** Валентин 37, 46
Павлов Николай 130
Пальм Виктор 28
Памфилова Элла 27, 73, 92, 97, 146, 147
Панфилов Анатолий 98
Пастернак Борис 15
Петраков Николай 22, 40, 73
Петров Юрий 95
Пехтин Владимир 133
Пименов Револьт 35
Платов Владимир 133
Подберезкин Алексей 98, 130, 146
Позгалев Вячеслав 129, 162
Полозков Иван 36
Полторанин Михаил 27
Пономарев Лев 35
Попов Гавриил 27, 28, 33, 40, 51, 57, 73, 96, 100, 110, 159
Попов Сергей 196
Постников Александр 87
Похмелкин Виктор 153, 158, 159, 170
Пригарин Алексей 50
Примаков Евгений 21, 27, 124, 126, 131, 134, 143–145
Проскурин Петр 130
Прохоров Александр 140
Прусак Михаил 27, 129, 139, 162
Пуго Борис 46
Путин Владимир 57, 110, 126, 133, 145–148, 150, 153, 163, 166, 171, 175–178, 188, 192
- Рахимов** Муртаза 81, 162
Ресин Владимир 94
Рогозин Дмитрий 130, 170, 172, 196, 206
Романов Петр 105
Россель Эдуард 79, 100, 109, 114, 162, 164, 170
Ростропович Мстислав 12
Рохлин Лев 94, 130
Румянцев Олег 35, 38, 51, 61, 74, 96
Руцкой Александр 35, 40, 44–46, 51, 56, 66, 67, 96, 105, 114, 115, 161, 163, 183
Рыбкин Иван 35, 50, 75, 93–95, 132, 159, 176, 177
Рыжков Владимир 86, 94, 128, 153
Рыжков Николай 28, 29, 36, 37, 44, 45, 98, 105
Рябов Николай 66
Рябов Яков 132

- Савицкий Виталий 97
Савостьянов Евгений 146, 147
Савченко Евгений 138, 162
Сайдулаев Малик 161
Сафонов Эрнст 33
Сахаров Андрей 14, 22, 28
Севастьянов Виталий 75
Селезнев Геннадий 75, 128, 148, 149, 159
Семенов Владимир 139
Сергеев Алексей 33, 39, 43, 44
Сергеенков Владимир 132, 162
Сердюков Валерий 139
Силаев Иван 36, 40, 46
Скоков Юрий 27, 96
Скуратов Юрий 143, 146, 150
Собчак Анатолий 27, 40, 57, 62, 73
Собянин Сергей 164, 194
Солженицын Александр 12, 15
Соломатин Егор 129
Сосковец Олег 27
Сталин Иосиф 11, 15, 130
Станкевич Сергей 33
Старовойтова Галина 97, 124
Стародубцев Василий 79, 114, 128, 131, 136, 194
Степашин Сергей 126, 128
Стерлигов Александр 52
Стерлигов Герман 176
Строев Егор 60, 114, 162
Сударенков Валерий 162
Сулакшин Степан 39
Сумин Петр 60, 114
Сурат Александр 60
Суриков Александр 180
- Тарачев Владимир 133
Терехов Станислав 130
Титов Константин 124, 125, 136, 146, 147, 159, 160, 163, 194
Тихонов Владимир 164, 194
Ткачев Александр 164
Травкин Николай 27, 33–35, 38, 39, 51, 65, 74, 92, 94, 96, 128
Тулеев Аман-Гельды 44, 45, 79, 98, 102, 104, 112, 114, 146, 147, 160, 162, 163, 170

Тюлькин Виктор 50, 98, 130

Тяжлов Анатолий 132, 140

Федоров Борис 72, 92, 97, 105, 129, 160, 170

Федоров Николай 27, 81, 162

Федоров Святослав 21, 27, 73, 95, 102, 104–106, 132

Федулов Александр 133

Федулова Алевтина 74, 98, 129

Филатов Сергей 62, 68, 72, 113, 124

Филипенко Александр 194

Финько Олег 75, 129

Фролов Константин 74

Хакамада Ирина 72, 97, 102, 131, 157, 169, 176–178

Харитонов Николай 131, 169, 176–178

Хасбулатов Руслан 36, 47, 67

Хлопонин Александр 163

Ходорковский Михаил 171

Ходырев Геннадий 164, 170, 194

Хоронен Михаил 179

Хрущев Никита 11

Черепков Виктор 142, 161

Черниченко Юрий 72, 96, 97

Черномырдин Виктор 53, 54, 93, 94, 102, 103, 105, 124, 126, 128, 143

Чибураев Владимир 74

Чикин Валентин 75

Чилингаров Артур 95

Чуб Владимир 194

Чубайс Анатолий 72, 105, 157, 169

Чув Александр 133, 157

Шаймиев Минтимер 57, 162, 169, 173, 194

Шаккум Мартин 104, 106, 125

Шаманов Владимир 163, 180

Шанцев Валерий 195

Шаталин Станислав 40, 95

Шахрай Сергей 35, 62, 72, 94, 100, 102

Шеварднадзе Эдуард 40

Шейн Олег 153

Шейнис Виктор 64–66, 70, 71, 73, 87

Шишлов Александр 153

Именной указатель

- Шмаков Михаил 95
Шмелев Николай 22
Шойгу Сергей 133, 136, 144, 158, 169, 173
Шостаковский Вячеслав 39, 73
Шохин Александр 72, 94
Шпак Георгий 180
Штыров Вячеслав 161
Шумейко Владимир 35
- Щербаков Владимир 95
- Юшенков Сергей 153, 158, 159
- Явлинский Григорий 36, 47, 73, 75, 88, 92, 97, 104–107, 128, 146, 147, 169
Яковенко Игорь 73
Яковлев Александр М. 22
Яковлев Александр Н. 40, 73, 96, 97, 159
Яковлев Владимир 131, 134, 136
Якунин Глеб 35
Янаев Геннадий 36, 45–47
Яров Юрий 72
Ярыгина Татьяна 97

Научно-популярное издание

Иванченко Александр Владимирович
Любарев Аркадий Ефимович

**РОССИЙСКИЕ ВЫБОРЫ
ОТ ПЕРЕСТРОЙКИ ДО СУВЕРЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ**

Главный редактор *Л. Н. Шилова*
Корректор *М. П. Молокова*
Художник *Д. А. Сенчагов*
Компьютерная верстка *О. С. Коротковой*

Подписано к печати 21.10.2006. Формат 60х90^{1/16}.
Гарнитура Times New Roman. Печать офсетная. Усл. печ. л. 14.
Тираж 1000 экз. Заказ №

ЗАО Издательство «Аспект Пресс»
111141, Москва, Зеленый проспект, 8
Тел. 306-78-01, 306-83-71
E-mail: info@aspectpress.ru www.aspectpress.ru

Отпечатано в ОАО «Можайский полиграфический комбинат»
143200, г. Можайск, ул. Мира, 93.