

Бадретдинов Ирик Рауфович**Badretdinov Irik Raufovich**

кандидат политических наук,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права
Стерлитамакского филиала
Башкирского государственного университета

PhD in Political Science, Associate Professor,
Department of Constitutional
and Municipal Law,
Sterlitamak branch of
Bashkir State University

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ В РОССИИ: К ВОПРОСУ О НАЧАЛЕ ТРАНСФОРМАЦИИ [1]

THE ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF REGIONAL ELECTIONS IN RUSSIA: CONCERNING THE BEGINNING OF TRANSFORMATION [1]

Аннотация:

В статье рассмотрены проблемы определения начала трансформации политического института региональных выборов в постсоветской России, что необходимо для дальнейшего анализа становления и развития исследуемого института. Автор, используя системный, институциональный и сравнительный подходы, приходит к выводу, что такими выступают выборы в Совет народных депутатов в автономных республиках, краях, областях и иных регионах России марта 1990 г. Такое заключение обусловлено появлением на данных выборах определенной степени свободы, которая выразилась в активном выдвижении кандидатов. Это объясняется весьма демократичными нормами, функционировавшими в рамках изучаемого этапа, и, соответственно, высокой реальной альтернативностью на выборах. Возможная недемократичность правительственного подхода, примененного при формировании избирательных комиссий, в условиях распада власти партийной номенклатуры оказалась элиминированной. Пятимесячный срок, отведенный на организацию избирательного процесса, также был весьма достаточен. Наконец, принцип равенства избирателей был реализован при создании избирательных округов. Вместе с тем анализ показал, что правовое регулирование организации и проведения выборов нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Ключевые слова:

институт выборов, регионы России, избирательные системы, избирательный процесс, избирательное право, альтернативность выборов, выдвижение и регистрация, назначение выборов, равенство избирателей.

Summary:

The research is to determine the beginning of the transformation of the political institution of regional elections in the post-Soviet Russia that is necessary for further analysis of establishing and developing the institution under study. Using the system-based, institutional and comparative approaches, the author concludes that these are the elections of the Soviets of People's Deputies of the autonomous republics, territories, regions and other areas of Russia in March 1990. This conclusion is due to the emergence of a certain degree of freedom during the elections. It was reflected in the intensive nomination of candidates which could be explained by the democratic rules that govern this stage, and accordingly, the high electoral alternatives. The possible undemocratic governmental approach to establishing election commissions within the context of decaying party governance was eliminated. The five-month period allotted to the arrangement of the electoral process was insufficient as well. Finally, the principle of voter equality was implemented when establishing electoral districts. However, these elections show that the legal regulation of regional elections requires further improvement.

Keywords:

institution of elections, Russian regions, electoral systems, electoral process, right to vote, electoral alternatives, nomination and registration, calling an election, voter equality.

В последние 20 лет региональные выборы стали неотъемлемым и, может быть, ключевым элементом функционирования политического процесса субъектов Российской Федерации. С учетом этого объяснимо внимание, которое уделяют исследователи их анализу: становлению, тенденциям развития, факторам, влияющим на ход и результат выборов, и иным составляющим выборного процесса. При этом, по нашему мнению, научное и объективное понимание современного состояния и развития института региональных выборов невозможно без анализа их исходного на момент последней политической реформы состояния. Именно эта проблема выступает предметом данной статьи и представлена в форме анализа первых демократических выборов в одном из крупнейших субъектов РФ – Республике Башкортостан.

До начала политических реформ в СССР конца 80–90-х гг. XX в. политический институт выборов в Башкирии по порядку организации и проведения мало чем отличался от процесса в других регионах. Практически это были «выборы без выбора» [2]. Только перестройка привела к

переменам. Первыми в Башкирии «выборами с выбором» стало избрание народных депутатов Верховного Совета (далее – ВС) БАССР в марте 1990 г.

Политическим пространством этих выборов послужила динамично меняющаяся общественно-политическая система СССР. В ней одновременно наблюдались повсеместное ослабление контроля партийной номенклатурой общества, трансформация реальной политической власти в советы разного уровня [3], смягчение контроля союзного и российского центра над ситуацией в регионах России и значительное повышение степени политического участия граждан [4].

В данной обстановке республиканский Верховный Совет становился ключевым органом в системе власти региона. Ослабление номенклатурного контроля над обществом, реализация идей гласности привели к усилению политической активности граждан. При этом их самоорганизация в сфере политики и процесс создания партий, а также других видов политических объединений находились в стадии становления [5]. Иные важные для демократической организации выборов характеристики политического пространства, такие как ситуация с правами человека и независимость судов, также только начинали формироваться.

Выборы депутатов ВС БАССР прошли на основе измененной в 1990 г. Конституции БАССР и республиканского закона «О выборах народных депутатов Башкирской АССР» (далее – закон «О выборах...») [6]. Оценивая данный нормативный акт, необходимо заметить, что вопросы, связанные с активным избирательным правом, регламентировались в нем достаточно демократически, особенно в свете предыдущего законодательства.

Избирательные комиссии представляли собой трехуровневую систему: Центральная избирательная комиссия по выборам народных депутатов Башкирской АССР (ЦИК), окружная избирательная комиссия по выборам народных депутатов Башкирской АССР (ОИК) и участковые избирательные комиссии (УИК). ЦИК БАССР формировал Верховный Совет БАССР с учетом предложений районных, городских, районных в городе Советов народных депутатов или их президентов [7].

В соответствии с этим 03.11.1989 г. была сформирована ЦИК БАССР постановлением ВС БАССР [8]. В ее составе доминировали работники партийных, профсоюзных, комсомольских советских и государственных органов [9]. Полномочия ЦИКа были чрезвычайно широкими: от образования избирательных округов (далее – ИО) до принятия заявлений и жалоб на действия нижестоящих избирательных комиссий.

Формирование ОИК осуществлялось ВС БАССР из кандидатур, представленных районными, городскими (кроме городов районного подчинения), районными в городе Советами народных депутатов или их президиумами. Нижнее звено избирательных комиссий – участковые избирательные комиссии – создавали районные, городские (кроме городов районного подчинения), районные в городе Советы или их президиумы [10].

Способ, на основе которого организовывались избиркомы всех уровней, нельзя назвать идеальным. С известной долей условности в нем можно обнаружить сочетание многопартийного и правительственного подходов к формированию избиркомов с доминированием второго. В чем это выразилось? Согласно законодательству у заинтересованных сил имелась возможность быть представленными в избирательных комиссиях – через выдвижение представителей в избиркомы от трудовых коллективов, собраний избирателей по месту жительства и т. п. Это элемент многопартийного подхода. Однако решение – кого конкретно включать в избиркомы – принимали органы государственной власти: ВС БАССР, его президиум, районные, городские, районные в городе Советы или их президиумы. При этом необходимо отметить, что перспективы более широкого применения многопартийного подхода были ограничены слабым развитием политических партий. Иными словами, фрагментация политического поля, усиление политической активности масс еще не привели к появлению масштабных общественно-политических объединений, могущих играть роль основных акторов избирательного процесса.

В условиях существования «нерациональной» бюрократии в веберовском понимании избиркомы легко превращаются из арбитров избирательного процесса в игроков. Факторами, противостоящими такой трансформации, стали фрагментация республиканской номенклатуры, борьба за лидерство, развернувшаяся между представителями партийных верхов, и деморализация партийного руководства.

Выборы депутатов ВС БАССР были назначены на 04.03.1990 г. [11]. Таким образом, на весь избирательный процесс отводилось 5 месяцев (3 ноября 1989 – 4 марта 1990 г.), что соответствует общепринятым демократическим стандартам. Выборы проводились по одномандатным ИО в «основном с равной численностью избирателей». Постановлением о назначении выборов также была установлена норма избирателей на один избирательный округ, которая составила 9,5 тысячи человек.

Для анализа масштаба несоответствий количества избирателей в избирательных округах норме представительства мы использовали понятие стандартного отклонения [12]. Расчеты показали, что по всем округам на выборах депутатов ВС БАСССР оно составляло 1,55 тысячи избирателей, или 16,3 % от нормы. Следует отметить, что более точно принцип равенства голосов избирателей при нарезке избирательных округов в последующий период в Башкортостане был реализован только начиная с выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти республики в 2003 г.

Одной из основных характеристик электорального поля Башкортостана, впервые подробно исследованных В.Л. Савичевым, является его деление на две группы избирателей: горожан и сельчан. Первым свойственно сочетание традиционных и демократических форм поведения, культуры подчинения и участия. У вторых доминируют традиционные формы поведения и культура подчинения [13]. Поэтому интересно сравнить, как осуществлялась нарезка в районных и городских ИО.

При нарезке округа избирателей районов БАСССР получили преимущество. Ситуация, когда голос одного сельчанина фактически равен 1,2 голоса горожанина, вызвала критику и требование перенарезки со стороны ряда городских Советов [14]. Однако нарезка изменена не была.

Выдвижение кандидатов в народные депутаты началось 04.12.1989 г. Процесс продолжался в течение месяца. Правом выдвижения обладали собрания избирателей по месту жительства, общественные организации, военнослужащие по месту службы, трудовые коллективы предприятия и учреждения.

Использование в качестве субъектов права этих, в принципе, неполитических объединений граждан в условиях фактического отсутствия политических объединений в качестве политических партий, общественно-политических объединений понятно и приемлемо. Этой же слабостью гражданской самоорганизации объясняется то, что основным субъектом выдвижения стали трудовые коллективы, которые выдвинули на порядок больше кандидатов, чем другие субъекты, вместе взятые [15].

Всего было зарегистрировано 938 кандидатов. Отмечено 12 случаев отказа в регистрации, что крайне мало. Кроме того, 5 из них ЦИК признала необоснованными. Законом допускались безальтернативные выборы, но число подобных избирательных округов было невелико [16]. В выборах участвовало большинство первых секретарей райкомов и горкомов республики, председателей исполкомов местных Советов. Например, в Уфе из 7 секретарей райкомов баллотировались 6 [17].

В политологии существует критерий реальной альтернативности кандидатов, согласно которому в выборах участвуют две действительно альтернативные политические фигуры и более, в том случае если проигравшие получают не менее 30 % [18]. Данный показатель широко используется для анализа региональных выборов в РФ [19], применительно к Башкортостану одними из первых к нему прибегли М.А. Аюпов и С.Н. Лаврентьев для изучения выборов в Государственное собрание РБ 1999 г. [20]. Отсутствие в распоряжении авторов полных данных об итогах голосования не позволило в полной мере реализовать данный прием применительно к исследованию альтернативности на выборах депутатов Верховного Совета. Однако результаты этих выборов в сочетании с оценкой избирательной системы, используемой тогда, позволяют сделать некоторые замечания по поводу альтернативности.

На основании этого можно с уверенностью говорить, что альтернативными были по меньшей мере 159 ИО, в которых избрание не состоялось в первом туре. Реально же альтернативность была еще выше, поскольку во многих ИО, где избрание состоялось в первом туре, победители не набирали 70 % голосов. Так было, например, во втором по численности городе республике – Стерлитамаке [21], Ишимбае и Ишимбайском районе [22].

На реальную альтернативность/безальтернативность выборов во многом повлияла предвыборная агитация. Согласно закону «О выборах...» кандидаты должны были участвовать в ней на равных основаниях. Они могли иметь до трех доверенных лиц. Каждый кандидат был обязан выступать с программой будущей деятельности. Трудовым коллективам, выдвинувшим кандидата, предоставлялось право свободно агитировать за «своего» кандидата. Реально же агитация проходила под строгим контролем и при «руководящей роли» органов партии [23].

При этом в избирательном законодательстве не определялось, что есть агитация и какие ее формы разрешены и запрещены. Основными вариантами агитации стали распространение листовок, агитирование через СМИ и встречи с избирателями. Первоначально планировалось изготавливать листовки определенных формата, объема, текста и тиража строго централизованно окружными избирательными комиссиями [24]. Такими мерами агитация кандидатов ставилась под контроль властей. Впоследствии, в связи с трудностями финансирования централизованного изготовления листовок, эти требования частично были изменены [25].

Второй основной формой стала агитация через СМИ. Несмотря на достаточно масштабную предвыборную агитацию, в законе «О выборах...» не говорилось об обязательности предоставления газетных полос для агитации. Лидерами таких публикаций в период выборов 1990 г. стали председатели районных и городских исполкомов местных Советов, первые секретари районных и городских комитетов КПСС, баллотировавшиеся в ВС республики.

Однако наиболее важной и действенной формой агитации стали встречи с избирателями. Именно в их организации ярче всего проявилось фактическое неравенство претендентов [26], когда возможности кандидатов из номенклатуры осуществлять встречи с избирателями с продажей дефицитных товаров и т. п. неизмеримо превосходили ресурсы прочих кандидатов. В целом, по оценке субъектов выборов, избирательная кампания проходила вяло, кандидатов плохо знали и избиратели, и агитаторы [27]. Во многом такая организация агитации предопределила характер результатов выборов, которые сформировались главным образом в ходе двух туров голосования: 4 и 17 марта 1990 г.

При голосовании использовался категорический бюллетень. В нем было необходимо вычеркнуть из списка кандидатов все фамилии, кроме той, за которую голосовал избиратель. Если человек голосовал «против всех», он должен был вычеркнуть всех кандидатов [28]. В законе «О выборах...» были прописаны все демократические принципы избирательного права [29].

Одним из самых значительных недостатков рассматриваемого закона было отсутствие возможности контроля кандидатами процессов голосования и подсчета голосов. Только в ходе выборов появилось разъяснение о возможности присутствия на избирательных участках наблюдателей, направляемых субъектами выдвижения с уведомлением УИК об этом не позднее чем за 2 дня до процедуры [30].

Согласно закону «О выборах...» действовала мажоритарная система абсолютного большинства с порогом явки в 50 % избирателей. Если избрание при первом голосовании не состоялось, но явка превысила 50 %, то проводилось повторное голосование по двум кандидатам, набравшим наибольшее количество голосов по мажоритарной системе относительного большинства без ограничения явки. Если явка в первом туре была ниже 50 % избирателей, либо в ходе повторного голосования не был определен победитель, либо выборы были признаны недействительными, организовывались повторные выборы. При этом осуществлялись все мероприятия, предусмотренные для общих выборов, но с сокращением сроков [31].

Победителями выборов 1990 г. стали работники партийных, профсоюзных, комсомольских, советских и государственных органов. При этом в Верховный Совет прошли 55 секретарей обкомов, райкомов и горкомов КПСС, в том числе практически весь высший партийный «бомонд» БАССР, а также 42 руководителя предприятий и учреждений республиканского и районного уровней.

Подводя итог, следует отметить, что на данных выборах наблюдалась определенная степень свободы. Она выразилась в активном выдвижении кандидатов и наличии реальной альтернативности. При этом возможная недемократичность правительственного подхода, примененного при формировании избиркомов, в условиях распада власти партийной номенклатуры оказалась элиминированной. Пятимесячный срок, отведенный на организацию избирательного процесса, был весьма достаточен. Принцип равенства избирателей также был полно реализован при создании избирательных округов. Вместе с тем выборы 1990 г. показали множество проблем в организации и проведении выборов, и прежде всего в правовом регулировании избирательного процесса, которые решались в последующий период.

Оценивая выборы 1990 г. с точки зрения становления института региональных выборов в Республике Башкортостан, необходимо отметить, что они стали своеобразным рубежом двух политических систем: старой – коммунистической – и новой – посткоммунистической. Именно поэтому данные выборы в Башкирии, по нашему мнению, как и аналогичные выборы в других субъектах РФ, можно принять за своеобразную точку отсчета для дальнейшего анализа становления института региональных выборов в России.

Ссылки и примечания:

1. Статья подготовлена и издана при финансовой поддержке гранта Стерлитамакского филиала БашГУ № В 17-32 (проект «Проблемы государства и права»).
2. Курлов А.Б., Суханов В.М., Шкель С.Н. Социодинамика политических процессов электората в условиях регионального самоуправления. Уфа, 2003. С. 148 ; Большая имитация. Интервью с заведующим организационным отделом Октябрьского горкома КПСС Ф.Г. Халидовым и секретарем горкома С.Х. Макшеном // Советская Башкирия. 1995. 12 янв.
3. Сандурский Б.Ф. О предстоящих выборах народных депутатов // Советская Башкирия. 1989. 4 нояб. ; Бри М. Региональные политические режимы и системы управления // Россия регионов: трансформация политических режимов / под общ. ред. В. Гельмана, С. Рыженкова, М. Бри. М., 2000. С. 78.
4. Гревингхольт Й. Республика Башкортостан: через государственный суверенитет к авторитарному режиму / авториз. пер. с нем. Н.Н. Реуцкой ; науч. ред. И.В. Кучумов ; послесл. И.М. Габдрафикова. Уфа, 2004. С. 6 ; Grävingsholt J.

- Regionale Autonomie und postsowjetischer Autoritarismus: Die Republik Baschkortostan. Teil I. Politischer Umbruch und Neuordnung der Institutionen ; Teil II. Herrschaftspraxis und föderale Beziehungen. Köln, 1999.
5. Юлдашбаев Б.Х. Новейшая история Башкортостана. Уфа, 1995. С. 230.
 6. О выборах народных депутатов Башкирской АССР : закон БАССР // Советская Башкирия. 1989. 14 нояб. Ст. 28–31.
 7. Там же. Ст. 20.
 8. Об образовании Центральной избирательной комиссии по выборам народных депутатов Башкирской АССР : постановление Верховного Совета Башкирской АССР // Советская Башкирия. 1989. 4 нояб.
 9. Рассчитано по данным постановления Верховного Совета Башкирской АССР «Об образовании...».
 10. О выборах ... Ст. 21–24.
 11. О назначении выборов народных депутатов Башкирской АССР : постановление Верховного Совета Башкирской АССР // Советская Башкирия. 1989. 4 нояб.
 12. См. подробнее: Мангейн Дж., Рич Р.К. Политология. Методы исследования : пер. с англ. / предисл. А.К. Соколова. М., 1977. С. 401–405.
 13. Савичев В.Л. Электоральное поле Республики Башкортостан: состояние, динамика, основные тенденции : дис. ... канд. полит. наук. Уфа, 1997. С. 32, 38–40.
 14. На внеочередной сессии городского совета // Стерлитамакский рабочий. 1989. 16 нояб.
 15. О выборах ... Ст. 32.
 16. В ЦИКе по выборам народных депутатов Башкирской АССР // Советская Башкирия. 1990. 27 янв.
 17. В ногу с населением // Вечерняя Уфа. 1990. 3 марта.
 18. Ильин В.И., Мельвиль А.Ю., Федеров Ю.Л. Демократия и демократизация // Политические исследования. 1996. № 5. С. 154.
 19. Глубацкий А.Ю., Кынев А.В. Опыт смешанных выборов в российских регионах // Там же. 2003. № 2. С. 124–143 ; Кузьмин А.С., Мелвин Н.М., Нечаев В.Д. Региональные политические режимы в постсоветской России: опыт типологизации // Там же. 2002. № 3. С. 78–82 ; Орешкин Р.Д. География электоральной культуры и цельность России // Там же. 2001. № 1. С. 72.
 20. Аюпов М.А., Лаврентьев С.Н. Формирование нового парламента – последовательный шаг в укреплении государственности Башкортостана // Экономика и управление. 1999. № 2. С. 52–60.
 21. Сообщения городской избирательной комиссии о результатах выборов народных депутатов Башкирской АССР // Стерлитамакский рабочий. 1990. 7 марта.
 22. Сообщения окружных избирательных комиссий о результатах выборов народных депутатов Башкирской АССР // Восход. 1990. 13 марта.
 23. Как агитировать за кандидата. Интервью с работниками идеологического отдела обкома КПСС Т.Н. Сагитовым, Ш.Р. Биккуловым, С.Г. Тимербулатовым // Советская Башкирия. 1990. 22 янв. ; Корягин А., Муллагалеев Ф. Что предложит агитпункт // Восход. 1990. 27 янв. ; Петров Н. О проблемах агитационной работы // Стерлитамакский рабочий. 1990. 4 янв.
 24. Регистрация кандидатов в депутаты завершена. Интервью с председателем ЦИКа по выборам народных депутатов Башкирской АССР В.П. Косенко, заведующим организационным отделом президиума Т.Г. Аюповым и помощником председателя Президиума ВС БАССР А.А. Копыловым // Советская Башкирия. 1990. 24 янв.
 25. Закон есть закон. Интервью с председателем ЦИКа по выборам народных депутатов Башкирской АССР В.П. Косенко // Там же. 11 февр.
 26. Вот такая борьба // Вечерняя Уфа. 1990. 2 марта ; Гибаев Д. Вот такое равенство // Советская Башкирия. 1990. 1 марта ; Демократия: шаранский вариант // Там же. 25 февр. ; Щедрые благодетели или соискатели мандатов // Там же. 2 марта ; Ханов Ф. Издержки демократии или неумение работать в новых условиях // Восход. 1990. 7 марта.
 27. Беспристрастным языком цифр // Советская Башкирия. 1990. 16 марта ; Зубарев Н. Слово избирателям // Восход. 1990. 24 февр. ; Петров Н. Указ. соч.
 28. Завершающий этап. Интервью с председателем ЦИКа по выборам народных депутатов В.П. Косенко и заведующим организационным отделом Президиума ВС БАССР Т.Г. Аюповым // Советская Башкирия. 1990. 27 февр.
 29. О выборах ... Ст. 1, 42.
 30. Завершающий этап ...
 31. О выборах ... Ст. 48–53.