

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

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ В СУБЪЕКТАХ РОССИИ: 90-Е ГГ. XX В. [1]

THE DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF REGIONAL ELECTIONS IN RUSSIAN REGIONS IN THE 1990S [1]

Аннотация:

В статье рассмотрены проблемы трансформации политического института региональных выборов в постсоветской России. Автор, используя системный и институциональный подходы, приходит к выводу, что если точкой отсчета начала изменения данного института можно считать выборы в региональные советы весны 1990 г., то следующим этапом выступают выборы в органы государственной власти субъектов РФ середины 90-х гг. XX в., а применительно к Республике Башкортостан – выборы депутатов Государственного собрания 1995 г. Причем для рассматриваемого субъекта Российской Федерации эти выборы стали своеобразным поворотным моментом в развитии соответствующего института, обозначив преобладание авторитарных черт в организации и проведении голосования. Прежде всего это выразилось в закреплении в выборном законодательстве региона доминирования «правительственного» подхода при создании избирательных комиссий, нарушении принципа равенства голосов избирателей при формировании избирательных округов, а также разрешении политическим партиям выдвигать не более трех кандидатов. Особенно следует выделить противоречащую принципу разделения властей возможность местных администраций, назначаемых республиканской властью, избираться в состав парламента Башкортостана. Соответственно, дальнейшее совершенствование организации и проведения выборов находилось в плоскости развития правового регулирования в этой области.

Ключевые слова:

институт выборов, регионы России, избирательный процесс, избирательное законодательство, избирательные комиссии, избирательные округа, альтернативность выборов, выдвижение и регистрация, равенство избирателей.

Summary:

The study deals with the transformation of the political institution of regional elections in post-Soviet Russia. Based on the system and institutional approaches, the author reveals that if the Regional Council Elections in the spring of 1990 are regarded as the starting point in the transformation of the institution of regional elections, the next stage of their transformation is the Election to the State Authorities of the Constituent Entities of the Russian Federation in the mid-1990s as well as the 1995 State Assembly Deputies Election in the Republic of Bashkortostan. This election became a turning point in the development of the electoral institution in the Republic of Bashkortostan that indicated the predominance of authoritarian features in this process. First of all, it implied the facts that the dominant “government” approach to arranging election commissions was enshrined in the regional electoral law, the principle of voter equality was violated when establishing the constituencies, and political parties were allowed to nominate no more than three candidates. The emphasis was placed on the opportunity of the heads of local administrations appointed by the Republican authorities to be elected to the Parliament of Bashkortostan that contravened the principle of division of powers. Accordingly, further improvement of the election management was considered in the context of legal regulation enhanced in this regard.

Keywords:

institution of elections, Russian regions, electoral process, electoral law, election commissions, constituencies, electoral alternatives, nomination and registration, voter equality.

Региональные выборы в России всегда были в центре научного внимания исследователей. Особенно интерес к данной проблеме возрос в последние годы второго десятилетия XXI в., когда одной из важнейших черт политического процесса в регионах РФ стало возвращение интриги на региональных выборах. В связи с этим становится понятным внимание, которое уделяется анализу их развития в конце XX в. [2]. Именно этот вопрос – развитие региональных выборов в 90-е гг. XX в. – рассмотрен в настоящей статье на примере Республики Башкортостан (далее – Башкортостан, РБ) – одного из субъектов РФ.

В указанный период региональные выборы были представлены избранием высшего должностного лица РБ – президента, также выборным путем формировался законодательный (представительный) орган государственной власти – Государственное собрание – Курултай РБ. В настоящей статье рассмотрены выборы только в данный орган.

Срок работы Верховного Совета (далее – ВС), избранного в марте 1990 г., истек в 1995 г. В этот год жителям Башкортостана предстояло снова избрать депутатов парламента республики.

Политическое пространство выборов к тому моменту характеризовалось следующими чертами. На смену расколу республиканской власти в годы перестройки и в первые постперестроечные годы пришла новая консолидация [3]. «Центр» практически не вторгнулся во внутривнутриполитический республиканский процесс. Рост политического участия периода перестройки пошел на спад, после чего образовалось значительное число общественных объединений, провозгласивших себя политическими партиями. В РБ в первом из субъектов РФ был принят закон «О политических партиях» [4, с. 78]. В 1995 г. в Башкортостане действовали семь официальных партий и еще несколько организаций, которые не были зарегистрированы. Большая часть из них находилась на этапе становления, поэтому не играла существенной роли на политической арене РБ [5].

Институциональный дизайн РБ по сравнению с таковым советского периода претерпел значительные изменения. Введенную в 1991 г. должность президента РБ занял избранный в 1993 г. председатель Верховного Совета РБ М.Г. Рахимов. Мартовский закон 1994 г. изменил наименование республиканской ассамблеи на Государственное собрание – Курултай Республики Башкортостан. Анализ законодательства РБ позволяет утверждать, что в данное время в регионе сформировался президентско-парламентский (смешанный) тип разделения власти [6, с. 72], что было обусловлено значительным объемом полномочий Госсобрания [7, с. 17]. Последнее состояло из двух частей: Палаты представителей и Законодательной палаты. Оценивая двухпалатность, считаем возможным согласиться с мнением В.К. Самигуллина об отсутствии необходимости небольшому по площади Башкортостану иметь две палаты парламента [8, с. 15]. При этом численно более крупная Палата представителей, по мнению А.Г. Еникеева, в условиях ограниченности автономии палат имела более значимый статус [9, с. 17]. Однако, несмотря на провозглашенные в Конституции РБ демократические характеристики строя и соответствующий институциональный дизайн, большая часть исследователей замечает преобладание авторитарных тенденций в политике субъекта РФ изучаемого периода [10] с доминированием исполнительной власти.

Нормативной базой выборов стал закон «О выборах депутатов Государственного собрания РБ», который был принят в октябре 1994 г. и закрепил все принципы избирательного права [11]. В соответствии с этим документом для организации выборного процесса создавались Центральная избирательная комиссия РБ (ЦИК), окружные избирательные комиссии (ОИК) и участковые избирательные комиссии (УИК). В ЦИК входили члены комиссии, а также председатель и секретарь. ЦИК РБ формировал Верховный Совет РБ на основе предложений местных представительных органов. Учитывая характер отношения ВС к исполнительной власти, избрание в ЦИК членов, не лояльных к республиканской исполнительной власти, было весьма проблематичным. ЦИК РБ создавал ОИК путем набора кандидатов, предложенных местными представительными органами и главами местных администраций. Такой подход был применен при организации ОИК по выборам в Законодательную палату. На выборах депутатов Палаты представителей полномочия ОИК были возложены на территориальные комиссии, основную роль в комплектовании которых играли главы местных администраций [12].

Таким образом, избирательные комиссии всех уровней формировались на базе «правительственного подхода». В условиях авторитарной консолидации республиканской власти данная система стала одним из оснований, снижающих демократизм выборов. Это проявилось в высшей степени лояльности ЦИК к главам местных администраций, которым закон РБ «О выборах...» разрешал избираться в депутаты Палаты представителей. Очевидно, что указанные нормы создали предпосылки для нарушения равенства кандидатов.

Выборы были назначены на 13.10.1994 г. Следовательно, на весь выборный процесс было выделено около 6 месяцев (13.10.1994 г. – 05.03.1995 г.), что создает достаточные временные рамки кандидатам для организации кампании.

Избирательные округа (далее – ИО) по выборам депутатов Палаты представителей были двухмандатными и формировались в пределах административно-территориальных единиц РБ. ИО по выборам депутатов Законодательной палаты были одномандатными, примерно равными и организовывались на всей территории республики.

Для анализа масштаба несоответствий избирательных округов принципу равенства избирателей мы применили понятие стандартного отклонения [13, с. 401–405]. Ввиду большей значимости сначала рассмотрены ИО по выборам депутатов Палаты представителей. Здесь количество избирателей варьировало от 176,2 тыс. в Стерлитамакском ИО до 9,8 тыс. в Бурзянском. Соответственно, избирательные округа не реализовывали принцип равенства голосов [14]. При этом понятие «норма представительства» в законе «О выборах...» не содержалось. Однако, следуя трактовке данной категории в федеральном законодательстве, можно вычислить ее посредством деления общего числа электората Башкортостана (2 785 903 чел.) на количество ИО, результат составляет 35 тыс. избирателей. В итоге стандартное отклонение по всем ИО на выборах депутатов Палаты представителей равно 33,62 тыс. чел., или 100 %.

Новым явлением на выборах стало создание смешанных ИО, что оказалось возможным в результате возникновения составных административно-территориальных единиц, соединяющих в себе органы управления городов и районов.

Описанная «нарезка» избирательных округов дала преимущество сельским избирателям: 1 голос в сельском районе на данных выборах стал «весить» 1,80 голоса смешанного ИО; 2,60 – небольшого и среднего города; 5,13 – Уфы. Кроме того, нормы представительства поселенческих категорий жителей Башкортостана в избирательных округах на выборах депутатов Государственного собрания РБ 1995 г. различались [15]. В частности, для сельских ИО норма составила 10,26 тыс. голосов избирателей; для округов со смешанным (городским и сельским) населением – 18,70; для городских ИО – 27,55; для уфимских – 52,65 тыс. [16].

Такое резкое неравенство вызвало со стороны ряда депутатов горсовета Уфы протест [17], но безуспешный. Окончательным итогом подобной ситуации стала большая подконтрольность выборного процесса с учетом такой особенности электорального поля РБ, как специфика голосования сельчан и горожан.

«Нарезка» округов по выборам в депутаты Законодательной палаты была более равноценной. Стандартное отклонение здесь составило 7,68 тыс. избирателей, или 11 %.

Законом РБ «О выборах...» были установлены весьма жесткие требования при выдвижении и регистрации. Заявляться к участию в голосовании было разрешено таким субъектам, как группы избирателей и избирательные объединения. Политические партии были одним из видов последних. Однако каждое объединение могло выдвигать не более одного кандидата в Законодательную палату и двух – в Палату представителей. Эта норма свела участие партий в процедуре к минимуму. Общее количество кандидатов от избирательных объединений составило 11 [18, с. 24]. В итоге рассматриваемые выборы так и не стали значимым катализатором развития политических партий в РБ. Еще одной серьезнейшей проблемой закона стало распространение запрета на совмещение статуса депутата и должности в исполнительной власти только на депутатов Законодательной палаты вопреки принципу разделения властей и мнению части общества [19]. Наконец, последним минусом данного этапа послужила необходимость сбора не менее 5 % подписей от общего числа избирателей округа для регистрации кандидата.

Описанное выше ставило кандидатов в неравные условия, создавая привилегированное положение главам администраций городов и районов республики [20, с. 154–155]. Альтернативные кандидаты, основой поддержки которых могли бы стать организационные ресурсы партий и общественных объединений, были такой возможности лишены. Значение финансовых ресурсов также было невелико, поскольку экономические акторы преимущественно находились под контролем государственной власти [21]. В итоге был зарегистрирован 131 кандидат в депутаты Законодательной палаты и 350 – в депутаты Палаты представителей.

Результатом изложенного стало то, что агитационная кампания проходила спокойно. Еще более сужала возможности агитации норма о ее начале исключительно после регистрации, что было на руку известным претендентам, которыми по определению являлись главы местных администраций. Кандидаты пользовались в основном бесплатными эфирным временем и печатной площадью, предоставленными ЦИК [22, с. 24], что целесообразно на электоральном поле, уже «очищенном» от реальной или потенциальной оппозиции. В целом в большинстве округов исход голосования был ясен с момента окончания регистрации. Хотя законом была закреплена альтернативность выборов, реально она существовала не везде [23]. Максимальное количество округов с альтернативой составили уфимские и городские, в большинстве районных и смешанных округов возможность выбора отсутствовала. Общее число альтернативных ИО при голосовании за депутатов Палаты представителей составило 37 %, или 27 округов. В Законодательной палате альтернативных ИО было значительно больше – 35, что равнялось 82 % [24].

Важным и потенциально демократичным новшеством стало право зарегистрированного кандидата направить в день голосования в УИКи своего ИО наблюдателей. При этом по окончании подсчета голосов в УИКах процесс снова становился неподконтрольным кандидатам, так как они не имели права назначить своих представителей в ОИК и ТИК.

На выборах применялась мажоритарная система относительного большинства с порогом явки в 35 % избирателей. В пяти округах на выборах Законодательной палаты и одном округе на выборах Палаты представителей ввиду непреодоления этого порога выборы были признаны несостоявшимися.

«Льготные» условия, созданные для представителей исполнительной власти, привели к соответствующему результату. Среди избранных депутатов Палаты представителей 50 % составили главы местных администраций, назначаемые республиканской исполнительной властью, 18 – действующие лица исполнительной власти, 18 – руководители и инженерный состав предприятий и банков, 14 % – представители прочих социальных групп. Состав Законодательной палаты был более разнообразен [25, с. 22, 30].

В целом, оценивая выборы 1995 г. в Республике Башкортостан с точки зрения становления института региональных выборов, можно заметить следующее. Если точкой отсчета начала

трансформации института считать избрание в региональные советы весны 1990 г., то выборы депутатов Государственного собрания 1995 г. стали своеобразным поворотным моментом в развитии данной системы в указанном субъекте Федерации, обозначив преобладание авторитарных черт в организации и проведении процедуры. Прежде всего это выразилось в закреплении в выборном законодательстве региона доминирования «правительственного» подхода при формировании ИК, нарушении принципа равенства голосов избирателей при создании ИО, а также разрешении политическим партиям выдвигать не более трех кандидатов. Особенно следует выделить препятствующую реализации принципа разделения властей возможность глав местных администраций, назначаемых республиканской властью, избираться в состав парламента Башкортостана. Соответственно, дальнейшее развитие института находилось в плоскости совершенствования правового регулирования организации и проведения выборов.

Ссылки и примечания:

1. Статья подготовлена и издана при финансовой поддержке гранта Стерлитамакского филиала БашГУ № В 18-16 (проект «Выборы в органы власти российских регионов»).
2. Автор считает, что за начало трансформации региональных выборов в регионах России необходимо принять выборы депутатов региональных советов весной 1990 г. Подробнее об этом говорится в предыдущем исследовании, посвященном данной тематике: Бадретдинов И.П. Становление и развитие института региональных выборов в России: к вопросу о начале трансформации // Общество: политика, экономика, право. 2017. № 12. С. 10–15.
3. Александер Дж., Гревингхольт И. О качестве демократии в России: Республика Коми и Башкортостан // Башкортостан в политическом пространстве России: зарубежная политология о тенденциях современного развития республики : сб. науч. тр. / сост. И.М. Габдрафиков, И.М. Кучумов ; пер. с англ. и фр. И.М. Кучумова, Л.Ф. Сахибгареевой, А.М. Ротштейна ; под общ. ред. И.М. Кучумова. Уфа, 2004 ; Новый депутат. Кто им станет. Интервью с доцентом кафедры политологии БГУ Т.В. Саблиным // Советская Башкирия. 1995. 11 янв.
4. Формирование политической системы России / под ред. А. Кортумова. М., 1996.
5. Никифоров Ю.Н. Политические партии в России и Башкортостане // Политология : курс лекций. 3-е изд. Уфа, 1999. С. 158–166.
6. Голосов Г.В. Измерения российских региональных избирательных систем // Политические исследования. 2001. № 4. С. 7–85.
7. Еникеев А.Г. Становление парламентской системы Республики Башкортостан как составной части российского парламентаризма : автореф. дис. ... канд. полит. наук. Уфа, 1999.
8. Самигуллин В.К. Некоторые вопросы конституционного права постсоветского Башкортостана // Экономика и управление. 1996. № 2. С. 15–16.
9. Еникеев А.Г. Указ. соч. С. 17.
10. См., например: Габдрафиков И.М., Еникеев А.Г. Политический режим и перспективы представительной демократии в Республике Башкортостан // Местное управление многоэтничными сообществами в странах СНГ. М., 2001 ; Гельман В.Я. Трансформация политического режима России. М., 1998 ; Политический альманах России. 1997 / под ред. М. Макфола, Н. Петрова. Т. 2. Социально-политические портреты регионов. Кн. 1. М., 1998.
11. О выборах депутатов Государственного собрания Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан от 13 окт. 1994 г. № ВС-25/18 // Ведомости Верховного совета и Правительства Республики Башкортостан. 1995. № 4. Ст. 3.
12. Об избирательных комиссиях по выборам депутатов Палаты представителей Государственного собрания Республики Башкортостан : постановление ЦИК Республики Башкортостан // Советская Башкирия. 1994. 29 дек.
13. См. подробнее: Мангейм Дж., Рич Р.К. Политология. Методы исследования / пер. с англ. и предисл. А.К. Соколова. М., 1977.
14. Башкортостан на выборах: электоральное поведение населения / С.Н. Лаврентьев, Н.Ф. Алтынова, М.Б. Долматова, А.Г. Еникеев, В.Л. Савичев. Уфа, 1998. 45 с.
15. Приведены данные округов по выборам депутатов Палаты представителей Государственного собрания Республики Башкортостан ввиду ее более высокого статуса по сравнению с таковым Законодательной палаты.
16. Рассчитано по: Башкортостан на выборах и референдумах в 1991–2000 гг. Справочные материалы. Итоговые таблицы. Уфа, 2002.
17. Габдрафиков И.М., Еникеев А.Г. Указ. соч. С. 231 ; Тряскин П. Голосовать за таких не буду // Советская Башкирия. 1995. 1 марта.
18. Башкортостан ... С. 24.
19. Миргородский В. ...И не одного простого // Советская Башкирия. 1995. 28 февр. ; Муноваров А. Не всякий достоин мандата // Там же. 24 февр. ; Хамматов З. Так нечестно, господа // Там же. 25 февр. ; и др.
20. См. об этом: Электорат Башкортостана. Т. 2. Электоральное поведение избирателей Башкортостана в период выборов президента РФ 1996 г. / ред. коллегия: Д.М. Гилязетдинов, Ю.Н. Дорожкин, С.В. Егорышев, Ф.Б. Латыпов, Р.З. Салиев, Е.М. Сенников, К.Б. Толкачев. Уфа, 1999.
21. Гревингхольт Й. Республика Башкортостан: через государственный суверенитет к авторитарному режиму / авторизов. пер. с нем. Н.Н. Реуцкой ; науч. ред. И.В. Кучумов. Уфа, 2004 ; Лаврентьев С.Н., Савичев В.Л. Мартовские выборы в России и Башкортостане: оценки и прогнозы // Экономика и управление. 1995. № 2. С. 22–30.
22. Башкортостан ... С. 24.
23. Т. Ванханеном разработан и обоснован индекс демократии, согласно которому выборы считаются конкурентными, если проигравшие получают не менее 30 % голосов. Данный критерий широко используется для анализа региональных выборов в РФ. См. подробнее: Vanhanen T. The Emergence of Democracy: A Comparative Study of 119 States, 1850–1979 (Commentationes scientiarum socialium). Helsinki, 1984. 168 p.
24. Рассчитано по: Башкортостан ...
25. Там же. С. 22, 30.

References:

- Alexander, J & Grävingsholt, J 2004, 'Evaluating Democratic Progress Inside Russia: The Komi Republic and the Republic of Bashkortostan', in IM Gabdrafiqov & IM Kuchumov (comps.), *Bashkortostan v politicheskom prostranstve Rossii: zarubezhnaya politologiya o tendentsiyakh sovremennogo razvitiya respubliki: sb. nauch. tr.*, Ufa, (in Russian).
- Badretdinov, IR 2017, 'The Establishment and Development of the Institution of Regional Elections in Russia: Concerning the Beginning of Transformation', *Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo*, no. 12, pp. 10-15. <https://doi.org/10.24158/pep.2017.12.1>.
- Bashkortostan in Elections and Referendums in 1991-2000 Reference Backgrounds. Summary Tables 2002*, Ufa, pp. 22, 24, 30, (in Russian).
- Enikeev, AG 1999, *The Development of the Parliamentary System of the Republic of Bashkortostan as an Integral Part of Russian Parliamentarism*, PhD thesis abstract, Ufa, p. 17, (in Russian).
- Gabdrafiqov, IM & Enikeev, AG 2001, 'The Political Regime and the Prospects for Representative Democracy in the Republic of Bashkortostan', *Mestnoye upravleniye mnogoetnichnymi soobshchestvami v stranakh SNG*, p. 231, (in Russian).
- Gelman, VYa 1998, *The Transformation of the Political Regime of Russia*, Moscow, (in Russian).
- Gilyazetdinov, DM, Dorozhkin, YuN, Egoryshev, SV, Latypov, FB, Saliev, RZ, Sennikov, EM & Tolkachev, KB (eds.) 1999, *The Electorate of Bashkortostan*, vol. 2, Ufa, (in Russian).
- Golosov, GV 2001, 'Measurements of the Russian Regional Electoral Systems', *Politicheskiye issledovaniya*, no. 4, pp. 7-85, (in Russian).
- Grävingsholt, J, Reutskaya, NN (transl.) & Kuchumov, IV (ed.) 2004, *Republic of Bashkortostan: Through the State Sovereignty to the Authoritarian Rule*, Ufa, p. 6, (in Russian).
- Khammatov, Z 1995, 'It's Unfair, Gentlemen', *Sovetskaya Bashkiriya*, February 25, (in Russian).
- Kortunov, A (ed.) 1996, *The Development of the Russian Political System*, Moscow, (in Russian).
- Lavrentyev, SN, Altynova, NF, Dolmatova, MB, Enikeev, AG & Savichev, VL 1998, *Bashkortostan in an Election: Electoral Behavior of the Population*, Ufa, 45 p., (in Russian).
- Lavrentyev, SN & Savichev, VL 1995, 'March Elections in Russia and Bashkortostan: Estimates and Forecasts', *Ekonomika i upravleniye*, no. 2, pp. 22-30, (in Russian).
- Manheim, JB & Rich, RC 1977, *Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science*, Moscow, (in Russian).
- McFaul, M & Petrov, N (eds.) 1998, *Political Almanac of Russia. 1997*, vol. 2, book 1, Moscow, (in Russian).
- Mirgorodsky, V 1995, '... And Not Just One Simple', *Sovetskaya Bashkiriya*, February 28, (in Russian).
- Munovarov, A 1995, 'Not Everyone Deserves a Mandate', *Sovetskaya Bashkiriya*, February 24, (in Russian).
- Nikiforov, YuN 1999, 'Political Parties in Russia and Bashkortostan', *Politologiya: kurs lektsiy*, 3rd ed. Ufa, pp. 158-166, (in Russian).
- Samigullin, VK 1996, 'Several Issues of the Constitutional Law of the Post-Soviet Bashkortostan', *Ekonomika i upravleniye*, no. 2, pp. 15-16, (in Russian).
- Tryaskin, P 1995, 'I Will Not Vote for Such People', *Sovetskaya Bashkiriya*, March 01, (in Russian).
- Vanhanen, T 1984, *The Emergence of Democracy: A Comparative Study of 119 States, 1850-1979 (Commentationes scientiarum socialium)*, Helsinki, 168 p.
- 'Who Will Be the New Deputy? Interview with T.V. Sablin, the Associate Professor of the Political Science Department' 1995, *Sovetskaya Bashkiriya*, January 11, (in Russian).