

Е.И. Волгин *

ВЫБОРЫ В III ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ И ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В КОНЦЕ 1990-х гг.

Статья посвящена анализу государственной электоральной политики 1990-х гг., показано, что результаты исследования политического опыта парламентских выборов 1999 г. в России могут использоваться для более глубокого понимания современных избирательных технологий.

Цель данной статьи заключается в том, чтобы на основании комплексного использования различных источников (нормативно-правовых актов, материалов прессы, электронных ресурсов) рассмотреть избирательную кампанию в III Думу как результат противоречивой, но в то же время целостной государственной электоральной политики, направленной на реализацию избирательных прав граждан и их объединений. В ходе работы были использованы диахронный, системный, компаративистский, а также формально-юридический подходы. Автор выделяет следующие основные субъекты электоральной политики в РФ в конце 1990-х гг.: Президент, Федеральное Собрание в лице Государственной Думы, высшие судебные инстанции, а также Центризбирком. При этом само поле российской электоральной политики представляло собой диверсифицированную и конкурентную среду, где ни у одного из перечисленных акторов не было абсолютного преимущества. Лишь тесное взаимодействие всех ветвей власти, каждая из которых старалась внести свой вклад в совершенствование избирательной модели, способствовало реализации российской электоральной политики, направленной на всестороннее обеспечение избирательных прав граждан.

Ключевые слова: выборы, закон, избирательные объединения, политические партии, Государственная Дума, Центральная избирательная комиссия, Вешняков.

The article is devoted to the analysis of the state electoral policy of the 1990s, it is shown that the results of the study of the political experience of the 1999 parliamentary elections in Russia can be used for a deeper understanding of modern electoral technologies. The purpose of this article is, based on the complex use of various sources (laws, press materials, electronic resources), to consider the election campaign in the Third Duma because of a contradictory, but at the same time, integral state electoral policy aimed at realizing the

* *Волгин Евгений Игоревич* — кандидат политических наук, доцент исторического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; e-mail: plytony@yandex.ru

electoral rights of citizens and their associations. This research is based on the diachronic, systemic, comparative, and formal legal method. The author identifies the following subjects of electoral policy in the Russian Federation in the late 1990s: The President, the Federal Assembly represented by the State Duma, the highest courts, and the Central Election Commission. At the same time, the field of Russian electoral politics was a diversified and competitive environment, where none of the actors had an absolute advantage. Only close interaction of all branches of government, each of which tried to contribute to the improvement of the electoral model, contributed to the implementation of the Russian electoral policy to ensure the electoral rights of citizens.

Key words: elections, law, electoral associations, political parties, the State Duma, the Central Election Commission, Veshnyakov.

Введение

В 2021 г. состоялись выборы в Госдуму, в ходе которых «партия власти» была намерена вновь получить конституционное большинство¹. Решение этой задачи станет основным содержанием государственной электоральной политики на ближайшие месяцы, власть добьется желаемого результата, однако едва ли грядущий тактический успех будет способствовать преодолению кризисной ситуации. В этой связи обращение к политическому опыту конца 1990-х гг. кажется весьма полезным. Ибо в те годы государственная электоральная политика не была столь монолитной и ориентированной на результат, а потому позволяла поэтапно преодолевать накопившиеся противоречия, последовательно раскрывая потенциал избирательной системы.

Парламентские выборы 1999 г. превратились в объект пристального внимания исследователей. К. Холодковский отмечал, что характерной особенностью выборов-99 стал триумф административного ресурса над политическим². Р. Саква, напротив, считал, что, несмотря на все преференции, которыми обладали властные элиты, избирательная система РФ показала, «что у нее есть зубы»³. Ю. Коргунок отмечал, что прямым следствием успеха прокремлевских сил стало заметное ослабление КПРФ⁴. Эту тенденцию подтвердили С. Каспэ

¹ Винокуров А. Спасательный круг // Ё. 2020. 2 марта.

² Холодковский К.Г. Парламентские выборы 1999 г. и партийное структурирование российского общества // Полис. 2000. № 2. <https://studfile.net/preview/3152479/> (дата обращения: 25.01.2020).

³ Саква Р. Россия: Двойные выборы 1999–2000 годов // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 1. С. 44–58.

⁴ Коргунок Ю.Г. Становление партийной системы в современной России. М.: Фонд ИНДЕМ, Московский городской педагогический университет, 2007. С. 402.

и А. Салмин⁵. А. Бузин назвал выборы в III Думу последним боем за власть между двумя крупными группировками нарождавшейся новой номенклатуры⁶. М. Мягков и П. Орденшук, пытаясь предугадать расклад политических сил в ходе грядущей кампании, отмечали, что, несмотря на первоначальную поддержку влиятельными губернаторами «Отечества» как перспективной «партии вне власти», вполне возможно, что затем, в случае необходимости, регионалы вполне могут переключиться на победителя (Путина), если их кандидат будет устранен⁷. У. Кларк считал, что парламентские выборы 1999 г. воспринимались как праймериз для будущей президентской кампании⁸. К. Галло объяснял беспрецедентное политическое усиление губернаторов в ходе выборов 1999 г. их легитимацией посредством всенародных выборов, а также резким сокращением финансовых возможностей центра после дефолта 1998 г.⁹

Практически каждый исследователь отмечает беспрецедентную жесткость «информационных войн», разразившихся между двумя сегментами российской элиты, вступившими в борьбу за «ельцинское наследство». Например, С. Уайт характеризует «информационную войну», развязанную Кремлем против наиболее опасных противников как беспрецедентную клеветническую акцию. Столь сильное воздействие масс-медиа на выбор избирателя объясняется слабостью партийных институтов в переходном посткоммунистическом обществе¹⁰. С этой точкой зрения согласны авторы коллективного исследования «СМИ и политические убеждения: на основании российских материалов»¹¹. М. Макфол также не склонен переоцени-

⁵ *Каспэ С.И., Салмин А.М.* Граждане — электорат — фракции: преобразование политических мнений на выборах в Государственную Думу РФ в 1993, 1995 и 1999 гг. // *Полития.* 1999–2000. № 4. С. 23–53.

⁶ *Бузин А.Ю.* Российские выборы: изнутри, снаружи, сбоку. М.: КнигИздат, 2020. С. 87.

⁷ *Myagkov M., Ordeshook P.* The trail of votes in Russia's 1999 Duma and 2000 Presidential elections // *Communist and Post-Communist Studies.* 2001. Vol. 34. No. 3. P. 353–370. DOI:10.1016/S0967-067X(01)00014-9.

⁸ *Clark William A.* The 1999 parliamentary election in Russia // *Electoral Studies.* 2002. No. 21. P. 101–154.

⁹ *Gallo C.* Russian Duma Elections in the Territorial Districts: Explaining Patterns of Proliferation of Independent Candidates, 1993–1999. London School of Economics and Political Science, University of London, 2004. P. 217–240.

¹⁰ *White S., Oates S., McAllister I.* Media effects and Russian elections // *British Journal of Political Science.* 2005. No. 35. P. 191–208.

¹¹ *Enikolopov R., Petrova M., Zhuravskaya E.* Media and Political Persuasion: Evidence from Russia // *American Economic Review.* 2010. No. 101 // DOI:10.1257/aer.101.7.3253.

вать воздействие ТВ на электорат. Хотя телепропаганда была крайне предвзятой, помимо телевидения существовали альтернативные источники информации в виде независимых печатных СМИ¹².

В последние годы стали появляться работы, посвященные осмыслению феномена политического «медиакиллерства». Е. Цуканов, увязывал «медиакиллерлизм» с деструктивным гностическим мировоззрением, которое было присуще известному журналисту С. Доренко, чья «аналитическая программа» стала олицетворением информационной вакханалии¹³. А. Каширин, изучая невербальные особенности информационно-аналитической программы Доренко, признал, что анализ паралингвистических посылов, выдающих истинное поведение «медиакиллера», затруднено ввиду крайне скупого использования журналистом мимических реакций¹⁴. И. Калашников называет 1999 г. враждой двух медиамагнатов: Березовского и Гусинского. Олигархи, как и в 1996 г., поддерживая тот или иной блок, руководствовались соображениями личной выгоды¹⁵.

Даже поверхностное знакомство с основными публикациями показывает, что различные аспекты думской кампании 1999 г. хорошо проработаны исследователями. Вместе с тем, в литературе доминирует подход, согласно которому выборы 1999 г. рассматриваются исключительно сквозь призму жесткого внутривнутриполитического противоборства. Цель данной статьи состоит в том, чтобы, несколько абстрагируясь от конфликтогенного содержания выборов-99, рассмотреть избирательную кампанию в III Думу как результат достаточно противоречивой, но в то же время компромиссной государственной электоральной политики, направленной на реализацию избирательных прав граждан и их объединений.

Для достижения данной цели необходимо решить следующие задачи:

- обозначить основные субъекты, ответственные за реализацию федеральной электоральной политики, а также определить их стратегические задачи в ходе избирательной кампании;

¹² *McFaul M.* Russia's 1999 Parliamentary Elections: Party Consolidation and Fragmentation // *Demokratizatsiya (DC Washington)*. 2000. Vol. 8. No. 1. P. 5–23.

¹³ *Цуканов Е.А.* Медиакиллерство как гностическая дискурсивная практика // *Дискурс-Пи*. 2018. № 3–4. С. 183–191.

¹⁴ *Каширин А.А.* Сравнительный анализ экстралингвистических особенностей авторских информационно-аналитических телепрограмм // *Экология языка и коммуникативная практика*. 2017. № 4. С. 59–71.

¹⁵ *Калашников И.Е.* СМИ как инструмент отстаивания политических интересов финансовых элит в России 1991–2000 гг. на примере «Программы Сергея Доренко» // *Молодой ученый*. 2018. № 24 (210). С. 241–245.

- рассмотреть проблему совершенствования российского избирательного и «партийного» законодательства во второй половине 1990-х гг., а также проследить реализацию основных нововведений на практике;
- показать процесс конкурентного взаимодействия между основными акторами, ответственными за реализацию государственной электоральной политики на федеральном уровне.

В ходе работы были использованы диахронный, системный, компаративистский, а также формально-юридический подходы. Диахронный метод позволяет расчленить избирательную кампанию на ряд сменяющих друг друга периодов с тем, чтобы проследить данный процесс в динамике. Системный подход позволяет выделить основные проблемы электоральной практики. Компаративный анализ дает возможность сравнить основные параметры выборов 1999 г. с показателями предыдущих парламентских кампаний. Формально-юридический метод необходим при анализе положений федерального законодательства.

Выборы в III Думу и задачи совершенствования российской электоральной модели

Парламентские выборы 1999 г. имели для Президента и его окружения исключительное значение. Эта кампания являлась первым этапом операции «преемник». Однако именно во второй половине 1990-х гг. Б. Ельцин несколько ослабил контроль над подготовкой избирательного законодательства¹⁶. Впервые с 1993 г. Президент не выступал субъектом законодательной инициативы, когда речь шла о принятии нового Закона «О выборах депутатов...»¹⁷. Его разработкой занималась группа депутатов во главе с В. Шейнисом. Парламентарии, модернизировав избирательный закон, так и не сумели доработать принятый I Думой ФЗ «О политических партиях»¹⁸. Основная работа была направлена на совершенствова-

¹⁶ Основную нормативно-правовую базу избирательной кампании 1999 г. составили следующие федеральные законы: ФЗ от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», с изменениями и дополнениями, внесенными ФЗ от 30 марта 1999 г.; ФЗ от 24 июня 1999 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»; ФЗ от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях», с изменениями и дополнениями, внесенными ФЗ от 19 июля 1998 г.

¹⁷ Волгин Е.И. Проблема сохранения смешанной избирательной системы в РФ во второй половине 1990-х гг. // Вестн. Моск. гос. ун-та. Сер. 8. История. 2020. № 6. С. 116–142.

¹⁸ Волгин Е.И. Проблема принятия российского закона «О политических партиях в середине 1990-х гг.» // Вестн. Моск. гос. ун-та. Сер. 8. История. 2019. № 6.

ние Закона «Об общественных объединениях»¹⁹, где появилось новое понятие: общественное политическое объединение, получившее исключительное право на выдвижение кандидатов. Это новшество позволило почти вдвое сократить круг потенциальных участников избирательного процесса: с 273 — в 1995 г. до 139 — в 1999 г.

Из этих 139 общественно-политических формирований лишь 31 объединение (самостоятельно и в составе блоков) представило в Центризбирком подписные листы в установленные сроки. По итогам проверок ЦИК зарегистрировал 26 партий и блоков, по спискам которых баллотировались 3492 кандидата. Число соискателей мандатов в 224 округах (кроме Чечни) составило 2226. Для сравнения: в 1995 г. по спискам партий и движений было выдвинуто 5675 чел., а в одномандатных округах конкурировал 2691 кандидат. Таким образом, если в 1995 г. общее число претендентов на депутатские мандаты составило 8366 чел., то в 1999 — 5718²⁰. И хотя количественные параметры еще не являются показателями качества избирательной системы, ужесточение норм избирательного права сыграло положительную роль в деле предварительной санации соискателей думских мандатов.

Центризбирком: обновленное «министерство выборов».

Если законодатель формировал правовую базу выборов, то практической стороной избирательной кампании занималась Центральная избирательная комиссия (ЦИК). В марте 1999 г. председателем ЦИК стал Александр Вешняков. «Взлет Вешнякова — это, скорее, исключение из правил, которое вряд ли смогут себе простить кремлевские кадровики», — отмечала пресса²¹. Действительно, еще в

С. 96–119; Волгин Е.И. Судьба Закона РФ «О политических партиях» во второй половине 1990-х гг. // Вестн. Моск. гос. ун-та. Сер. 21: Управление (Государство и Общество). 2020. № 3. С. 150–168; Волгин Е.И. Закон РФ 1995 г. «О политических партиях» и проблемы правового регулирования деятельности общественно-политических объединений в 1990-е гг. // Российский юридический журнал. 2020. № 6. С. 170–183.

¹⁹ Волгин Е.И. Проблема совершенствования законодательства об общественно-политических объединениях во второй половине 1990-х гг. // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 82. С. 245–269.

²⁰ Тропкина О. ЦИК подвела промежуточные итоги // Независимая газета. 1999. 5 ноября; Козырева А. Сутки на размышление // Российская газета. 1999. 17 декабря; Заславский С.Е. Указ. соч. С. 74; Стенограмма ГД от 18 января 2000 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2263/> (дата обращения: 30.04.2021).

²¹ Бабиченко Д. Бесчеловечный эксперимент над живыми политиками // Сегодня. 1999. 31 декабря.

начале А. Вешняков входил в число «группы шести», пытавшейся на III Съезде народных депутатов РСФСР сместить Ельцина с поста Председателя Верховного Совета РФ. С 1995 г. А. Вешняков являлся секретарем Центризбиркома, а потому знал всю подноготную выборов не понаслышке. Возглавив ЦИК, он вознамерился очистить избирательный процесс от скверны «грязных технологий». В июле 1999 г. на встрече с представителями избирательных объединений новый глава ЦИК предостерег нарушителей: «...Мы поможем им поскользнуться и уже не подняться»²². Для пущей убедительности Вешняков пригрозил снять с дистанции те политические объединения, которые в обход закона уже запустили свою предвыборную рекламу на ТВ (ЛДПР, «Правое дело»)²³. Громкие заявления Вешнякова, который превращался в самостоятельную политическую фигуру, впечатляли. Тем более что теперь за его спиной стояли МВД, ФСБ, МИД и даже ГИБДД, которые, согласно новому законодательству, должны были оказывать содействие Центризбиркому. Однако столь широкое привлечение силовых структур к избирательному процессу в свете последующих событий едва ли можно назвать удачным решением.

Верификация подписных листов: первый этап электоральной селекции 9 августа 1999 г. Президент подписал указ о назначении даты голосования. В течение месяца (с 25 сентября по 24 октября) Центризбирком принимал документы для регистрации списков кандидатов в общефедеральном округе. Закон ужесточил требования к порядку представления и проверки подписей избирателей, собранных в поддержку федерального списка или кандидата. Как и в 1995 г., избирательное объединение должно было собрать не менее 200 тыс. подписей. Предыдущий закон не оговаривал предельно допустимый процент брака в подписных листах, при достижении которого ЦИК мог отказать объединению в регистрации списка. В 1995 г. проверка подписей осуществлялась лишь в случае возникновения сомнений в достоверности данных, содержащихся в подписных листах. Такой порядок нередко приводил к тому, что число недостоверных подписей у иных партий зашкаливало (ЛДПР, «Яблоко»). Дабы избежать повторения подобной ситуации, в законе было оговорено предельное число подписей, собранных в пользу избирательных объединений (не более 230 тыс.), а также введен

²² *Рассафонова М.* ЦИК учит партийцев жизни // Новые известия. 1999. 28 июля; *Козырева А.* 139 партий на одну Думу // Российская газета. 1999. 30 июля.

²³ *Домнышева Е.* ЦИК предупредила всех в последний раз // Новые известия. 1999. 14 августа.

допустимый порог брака, превышение которого означало отказ в регистрации списка.

Новый порядок заставил избирательные объединения тщательнее относиться к сбору подписей. К концу сентября 1999 г. ни одно избирательное объединение так и не решилось представить свои подписные листы. Первым, после небольшой заминки, зарегистрировал список блок ОВР (9 октября). В числе прочих «передовиков» числились КПРФ, «Яблоко», НДР, СПС, т.е. практически все будущие лидеры избирательной гонки. Как и в 1995 г., основной «наплыв желающих» пришелся на самые последние дни приема документов. 23 октября в ЦИК нагрянули сразу 16 претендентов (в том числе «Медведь» и «Блок Жириновского»), а в последний день (24 октября) — 8 объединений²⁴.

Проверке подверглось 150 тыс. подписных листов, содержащих 1,5 млн подписей, а также свыше 20 тыс. иных документов²⁵. Из-за различного рода нарушений, выявленных при проверке избирательной документации, не были зарегистрированы списки ЛДПР, Движения «НУР», Фронта национального спасения (ФНС), а также Российской консервативной партии предпринимателей (РКПП). Однако лишь ФНС был снят с дистанции из-за недостоверных подписей. Таким образом, ужесточение требований к качеству подписных листов едва ли стало эффективным механизмом предварительной электоральной селекции.

Деньги спонсоров как альтернатива подписям избирателей

Альтернативной формой поддержки как федерального списка, так и отдельного кандидата на выборах 1999 г. впервые выступал избирательный залог. Если процедура сбора подписей легко коммерциализировалась и криминализировалась, то залог являлся средством от «грязных технологий». Для избирательного объединения сумма залога составляла почти 83 тыс. долл., а для кандидата — более 3 тыс. долл.²⁶ Залог не мог выступать в качестве страховки для тех партий и кандидатов, которым было отказано в регистрации из-за большого процента брака в подписных листах либо по иным основаниям, связанным с нарушением закона о выборах.

²⁴ *Нагорных И.* Партий больше не будет // Ъ. 1999. 4 ноября; *Офитова С.* Вешняков взят под усиленную охрану // Сегодня. 1999. 26 октября.

²⁵ Стенограмма ГД от 18 января 2000 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2263/> (дата обращения: 28.04.2021).

²⁶ Встреча с представителями общероссийских политических общественных объединений (27 июля 1999) // Вестн. ЦИК. 1999. № 8. С. 171.

Разработчики закона не предполагали, что залог станет настолько популярным, что заменит подписи, сбор которых позволял проводить дополнительную предвыборную агитацию. Так, из 26 избирательных объединений 16 были зарегистрированы на основании залога. Из 2226 кандидатов, баллотировавшихся в одномандатных округах, 759 (примерно каждый третий) вносили залог. Залог перечислялся в доход государства в случае, если партия набирала менее 3%, а кандидат — менее 5%. Но иногда залог «сгорал» еще до выборов. Это было связано с отказом ЦИК зарегистрировать список кандидатов ввиду нарушений, допущенных избирательным объединением. Так, еще до выборов лишились 2 млн руб. ЛДПР, РКПП, партия «Кедр» и движение «Спас». По итогам голосования 15 объединений потеряли залоговые деньги на сумму 31 млн руб.²⁷

Снижение государственных электоральных расценок

Если в 1995 г. предельная сумма расходов избирательного объединения не могла превышать 2,3 млн долл., а кандидата — 94 тыс. долл., то в 1999 г. эти «потолки» составили 1,6 млн долл. — для партии (блока) и 66 тыс. долл. — для кандидата²⁸. Превышение допустимых размеров расходования средств избирательных фондов хотя бы на 0,5% грозило партии (кандидату) снятием с выборов. Снижение допустимых предвыборных расходов, очевидно, было связано с последствиями финансового кризиса 1998 г., влиявшего на размеры МРОТ (3,4 долл. по курсу ЦБ на 1.08.99), от которого исчислялись объемы избирательных фондов. Законодатель мог увеличивать эти цифры, однако «красная» Дума опасалась, что тогда в выигрыше окажутся «денежные мешки» или же очередная «партия власти».

Общая сумма государственных ассигнований, выделяемых на выборы, также снижалась. Если в 1995 г. было потрачено примерно 71 млн долл., то в 1999 г. планировалось выделить почти 57 млн долл. При этом заметно возрастали общие дотации, выделяемые избирательным объединениям и кандидатам: если в 1995 г. они составили 1,5 млн долл., то в 1999 г. — 5 млн долл. Это было связано с ожидаемым (но так и не произошедшим) ростом кандидатов-одномандатников. Однако суммы, выделяемые Центризбиркомом

²⁷ Стенограмма Государственной Думы (далее — ГД) от 18 января 2000 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2263/> (дата обращения: 05.05.2021).

²⁸ Звягин Ю. «Депутатом можешь и не стать. Но...» // Парламентская газета. 1999. 22 июля.

каждой партии и кандидату, по-прежнему были мизерными. Для избирательного объединения предусматривалось всего 8,4 тыс. долл. (в 1995 г. — более 17 тыс. долл.²⁹). Партия, получившая по итогам голосования менее 2%, а кандидат — менее 3%, были обязаны возместить государству выделенные средства в полном объеме. По итогам выборов 18 объединений-аутсайдеров должны были вернуть почти 4 млн руб.³⁰ Разумеется, ни одна серьезная партия или кандидат не рассчитывали на государственные субсидии. По информации СМИ, на выборы 1999 г., как и на предыдущую избирательную кампанию, реальные затраты всех избирательных объединений составили не менее 700 млн долл.³¹ Если взять за основу эту цифру, этот показатель в 70 раз превышал данные официальной статистики³².

Стабильность избирательных списков как политико-правовая проблема

Если в 1995 г. заявления кандидатов о согласии баллотироваться подавались вместе с подписными листами, т.е. уже после заверения ЦИК федерального списка, то теперь эти документы представлялись в Центризбирком заблаговременно, т.е. вместе со списком кандидатов. Получилось так, что на предыдущих выборах кандидаты, включенные в федеральные списки, зачастую не представляли указанных заявлений в положенный срок, ставя под удар регистрацию всего списка. Партийное руководство было вынуждено исключать таких «молчунов» как выбывших. Но из-за отсутствия в законе четкого определения понятия «выбытие» кандидата создавалась коллизия, в результате чего Центризбирком считал такое «одностороннее» исключение лиц из заверенных списков как нарушение избирательных прав граждан и в качестве санкции отказывал в регистрации всего списка.

Новый закон разрешал избирательному объединению в любое время, но не позднее, чем за 5 дней до дня голосования, исключать из заверенного списка некоторых кандидатов (кроме лиц из «первой тройки»), а также отзываться зарегистрированных кандидатов

²⁹ Постановление ЦИК РФ от 5 ноября 1999 г. // Вестн. ЦИК РФ. 1999. № 18. С. 55.

³⁰ Стенограмма ГД от 18 января 2000 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2263/> (дата обращения: 28.05.2021).

³¹ Гриднева Н. Безоглядная агитация // КоммерсантЪ-Власть. 1999. № 43. С. 10–11.

³² Бабиченко Д. Избирательная копилка ценой в 10 миллионов долларов // Сегодня. 1999. 10 декабря.

в одномандатных округах. Санкция в виде снятия избирательного объединения с предвыборной дистанции теперь применяла в случае, если число кандидатов, выбывших из списка, превышало 25% от его объема, либо в случае выбытия (без уважительных причин) хотя бы одного кандидата из «первой тройки». Борьба с «текучестью кандидатов» дала положительные итоги. Если в 1995 г. к моменту регистрации списков из них выбыло 1587 чел., то на 5 ноября 1999 г. — 411 кандидатов³³.

Пристальное внимание к целостности «первой тройки» объяснялось попытками законодателя бороться с практикой «паровозов». Однако это нововведение едва не обернулось способом устранения политических конкурентов (это коснулось ОВР, где слабым звеном казался губернатор Санкт-Петербурга В. Яковлев). Представители штаба ОВР даже хотели обжаловать положение о целостности «первой тройки» в Конституционный Суд, однако этого не понадобилось, так как Верховный Суд неожиданно внес корректировки в трактовку закона. Основанием послужила жалоба РКПП в Верховный Суд после того, как ЦИК отказал в регистрации списка этой партии. Основанием для отказа стало исключение из «первой тройки» РКПП певца Ю. Антонова, неточно указавшего свои доходы. Верховный Суд, сочтя исключение Антонова обоснованным, посчитал решение Центризбиркома в отношении всего списка РКПП незаконным, ибо кандидат покинул «первую тройку» не по своей воле, что, по мнению Суда, не означало выбытия³⁴. А. Вешняков, хотя и выразил готовность выполнить постановление суда и зарегистрировать список РКПП, не исключил, что опротестует это решение.

Дальнейшие события показали, что Центризбирком не просто выполнил, но даже «перевыполнил» решение ВС, породив «казус ЛДПР». Дело в том, что либерал-демократам также было отказано в регистрации списка по причине дисквалификации кандидатов из «первой тройки». Жириновский судиться не стал, а спешно сколотил одноименный блок. Однако после того как ВС постановил зарегистрировать список РКПП, Центризбирком ожидал, что аналогичный иск подаст и ЛДПР. Но Жириновский, умело держа паузу, намекал, что подаст в суд уже после выборов (что грозило возможной отменой итогов голосования). В печати поползли

³³ Рябов Н.Т. Выборы 1995: оценки, выводы, уроки // Вестн. ЦИК РФ. 1996. № 9. С. 68; Тропкина О. ЦИК подвела промежуточные итоги // Независимая газета. 1999. 5 ноября.

³⁴ Решение Верховного Суда РФ от 10 ноября 1999 г. № ГКПИ-898,899 [Электронный ресурс]. URL: <http://sudrf.kodeks.ru/rospravo/document/901921245> (дата обращения: 21.05.2021).

слухи, будто лидер ЛДПР действует по научению президентской администрации, представители которой, просчитывая запасные варианты в случае провала «Медведя», планировали использовать «фактор Жириновского» для аннулирования результатов выборов³⁵. Подобные инсинуации встревожили Вешнякова, который решил действовать на опережение. 2 декабря 1999 г. ЦИК, руководствуясь постановлением ВС по делу РКПП, восстановил список ЛДПР. Однако тревожения Вешнякова оказались напрасными. 8 декабря 1999 г. Президиум ВС, поддержав позицию ЦИК, признал первоначальный отказ в регистрации списка РКПП правомерным³⁶, что позволяло окончательно снять с выборов ЛДПР.

Остается непонятно, являлась ли история с восстановлением ЛДПР правовой аберрацией или же за ней действительно скрывалась хитрая кремлевская стратегия, направленная на дискредитацию Центризбиркома и его председателя³⁷. Как бы то ни было, реакция Кремля на эту замятню оказалась индифферентной, а В. Путин даже пожелал Вешнякову впредь не совершать «неточностей в работе, чтобы не создавать рекламы некоторым партиям...»³⁸. Но едва ли этот упрек казался справедливым. Если в 1995 г. Центризбирком раз за разом проигрывал в суде³⁹, то теперь из 50 жалоб, поданных на решения ЦИК, Верховный Суд удовлетворил лишь 6⁴⁰.

Борьба с криминалом в партийных списках: мифы и реальность

Выборы 1999 г. проходили под эгидой борьбы с рвущимся во власть криминалом. Такая политика была навеяна опытом региональных выборов, когда в состав депутатов нередко попадали граждане, имевшие проблемы с законом. Чтобы повысить транспарентность народных избранников, новый закон требовал от кандидатов указывать сведения о наличии неснятой (непогашен-

³⁵ Е.А. Ж. жестко перековало мечи. И орало // Новая газета. 1999. 6–12 декабря.

³⁶ Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 8 декабря 1999 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=13410#06373952798551301> (дата обращения: 11.04.2021).

³⁷ Бабиченко Д. Кремль хочет нейтрализовать ЦИК // Сегодня. 1999. 26 ноября.

³⁸ Нагорных И. Путин проконтролировал избиркомы // Ё. 1999. 10 декабря.

³⁹ Волгин Е.И. Новый этап электоральной реформы в РФ в середине 1990-х гг. и феномен «многопартийных» выборов во II Думу // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 75. С. 182.

⁴⁰ Стенограмма ГД от 18 января 2000 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2263/> (дата обращения: 22.05.2021).

ной) судимости, а также представлять декларации об имуществе и доходах за 1998 г. В ходе избирательной кампании органами МВД было проверено 4948 кандидатов. Проверки выявили 25 чел., имевших непогашенную судимость, а также четверых кандидатов, находящихся в федеральном розыске. Всего, по данным МВД, из кандидатов, баллотировавшихся по партийным спискам, к уголовной ответственности ранее привлекались 89 чел. Слаженная работа ЦИК и МВД была высоко оценена Администрацией Президента⁴¹.

С другой стороны, по данным СМИ, несмотря на все усилия по декриминализации III Думы, 93 избранных депутата (т.е. каждый пятый) ранее находились в оперативной разработке правоохранительных органов⁴². Кроме того, наличие у кандидата неснятой (непогашенной) судимости и даже нахождение его в федеральном розыске не означало ограничения права быть избранным. Так, например, в списке ЛДПР вторым номером числился известный бизнесмен А. Быков, находящийся в федеральном розыске (также не вызывали доверия другие, не менее одиозные личности, некоторые из них имели непогашенную судимость). В итоге ЦИК все-таки «зарубил» список ЛДПР, но вовсе не по причине нахождения в его составе «авторитетов», а ввиду «рассеянности» некоторых из них, «забывших» о своей недвижимости.

Посты ГИБДД в предвыборной трассе

Основанием для снятия кандидата с выборов являлась недостоверность представленных им сведений, носящая существенный (с точки зрения ЦИК) характер. Практика показала, что члены Центризбиркома далеко не всегда применяли одинаково-беспристрастный подход при рассмотрении типовых нарушений. Так, было не вполне понятно, почему ЦИК снял с дистанции сводную сестру Жириновского — Любовь, не указавшую 50 тыс. руб., но помиловал г. Явлинского, забывшего задекларировать 82 тыс. руб.⁴³ (похожих примеров было немало). Такая же несбалансированность наблюдалась при решении вопроса о санкциях в отношении кандидатов, сокрывших свою недвижимость. Если, исключение из «головной части» списка ЛДПР того же А. Быкова, не указавшего два больших дома в Красноярске, не вызывало вопросов, то аналогичное нарушение Жириновского, «забывшего» вписать 5 квартир

⁴¹ Соколова О. Кандидатов проверяют два министерства // Ъ. 1999. 19 ноября.

⁴² Рстаки А. Чисто конкретные выборы // Новая газета. 2000. 17–23 января.

⁴³ Нагорных И. Явлинскому простили ошибку в декларации // Ъ. 1999. 16 октября.

в Москве, осталось без последствий⁴⁴. И уж совсем анекдотично выглядело исключение из списка «Яблока» министра по делам национальностей В. Михайлова, не указавшего машиноместо (в итоге его простили)⁴⁵.

Однако наибольшее число кандидатов было вынуждено покинуть списки из-за претензий со стороны ГИБДД. Даже члены ЦИК были удивлены такой щепетильности Госавтоинспекции, стараниями которой незадекларированный транспорт был выявлен у более 50 кандидатов от ЛДПР и НДР, 45 — от КПРФ, 18 — от «Яблока» и СПС⁴⁶. Но и здесь Центризбирком применял санкции избирательно, учитывая не только престижность авто, но и *статус* его владельца. Так, например, избирком не стал наказывать Е. Примакова и Ю. Лужкова, забывших указать свои «Жигули», давно подаренные другим владельцам. Вновь избежал санкций Жириновский, не упомянувший свои авто. Простил ЦИК И. Хакамаду, указавшую, что за ней «возможно, числится еще и джип». Все вышеупомянутые кандидаты входили в «головные части» списков. При этом ЦИК снял с выборов Е. Драпеко (КПРФ), забывшую про свои «Жигули», а также других кандидатов от разных партий. В итоге наученный печальным опытом коллег С. Бабурин решил задекларировать свои велосипеды⁴⁷.

По итогам проверок практически все федеральные списки понесли потери. Так, из списка ЛДПР были исключены 34 кандидата, НДР — 20, СПС — 12, ОВР — 10, КПРФ и «Яблоко» — по 9 чел., «Единство» потеряло 7 чел.⁴⁸ Несмотря на то, что критерии, с помощью которых члены ЦИК определяли существенность тех или иных нарушений, порой казались весьма непрозрачными, в действиях избиркома прослеживалась определенная логика, направленная на то, чтобы не разваливать «первые тройки» перспективных или парламентских партий (случай с ЛДПР можно считать исключением).

⁴⁴ Баклагина Л. Жириновцев подвела память // Общая газета. 1999. 14–20 октября.

⁴⁵ Мулин С. «Яблоко» вступило в гонку // Сегодня. 1999. 16 октября.

⁴⁶ Соколова О. Кандидатов проверяют два министерства // Ъ. 1999. 19 ноября.

⁴⁷ Заявка с повинной // Ъ-Власть. 1999. № 42. С. 16–17; *Нагорных И.* КПРФ лишилась девяти товарищей // Ъ. 1999. 26 октября; *Нагорных И.* Правым хватило сил // Ъ. 1999. 25 октября; *Офитова С.* А у нас — гниющий ВАЗ. А у вас? // Сегодня. 1999. 23 октября; *Нагорных И.* Бабурин ездит в Думу на «Школьнике» // Ъ. 1999. 2 ноября.

⁴⁸ *Нагорных И.* КПРФ лишилась девяти товарищей // Ъ. 1999. 15 октября; *Катанян К.* «Яблоко» пронесло // Известия. 1999. 16 октября; *Рассафонова М.* Испытание честностью // Известия. 1999. 16 октября; *Нагорных И.* Наш дом — рекордсмен // Ъ. 1999. 23 октября.

Право на предвыборную агитацию (и дискредитацию)

Выборы 1999 г. еще раз доказали, насколько могущественной в дезориентированном и травмированном обществе является «партия Телевизора», в течение четырех месяцев изливавшая на избирателей потоки «убойного компромата». Положения «Закона о выборах...» не только не препятствовали «информационным войнам», напротив, даже чем-то стимулировали этот процесс. Закон устанавливал, что СМИ не вправе обнародовать информацию, порочащую кандидатов, если не могут предоставить им возможность опровергнуть данные сведения до окончания агиткампании. Иными словами, федеральные каналы, прикрываясь свободой слова, могли беспрепятственно «сливать» любой компромат, но лишь при условии, что дискредитированные кандидаты могли затем прийти к ним в студию, дабы объяснить. Возникает вопрос: пожелали бы те же Примаков с Лужковым явиться на программу Доренко, чтобы опровергнуть его инсинуации? «Информационные войны» пытался остановить А. Вешняков⁴⁹, однако его инициативы не нашли поддержки в Минпечати и в Судебной палате по информационным спорам. Обращаться в Верховный Суд глава ЦИК не стал, видимо, не желая идти на открытый конфликт с влиятельными СМИ (а также с теми, кто за ними стоял). Ведь «кремлевский обком» и без того раздражала слишком независимая позиция Вешнякова, который жаловался на постоянное давление «в самых различных формах»⁵⁰. Кроме того, к исходу кампании практически все потенциальные лидеры нарушали правила предвыборной агитации⁵¹.

Не одни лишь «информационные войны» стали заботой А. Вешнякова. 24 ноября 1999 г. В. Путин «как гражданин» заявил, что будет голосовать за «Единство»⁵². Политические оппоненты тут же попросили главу ЦИК разъяснить: имеет ли право премьер-министр столь открыто выражать свои политические симпатии? «Как гражданин — имеет»⁵³, — скрепя сердце ответил Вешняков, — Не надо СМИ так тиражировать эти высказывания»⁵⁴. На провокационный вопрос о том, за кого будет голосовать «гражданин Вешняков», по-

⁴⁹ Камышев Д. ЦИК угрожает по-хорошему // Ё. 1999. 22 октября.

⁵⁰ Бабиченко Д. Равноправия на выборах не будет // Сегодня. 1999. 18 ноября.

⁵¹ Холмская И. Нарушают все // Ё. 1999. 7 декабря.

⁵² URL: <https://www.youtube.com/watch?v=qbNmL-ZbL18&t=6s> (дата обращения: 07.04.2021).

⁵³ Офитова С., Романов В. Владимир Владимирович и «Медведи» // Сегодня. 1999. 25 ноября.

⁵⁴ Вешняков оправдал Путина. Как гражданина // Ё. 1999. 27 ноября.

следний отвечать отказался. «Я глубоко спрятал свои политические взгляды», — заявил глава Центризбиркома... Лучше бы такой подход использовали высокие должностные лица...», — не сдержался Александр Альбертович⁵⁵.

Заключение

Основными субъектами федеральной электоральной политики в РФ являлись Президент, Государственная Дума, высшие судебные инстанции, а также Центризбирком. С 1993 г. президентская власть выступала решающим фактором электорального процесса. В конце 1990-х гг. Президент временно упустил стратегическую инициативу в деле дальнейшей корректировки избирательной реформы. Роль главы государства в деле реализации государственной электоральной политики на этот раз свелась к конституционной формальности, связанной с подписанием указа о назначении даты голосования. Президентская власть всецело была поглощена решением политических вопросов, связанных с продвижением «партии Кремля».

Инициативу перехватили члены думских фракций. Депутаты внесли в законодательство существенные изменения, позволившие избежать повторения прежних ошибок. Так, если в 1995 г. 49,5% голосов было подано за 39 партий и блоков, не преодолевших 5% барьер, то в 1999 г. 20 объединений-аутсайдеров сумели аккумулировать лишь 18,9%, тогда как остальные 81,3% распределились между шестью победителями⁵⁶. С другой стороны, подобно тому, как генералы готовятся к прошлым войнам, так и российские парламентарии готовились к минувшим выборам. В то время как основные усилия законодателей были направлены на то, чтобы сократить число участников в общефедеральном округе и не допустить «растаскивания» голосов, главной проблемой выборов 1999 г. стал «информационный террор», развязанный подконтрольным ТВ против неудобных конкурентов.

Ключевым субъектом российской электоральной политики в конце 1990-х гг. выступил Центризбирком. Заметная трансформация этого органа во влиятельный политический институт была связана как с усложнением избирательного законодательства, так и

⁵⁵ Катанян К. А. Вешняков: Я глубоко спрятал свои политические взгляды // Известия. 1999. 4 ноября; Вешняков рекомендует высоким должностным лицам воздержание // Новые известия. 1999. 30 ноября; Тронкина О. Гражданин Путин был прав // Независимая газета. 1999. 27 ноября.

⁵⁶ Результаты выборов в Думу III созыва // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.politika.su/fs/gd3rezv.html> (дата обращения: 30.04.2021).

с избранием А. Вешнякова новым председателем ЦИК. Балансируя между Сциллой и Харибдой, новый глава Центризбиркома желал видеть свое ведомство воплощением особой *электоральной власти*.

Судебная власть также внесла заметный вклад в совершенствование избирательного права. Именно Конституционный Суд в 1998 г. подтвердил легитимность смешанной избирательной системы. Верховный Суд, в отличие от предыдущих выборов, когда раз за разом выносил решения в пользу снятых с дистанции партий и блоков, а перед самым голосованием и вовсе усомнился в законности электорального барьера, теперь почти всегда поддерживал позицию Центризбиркома. Это объяснялось повышением качества юридической техники и правоприменительной практики.

Итак, основные проблемы российского электорального процесса в конце 1990-х гг. носили как концептуально-теоретический, так и практический характер. Теория, вступая в противоречия с практикой, зачастую порождала конфликтные ситуации, преодоление которых являлось необходимым условием для дальнейшего повышения качества смешанной системы. При этом поле российской электоральной политики представляло собой диверсифицированную и конкурентную среду, где ни у одного актора не было абсолютного преимущества. Лишь тесное взаимодействие всех ветвей власти способствовало полноценной реализации российской электоральной политики, направленной на всестороннее обеспечение избирательных прав граждан.

Литература

Бузин А.Ю. Российские выборы: изнутри, снаружи, сбоку. М.: Книг-Издат, 2020.

Волгин Е.И. Закон РФ 1995 г. «О политических партиях» и проблемы правового регулирования деятельности общественно-политических объединений в 1990-е гг. // Российский юридический журнал. 2020. № 6. С. 170–183.

Волгин Е.И. Новый этап электоральной реформы в РФ в середине 1990-х гг. и феномен «многопартийных» выборов во II Думу // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 75. С. 168–193.

Волгин Е.И. Проблема принятия российского закона «О политических партиях в середине 1990-х гг.» // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 8. История. 2019. № 6. С. 96–119.

Волгин Е.И. Проблема совершенствования законодательства об общественно-политических объединениях во второй половине 1990-х гг. // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 82. С. 245–269.

Волгин Е.И. Проблема сохранения смешанной избирательной системы в РФ во второй половине 1990-х гг. // Вестник Московского университета. Сер. 8. История. 2020. № 6. С. 116–142.

Волгин Е.И. Судьба Закона РФ «О политических партиях» во второй половине 1990-х гг. // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21: Управление (Государство и Общество). 2020. № 3. С. 150–168.

Калашиников И.Е. СМИ как инструмент отстаивания политических интересов финансовых элит в России 1991–2000 гг. на примере «Программы Сергея Доренко» // Молодой ученый. 2018. № 24. С. 241–245.

Каспэ С.И., Салмин А.М. Граждане — электорат — фракции: преобразование политических мнений на выборах в Государственную Думу РФ в 1993, 1995 и 1999 гг. // Полития. 1999–2000. № 4. С. 23–53.

Каширин А.А. Сравнительный анализ экстралингвистических особенностей авторских информационно-аналитических телепрограмм // Экология языка и коммуникативная практика. 2017. № 4. С. 59–71.

Коргунок Ю.Г. Становление партийной системы в современной России. М.: Фонд ИНДЕМ, Московский городской педагогический университет, 2007.

Саква Р. Россия: Двойные выборы 1999–2000 годов // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 1. С. 44–58.

Холодковский К.Г. Парламентские выборы 1999 г. и партийное структурирование российского общества // Полис. 2000. № 2. <https://studfile.net/preview/3152479/>

Цуканов Е.А. Медиакиллерство как гностическая дискурсивная практика // Дискурс-Пи. 2018. № 3–4. С. 183–191.

Clark William A. The 1999 parliamentary election in Russia // Electoral Studies. 2002. No. 21. P. 101–154.

Enikolopov R., Petrova M., Zhuravskaya E. Media and Political Persuasion: Evidence from Russia // American Economic Review. 2010. No. 101 // DOI:10.1257/aer.101.7.3253.

Gallo C. Russian Duma Elections in the Territorial Districts: Explaining Patterns of Proliferation of Independent Candidates, 1993–1999. London School of Economics and Political Science, University of London, 2004. P. 217–240.

McFaul M. Russia's 1999 Parliamentary Elections: Party Consolidation and Fragmentation // Demokratizasiya (DC Washington). 2000. Vol. 8. No. 1. P. 5–23.

Myagkov M., Ordeshook P. The trail of votes in Russia's 1999 Duma and 2000 Presidential elections // Communist and Post-Communist Studies. 2001. Vol. 34. No. 3. P. 353–370. DOI:10.1016/S0967-067X(01)00014-9.

White S., Oates S., McAllister I. Media effects and Russian elections // British Journal of Political Science. 2005. No. 35. P. 191–208.