

# Политические процессы и практики

МАЖНИКОВ Виктор Иванович — кандидат философских наук, доцент Московского финансово-промышленного университета «Синергия» (125190, Россия, г. Москва, Ленинградский пр-кт, 80; vicktor.mazhnikov@yandex.ru)

## РЕГИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ (на примере Волгоградской области)

**Аннотация.** В статье рассматриваются особенности модернизации избирательной системы с периода ее формирования в начале 1990-х гг. и до сегодняшнего времени в аспекте ее регионального измерения. На всех значимых этапах политического развития современного российского общества модернизация избирательной системы влекла за собой изменение в функционировании не только общефедеральных органов власти, но региональных политических режимов. И эти политические изменения не были синхронными. Иницилируемая «сверху» модернизация избирательной системы, накладываясь на особенности политической и экономической ситуации в регионе, приводила к различным, порой неожиданным, последствиям и эффектам. Исследованию этих модернизационных эффектов на примере Волгоградского региона и посвящена данная статья.

**Ключевые слова:** избирательная система, выборы, политические партии, Волгоградская область, Волгоградская областная дума

Для полноты представления об особенностях модернизации избирательной системы на общероссийском уровне необходимым условием, на наш взгляд, является также исследование регионального опыта модернизации избирательных систем. При всей унифицированности законодательно принимаемых на общефедеральном уровне избирательных систем результат их использования на практике может зависеть от специфики складывающейся в регионе экономической и политической ситуации. Рассмотрим эти особенности на примере Волгоградской обл.

Волгоградская обл. достаточно долго была одним из регионов «красного пояса». Ключевыми факторами, повлиявшими на складывание такого политического имиджа региона, стали глубина социально-экономического кризиса, переживаемого регионом в 1990-е гг., особенно в ее аграрном секторе, слабость рыночных институтов в экономической инфраструктуре региона, авторитетность и организованность консервативных политических сил, прежде всего в лице КПРФ. Благоприятствовала во многом и принятая в это время мажоритарная избирательная система относительного большинства. По мнению Г.В. Голосова, «плюральная система консервирует довольно типичную для регионального уровня российской политики картину, при которой в законодательных органах проходят либо беспартийные ставленники исполнительной власти и бизнеса, либо выдвиженцы компартии. Обе политические силы получают при этом весьма значительный бонус» [Голосов 2001: 74].

12 декабря 1993 г. состоялся первый созыв Волгоградской областной думы. В этом первом составе депутатов Волгоградской областной думы, состоящем из 32 чел., преобладали представители исполнительной власти: «они составляли почти половину состава думы, в том числе главы и заместители глав администраций районов — треть думы. От левых сил в областную Думу прошла руководитель местных коммунистов А.В. Апарина, от правых сил в областную

Думу прошла Л.Н. Земляная, член исполкома областного отделения движения «Выбор России». На довыборах в трех округах победили коммунисты»<sup>1</sup>.

Положение Волгоградской областной думы первого созыва в институциональной структуре региона в этот период было достаточно весомым. В отличие от исполнительной власти, она была единственным органом власти, получившим демократическую электоральную легитимацию, и поэтому могла демонстрировать относительную независимость от нее. Укрепляло политический вес Думы также и то, что на нее были возложены задачи по формированию базовых законов и за ней закреплялись особые учредительные функции, связанные с разработкой и принятием Устава Волгоградской области. Безусловно, это преимущество было скорее неформальным, обусловленным сложившейся политической ситуацией и определенной инерцией прежней советской системы, где Советы народных депутатов обладали широкими полномочиями в отношении исполнительной власти. После принятия Конституции 1993 г. региональные законодательные собрания превращались в слабые по своему влиянию на исполнительную власть политические институты. Уже в ходе второго электорального цикла областная Дума теряет свое преимущество демократически избранного органа власти, т.к. к этому времени прошли выборы главы администрации Волгоградской области. К 1997–1998 гг. прежняя, условно говоря, «оппозиционность» законодательной власти Волгоградской обл. по отношению к исполнительной власти окончательно сходит на нет.

В какой степени отражением демократических настроений депутатов законодательной власти Волгоградской области первого созыва, их стремления утвердить принцип преемственности в своей деятельности стало принятие решения о переходе к ротационной системе формирования областной Думы? В 1996 г. принимается закон<sup>2</sup>, по которому каждые 2 года должны были избираться 16 депутатов по одномандатным округам. Фактически это означало ротацию половины состава областной Думы. Первая ротация областной Думы второго созыва состоялась 30 марта 1997 г., вторая – 13 декабря 1998 г. Последующий в 2001 г. отказ от ротационной системы формирования представительной власти во многом был обусловлен, на наш взгляд, стремительной бюрократизацией депутатского корпуса и нежеланием большинства парламентариев подвергать себя риску перевыборов. «Овладев определенным административным ресурсом в должности депутата, политик, движимый желанием остаться в политической системе, становится бюрократом, осуществляет переход в органы исполнительной власти, где продолжает свою бессрочную карьеру» [Лавров 2020: 39].

Выборы депутатов в Волгоградскую областную думу третьего созыва проходили уже по смешанной избирательной системе с введением пропорциональной составляющей. К 16 депутатам по одномандатным округам добавлялись 22 депутата, избираемых по пропорциональной системе. Общее число депутатов составило 38. Был установлен 7-процентный заградительный барьер. Модернизация прежней мажоритарной системы относительного большинства проходила на фоне укрепления вертикали власти как на общефедеральном уровне, так и в части взаимоотношений федерального центра и регионов. Введением пропорциональной составляющей в региональную избирательную

<sup>1</sup> Энциклопедия Волгоградской области (гл. ред. О. В. Иншаков). Волгоград: Изд-во ВолГУ. 2009. Доступ: <https://nlr.ru/res/epubl/rue/texts/volgograd/RUS/enciklopediya/1/index9.html#2> (проверено 27.02.2023).

<sup>2</sup> Закон «О выборах депутатов Волгоградской областной Думы» от 27.12.1996 № 95-ОД. Доступ: <https://docs.cntd.ru/document/804917346> (проверено 27.02.2023).

систему создавались возможности через общефедеральные политические партии, единственно получившие право участвовать в региональных выборах, оказывать влияние на региональные парламенты и контролировать их деятельность. Целенаправленно ужесточая правовое положение политических партий и таким образом усиливая контроль над их деятельностью, ведя дело к сокращению их численности, федеральный центр косвенным образом через партийную бюрократию стал оказывать существенное влияние на региональный депутатский корпус.

В 2003 г. позиции КПРФ в регионе оставались наиболее прочными. С одной стороны, главой администрации области был член Коммунистической партии Н. Максюта, а с другой – большинство мест в областной Думе принадлежало коммунистам во главе с пользующейся особой популярностью у избирателей А. Апаринной. В свою очередь, партия «Единая Россия» до этого времени не имела серьезного влияния ни внутри самой законодательной власти, ни во взаимоотношениях с исполнительной властью региона. На выборах она составляла «целую группу представителей довольно крупного бизнеса с большими финансовыми ресурсами, находившихся друг с другом в сложных отношениях» [Кынев 2009: 272]. Избирательная кампания сопровождалась ожесточенной борьбой между партиями и внутрипартийной борьбой между кандидатами в округах. В результате КПРФ потеряла прежнее большинство в областном парламенте, фактически сравнявшись по влиянию с фракцией партии «Единая Россия». Окончательное вытеснение представителей Коммунистической партии в областном парламенте на периферию властного влияния происходит в 2005–2007 гг. Таким образом, именно в это время уходит в прошлое неформальный статус региона как «красного пояса» страны.

К выборам Волгоградской областной думы четвертого созыва 1 марта 2009 г. избирательная система претерпевает ряд изменений. Общим направлением этих модификаций становится дальнейшая ее пропорционализация. Была «изменена система распределения мандатов между списками: введен модифицированный метод делителей Имперали (вначале все партии, преодолевшие заградительный барьер, получают по 1 мандату, а затем идет распределение по системе делителей). Также введена возможность разбиения списков на территориальные группы: партии вправе (но не обязаны) разбить список на 16 территориальных групп, соответствующих территориям одномандатных избирательных округов (не менее 2 кандидатов в группе). В общеобластную часть списка может быть включено не более 3 кандидатов» [Кынев 2009: 273]. Результаты выборов в Волгоградскую областную думу 1 марта 2009 г. по пропорциональной системе: общая численность депутатов – 38; фракции: «Единая Россия» – 27 (71%), КПРФ – 6 (15,8%), «Справедливая Россия» – 3 (7,9%), ЛДПР – 2 (5,2%) [Кынев 2009: 276]. В результате все ключевые посты в руководстве областной Думы и в ее комитетах заняли представители партии «Единая Россия». Итогом модернизации избирательной системы на этом этапе политического развития Волгоградского региона (2003–2009 гг.) становится формирование фактически «2,5-партийной» системы с тенденцией к образованию однопартийной системы. Оппозиционные партии с помощью ужесточения партийного законодательства постепенно вытесняются на периферию региональной политической жизни.

Следующие выборы в Волгоградскую областную думу проходили под знаком нового этапа (2014–2020 гг.) модернизации избирательной системы, содержанием которой становятся постепенное снижение роли партий как таковых, усиление мажоритарной составляющей и все большее ограничение в испол-

зовании пропорциональной составляющей во вновь принятой смешанной избирательной системе. Выборы в областную Думу проходили 14 сентября 2014 г. по смешанной избирательной системе. Было избрано 38 депутатов, 19 из которых – по партийным спискам и столько же – по одномандатным избирательным округам. По сравнению с прошлыми выборами доля мажоритарных округов была увеличена с 16 до 19. Наиболее влиятельные политические партии, набравшие 5% и более голосов избирателей, сформировали в региональном парламенте 4 депутатские фракции: «Единая Россия» (32 чел.), КПРФ (3 чел.), «Справедливая Россия» (2 чел.), ЛДПР (1 чел.).

На следующих выборах областного парламента 8 сентября 2019 г. существенных изменений не произошло. Также 19 депутатов избирались по одномандатным округам и 19 – по партийным спискам с установленным барьером в 5%. Депутатами до этого предпринимались попытки изменить число одномандатных округов в сторону их увеличения (28 против 10), но эта инициатива так и не получила своего законодательного оформления.

Подводя некоторые итоги анализа основных этапов модернизации региональной избирательной системы, следует, на наш взгляд, подчеркнуть, что основной тенденцией развития региональных выборов стала тенденция постепенного снижения их роли в политике, активное использование административного ресурса, с помощью которого осуществляется информационное доминирование кандидатов и политических партий, поддерживаемых исполнительной властью. Активное внедрение сначала пропорциональной составляющей избирательной системы, потом, наоборот, мажоритарной при ужесточении партийного законодательства превратило политические партии в главных игроков на региональном политическом пространстве, в котором партия «Единая Россия» является доминантой. Если ранее особенностью региональных электоральных процессов являлось голосование по личностному, а не партийному признаку, то в связи с партизацией всех уровней власти характер выборов стал изменяться на политический. Происходит качественное усиление роли и влияния общефедеральных органов государственной власти на избирательную систему при формировании органов местного самоуправления. «В свою очередь, на процесс формирования органов государственной власти регионального уровня возрастает влияние со стороны органов местного самоуправления, чему способствует муниципальный фильтр, прохождение которого является одним из условий для выдвижения кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ» [Долгих 2019: 17].

Можно выделить ряд внешних и внутренних факторов, оказывающих влияние на функционирование российской избирательной системы и региональный электоральный процесс. Внешние факторы характеризуют политику федерального центра по отношению к региону и его элите. Результатом политики федерального центра по отношению к регионам стала консолидация политической элиты российских регионов, что, как правило, стабилизировало социальную и политическую ситуацию, приводило к формализации политической конкуренции, делало электоральный процесс предсказуемым и снижало мотивацию и активность граждан.

В числе субъективных факторов наиболее значимыми выступают: уровень развития политической культуры граждан; степень психологического давления СМИ на принятие решения избирателями и характер манипулятивного воздействия партий на электоральные предпочтения, а также характер и состояние региональной партийной системы; объективное состояние и структура

экономической сферы региона; институциональный дизайн, включающий конфигурацию избирательной системы.

#### Список литературы

- Голосов Г. 2001. Измерения российских региональных избирательных систем. – *Полис. Политические исследования*. № 4. С. 71-84.
- Долгих Ф. 2019. Муниципальный фильтр на региональных выборах: проблемные точки и правовые параметры оптимизации. – *Избирательное законодательство и практика*. № 2. С. 15-19.
- Кынев А. 2009. *Выборы парламентов российских регионов 2003–2009: Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы*. М.: Центр «Панорама». 516 с.
- Лавров И. 2020. Ротационная динамика между бюрократией и электократией. – *Цифровая социология*. Т. 3. № 4. С. 36-42.

MAZHNIKOV Viktor Ivanovich, *Cand.Sci. (Philos.)*, Associate Professor of the Moscow University for Industry and Finance «Synergy» (80 Leningradsky Ave, Moscow, Russia, 125190; vicktor.mazhnikov@yandex.ru)

## REGIONAL DIMENSION OF MODERNIZATION OF THE RUSSIAN ELECTORAL SYSTEM (on the example of the Volgograd Region)

**Abstract.** *The article discusses the features of the modernization of the electoral system from the period of its formation in the early 1990s, and up to the present time in the aspect of its regional dimension. At all significant stages of the political development of modern Russian society, the modernization of the electoral system entailed a change in the functioning of not only federal authorities, but also regional political regimes. These political changes were not synchronous. The modernization of the electoral system, initiated «from above», overlapping with the peculiarities of the political and economic situation in the region, gave various, sometimes unexpected consequences and effects. This article is devoted to the study of these modernization effects on the example of the Volgograd Region.*

**Keywords:** *electoral system, elections, political parties, Volgograd Region, Volgograd Regional Duma*

---