

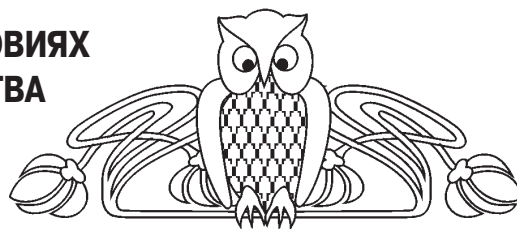


УДК 321(470+57)+342(470+571)

СИЛОВЫЕ СТРУКТУРЫ И ВЫБОРЫ В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

Ф. А. Вестов, Д. Е. Петров

Саратовский государственный университет
E-mail: vestovfa@mail.ru, petrovdima33622@mail.ru



В статье исследуется роль силовых структур в выборах органов власти в условиях формирования правового государства. Обозначаются и характеризуются основные направления участия силовых структур в выборах, в том числе потенциал и активность «силового» электората. Раскрывается взаимосвязь силовых структур и использования административного ресурса на выборах в странах постсоветского пространства.

Ключевые слова: правовое государство, силовые структуры, выборы.

Power Structures in the Elections in the Formation of the Legal State

F. A. Vestov, D. E. Petrov

This article discusses the role of power structures in the election authorities in the formation of the Legal state. Identified and characterized the main directions of power structures participate in the elections, including the potential and the activity of «force» electorate. Described the relationship of power structures and the use of administrative resources for elections to the post-Soviet countries.

Key words: legal state, power structures, elections.

Участие силовых структур в политической жизни правового государства продолжает оставаться одной из актуальных областей исследования политико-правовой науки как в России, так за рубежом. Традиционно, еще с момента выхода монографии С. Хантингтона «Солдат и государство»¹, проблема политической активности армии, органов внутренних дел и государственной безопасности рассматривается учеными через призму гражданско-военных отношений², систему сдержек и противовесов между гражданскими и силовыми институтами общества.

В контексте развития правового государства, в том числе и в современной России и ряде других стран постсоветского пространства, вопросы форм и условий политического участия силовых ведомств в политических процессах приобретают ещё большую актуальность. С одной стороны, политические реалии нашей страны, характеризующиеся значительным присутствием «силовиков» в органах власти всех уровней, и повышенный интерес исследователей на постсоветском пространстве к «силовой» теме делают перспективной научную разработку политической роли силовых структур. С другой – сущность правового государства предполагает одновременно как минимальное включение силовых институтов в

политическую жизнь³, так и максимальное представительство различных социальных групп в политике, что, если принимать во внимание неразрывную связь силовых структур с довольно многочисленной социально-профессиональной группой условно называемой «силовиками», создает определенное противоречие. Сама идея правового государства не допускает активности «силовиков», во внутренней политике, но вместе с тем предполагает учет интересов всех слоев населения при реализации государственной политики. В современных условиях демократического государства обозначенное противоречие в полной мере может быть урегулировано электоральной активностью «силовиков» как специфической социально-профессиональной группы. В этом свете представляет особый интерес исследование роли силовых структур и «силовиков» в выборах органов власти в условиях становления правового государства.

На выборах «силовики» предстают в четырех «ипостасях», как 1) кандидаты в президенты РФ и парламентарии; 2) «силовой» электорат; 3) организаторы кампаний; 4) объекты программных разработок партий и движений⁴; 5) субъекты административного ресурса⁵.

Относительно участия «силовиков» в качестве кандидатов на пост Президента РФ или в депутаты Государственной Думы ФС РФ отметим, что на трех выборах в Государственную Думу ФС РФ в 1990-е гг. руководство силовых структур по-разному относилось к выставлению своих кандидатов в депутаты. В 1993 г. Минобороны, имея право, не выдвинуло таковых вообще. В 1995 г. оно, круто изменив позицию, представило 123 кандидата от кадровых военных по одномандатным округам: 23 генерала, остальные – офицеры. Верховный главнокомандующий – он же Президент РФ определил: завоевать «как можно больше мест в Госдуме», но из 123 кандидатов избрано было только два. Всего в Государственной Думе ФС РФ 1995 г. оказалось 10 кадровых военных, из них 8 были «нежелательными» для Минобороны, так как выступали независимо от командования. Идея создать в Думе «мощную военно-демократическую фракцию, поддерживающую реформы и президента», провалилась⁶.

В избирательной кампании 1999 г. «военная» составляющая была от 4–5 до 15% общедеревальных списков кандидатов в депутаты



Государственной Думы ФС РФ⁷. Стоит отметить, что среди кандидатов в депутаты от силовых структур было мало «войсковиков», преобладали представители вузов, военкоматов, а также гражданский персонал. Количество представителей от Вооруженных сил РФ почти в 4 раза меньше, чем на парламентских выборах 1995 г. Не было ярких харизматических фигур. Вместе с тем в списках лидеров предвыборных блоков возросло число представителей других силовых структур. Характерно, что ни по одному из кандидатов от военнослужащих не было ни компроматов, ни каких-либо порочащих выпадов⁸.

Что касается президентских выборов, то на них россияне, избирая главу государства, определяют и Верховного главнокомандующего Вооруженными силами РФ. На президентских выборах 2000 г. среди 12 кандидатов значились три силовика (В. Путин, Е. Савостьянов, Ю. Скуратов), представлявшие в отличие от прошлых выборов не Вооруженные силы, а другие силовые структуры – разведку, ФСБ, генпрокуратуру. Генерал Е. Савостьянов, понимая всю бесперспективность борьбы, снял свою кандидатуру. В. Путин (в прошлом разведчик) стал Президентом РФ.

«Силовой» электорат является одной из важнейших составляющих политической ресурсности «силовиков», особенно в контексте выборных механизмов формирования ряда органов власти, и одним из ключевых аспектов роли «силовиков» в выборах.

«Силовой» электорат в первом приближении представляет собой совокупность всех представителей силовых структур (в том числе ведомственные пенсионеры) и военно-промышленного комплекса и членов их семей как избирателей. В идеале они должны представлять относительно гомогенную социально-политическую группу с преимущественно одинаковыми интересами и политическими предпочтениями, что определяет схожесть их политического поведения, в том числе электорального. В процессе изучения этой составляющей электорального ресурса «силовиков» закономерно возникают два вопроса: о включении в неё представителей военно-промышленного комплекса (ВПК) и о степени гомогенности «силовиков» как социально-политической группы.

Исторически ВПК и силовые структуры в нашей стране имели в основном схожие политические ориентиры государственно-патриотического и великодержавного характера. Совпадают и их экономические интересы: увеличение бюджетных ассигнований на силовую блок (национальная оборона и национальная безопасность), стабильное, а тем более, интенсивное развитие и укрепление силовых структур означают для военно-промышленного сектора экономики сохранение или увеличение заказов (которые также зависят от спроса на отечественное вооружение за рубежом), а значит, социально-экономическую стабильность. И служащие силовых ведомств страны, и работники

ВПК относятся, с некоторыми различиями, к так называемым «бюджетникам», к тому же со смежным характером трудовой деятельности (службы). Поэтому в человеческую составляющую электорального ресурса вполне возможно включить и представителей ВПК с соответствующим социальным окружением, что существенно усиливает этот ресурс «силовиков».

Человеческую составляющую электорального ресурса «силовиков», учитывая тот факт, что в России военнослужащие и сотрудники силовых ведомств обладают избирательными правами в полном объёме, целесообразно измерять число потенциальных избирателей.

Точно определить численность силовых структур и работников военно-промышленного комплекса на текущий момент довольно сложно. Прежде всего, в силу закрытости многих данных от широкой общественности. В этом случае ссылаться на официальные документы затруднительно, приходится обращаться к вторичным источникам.

В частности, А. Солдатов на 2003 г. оценивает общую численность личного состава силовых структур в 5 млн человек⁹. Г. Мирский определяет общую численность только военного электората (включая военных пенсионеров, работников ВПК и членов их семей) в 5–8 млн. Примерно в таких же цифрах можно оценить и электоральную численность представителей МВД РФ. Согласно данным «Российской газеты» на ноябрь 2006 г. численность МВД РФ составляет 821 268 человек (без внутренних войск), а численность внутренних войск – 200 000 человек, что в сумме 1 021 268 человек¹⁰. С учётом ведомственных пенсионеров и правоспособных в избирательном отношении членов семей численность «милиейского» электората может достигать 5 млн человек.

В целом, по самым скромным подсчетам, вместе с семьями военные и отставники, работники «оборонки» и правоохранительных органов составляют 15–20 млн человек¹¹.

Принимая во внимание тот факт, что на выборах Президента РФ 2 марта 2008 г. общая численность избирателей, внесённых в списки, составляла 107 222 016 человек¹², можно определить, что на долю силового электората приходится до 20% от общей численности всех граждан, наделённых избирательными правами. Таким образом, «силовой» сегмент избирательного корпуса получается самым многочисленным в социально-профессиональной структуре российской общества.

Но самостоятельная реализация российскими силовыми структурами своего электорального потенциала затруднена из-за низкой степени гомогенности «силовиков» как социально-политической группы, их неразвитой политической идентичности. Ведь необходимым условием реального влияния «силовиков» на политические процессы в стране является осознание ими своей корпоративной общности, своих общих интересов.



Если представители силовых структур от рядового до высшего командного состава будут, прежде всего, «силовиками» (действительными или бывшими), а уже потом членами партий, бизнесменами, государственными служащими, пенсионерами, учёными и т. д., если они будут осознавать себя членами единой общности, корпорации силовиков, как это имеет место быть во многих странах Латинской Америки, делая вторичными социальные, этнические, конфессиональные и иные различия, то они реально смогут оказывать существенное влияние на политический процесс в государстве, используя электоральные механизмы политического влияния.

При этом мощь силового электората ещё в 1990-х гг. по достоинству оценили профессиональные политики. Не случайно на выборах 1995 г. каждое второе избирательное объединение включило в головную часть своих списков популярных военных деятелей вроде А. Лебеда¹³ и Б. Громова¹⁴. Во многом такая тактика построения партийных списков характерна и для последующих избирательных кампаний.

Относительно особенностей поведения «силового» электората на выборах заметим, что в 1999 г. впервые в постсоветский период военный электорат в своем большинстве проголосовал за «партию власти» («Единство»). Она получила у «силовиков» почти в 2 раза больше голосов, нежели по стране в целом. Предположительно, основная масса военных голосовала по «совету свыше», так как не имела возможности ознакомиться с идеологией и программой «Единства», которые вообще только что родились. На втором месте по голосам от военного электората оказался блок «За победу» (КПРФ), который потерял по сравнению с выборами 1995 г. 2–4% военных избирателей. В войсках среди офицеров осталось мало тех, кто поддерживает коммунистов. Кроме того, коммунисты мало работали с военнослужащими. Большие потери среди военного электората понес блок В. Жириновского. Представители армии по-прежнему в абсолютном большинстве своем не приемлют политические силы правой ориентации – СПС и «Яблоко». Число симпатизирующих «Яблоку» в армии сократилось по сравнению с выборами 1995 г. в 5–6 раз¹⁵.

Поведение военного электората на президентских выборах более собранное. На первых выборах Президента РСФСР за Б. Ельцина (1991 г.) проголосовало около 2/3 военных избирателей. Однако за 4 года президентства личный состав силовых структур в подавляющем большинстве разочаровался в Б. Ельцине, ему доверяли в 1996 г. всего 2–4% военнослужащих. Около 60% своих голосов в первом туре президентских выборов они тогда отдали А. Лебедю, а во втором туре предпочли голосовать за Г. Зюганова, который получил тогда более 50% голосов людей в погоне¹⁶.

Стоит отметить, что в 1990-х – начале 2000-х гг. от выборов к выборам росло общее

число избирателей, голосовавших за кандидатов-силовиков (военных), еще примечательнее этот рост был среди военного электората: за 10 лет почти в 3 раза сократилось число военных избирателей, голосующих за гражданских политических деятелей¹⁷. В то время как «силовик» В. Путин на выборах Президента РФ 2000 г. получил около 70% голосов личного состава силовых структур и ветеранского корпуса. Большие потери среди армейского электората понесли Г. Зюганов, В. Жириновский, Г. Явлинский¹⁸.

Раскрывая особенности электорального участия «силовиков» в качестве организаторов избирательных кампаний отметим следующее. В 1990-х – начале 2000-х гг. предвыборные блоки, партии и движения стремились в максимальной мере использовать активность, связи и организаторский потенциал военных, особенно молодых запасников и отставников. Они в ряде партий и блоков выступали руководителями предвыборных штабов, групп советников, ответственными за основные направления работы, активистами местных структур. Как показывает электоральный опыт 2000-х гг., это открывает возможности для «командного» воздействия на выборный настрой личного состава силовых структур, а также массовых организаций ветеранов войн и военной службы. Например, большую роль сыграло заявление главы правительства – и. о. Президента РФ В. Путина о поддержке на выборах блока «Единства». В силовых структурах сверху были «ориентированы» высшие военачальники, руководители органов воспитательной работы на обеспечение голосования за «Единство». Фактически, устанавливалась ответственность начальников всех степеней за результаты голосования¹⁹.

С развитием и укреплением в нашей стране института «партии власти» представители последней вместе с государственными чиновниками и высокопоставленными «силовиками» в период парламентских и президентских выборов стали выражать особый интерес к «силовому» электорату и предпринимать попытки контролировать его политическое участие.

Это проявляется, с одной стороны, в том, что политические партии и кандидаты стремятся своими программами и предвыборными обещаниями охватить и привлечь служивый электорат²⁰. С другой – участники избирательной гонки, имеющие доступ к административному ресурсу, в своих интересах направляют политическое информирование личного состава в предвыборный период²¹, а то и просто используют организационную составляющую электорального ресурса силовых структур: давление руководства на личный состав и его выбор, организованное голосование военнослужащих срочной службы в воинских частях и др.

Понимание представителей силовых структур как одной из целевых аудиторий политических партий и их программных документов в постсо-



ветской России берет свое начало с 1990-х гг. В думские предвыборные периоды 1990-х гг. происходили большие метаморфозы в программных документах партий по отношению к оборонным делам и силовым структурам. Военные разделы предвыборных документов партий, движений и блоков незначительно отличались и практически характеризовались одинаковым набором ключевых терминов, критики и обещаний, духом формализма. Особого внимания заслуживает анализ их воззрений на взаимосвязь военной и гражданской сфер жизнедеятельности общества, на роль «военных» как особой социальной группы в преодолении всеобщего кризиса, границ их ответственности. Усиленно внедрялась идея, что военная сфера должна стать главным двигателем экономического и научно-технического подъема, политической стабилизации. В. Жириновский представлял армию, военную деятельность панацеей от всех бед, средством спасения экономики, повышения отдачи внешней торговли, решения всех внутренних и внешних споров. Ему вторил К. Титов, утверждая, что возрождение армии даст рабочие места на наукоемких производствах, импульс развитию науки и промышленности, укрепит стандарты технологической и производственной дисциплины, увеличит прибыль, сделает армию менее затратной²².

Одним из негативных аспектов роли силовых структур в электоральных процессах в условиях формирования правового государства является т. н. административный ресурс, столь широко распространенный на выборах в странах постсоветского пространства.

Политологи предлагают различные толкования понятия административного ресурса, определяя его как «влияние должностных лиц с использованием их властных полномочий на развитие политического процесса, в частности на ход, результаты и другие составляющие избирательного процесса с целью сохранения власти». Можно выделить три главных субъекта административного ресурса: должностные лица органов исполнительной власти и местного самоуправления; руководители предприятий, учреждений, организаций (не обязательно государственных); представители силовых структур, контролирующих и правоохранительных органов²³.

Последнюю категорию часто воспринимают как инструмент, с помощью которого осуществляют административное влияние две первые. Однако это утверждение верно лишь отчасти, что подтверждает политико-электоральный опыт ряда стран ближнего зарубежья, где использование административного ресурса на выборах порой приобретало массовый характер.

Субъектность силовых структур в рамках административного ресурса обусловлена следующими основными моментами.

Во-первых, на региональном и местном уровнях силовые структуры юридически не под-

чинены региональной и местной власти, хотя и находятся с ними в тесном взаимодействии.

Во-вторых, силовые структуры могут выступать в качестве самостоятельного источника административного ресурса, если в избирательных кампаниях участвуют их непосредственные представители.

В-третьих, правоохранительные органы обладают наиболее эффективными и действенными механизмами влияния на избирательный процесс и его участников – если другие должностные лица грозятся применить или применяют лишь административные или материальные санкции, то силовые органы имеют легитимную возможность применения жестких силовых действий против лиц или организаций, являющихся объектами влияния²⁴.

Влияние контролирующих и правоохранительных органов на ход избирательного процесса может происходить на всех без исключения этапах кампании, а часто и задолго до ее официального начала. Перед стартом избирательной кампании или на начальных ее стадиях доминирует влияние контролирующих и фискальных органов, связанное, прежде всего с давлением на кандидатов, а также лиц, предприятия или СМИ, которые их поддерживают; ближе к выборам и непосредственно в день голосования главную роль играют органы охраны правопорядка, а объектами влияния становятся агитаторы, члены комиссий, наблюдатели, журналисты, а нередко и сами избиратели.

Это влияние не обязательно осуществляется в форме непосредственных действий или поступков правоохранительных органов. Очень часто бездеятельность, невмешательство в избирательный процесс, сопровождаемый грубыми нарушениями, делает правоохранителей соучастниками правонарушений, целью которых является нарушение избирательных прав граждан и искажение результатов их волеизъявления²⁵.

Вмешательство силовых структур в проведение выборов может начаться задолго до старта самой кампании – от пассивного невмешательства во время откровенно провокационных и хулиганских действий отдельных лиц или групп людей – до остановки силовиками автотранспорта, доставлявшего участников на предвыборные мероприятия. Существенно сложнее связать с избирательным процессом различные проверки фискальными органами предприятий, организаций или СМИ, поддерживающих политические силы, альтернативные действующей власти. Например, снятие с регистрации кандидатов в органы власти всех уровней за неточности, допущенные при заполнении декларации о доходах, недопущении субъектов избирательного процесса в помещения для встречи с избирателями, уничтожении агитационных материалов, задержании групп агитаторов. Неоднократно наблюдались случаи



пассивности правоохранительных органов при довольно существенных нарушениях, сопровождавших процесс агитации²⁶.

Имеет место определенное давление «силовики» в процессе голосования и подсчета голосов. В частности, во время голосования и подсчета голосов сотрудники правоохранительных органов должны осуществлять общий надзор за порядком. Законодательство четко не регулирует численность представителей органов внутренних дел, которые должны следить за порядком на избирательных участках, практика свидетельствует, что двух (максимум трех) блюстителей порядка вполне достаточно для одного участка. Но зачастую их количество значительно больше, что не способствует атмосфере свободного волеизъявления, а иногда преследует цель помешать ему, что фиксировали также и международные наблюдатели²⁷.

Значительным ресурсом для влияния на результаты выборов, связанным с силовыми ведомствами, является голосование на так называемых закрытых участках – в воинских частях или в местах лишения свободы (а это колоссальный ресурс для влияния на результаты выборов), где процесс голосования практически лишен какого бы то ни было контроля. Почти стопроцентный результат, который получают там кандидаты от правящего режима, свидетельствует, что понятие «свободное волеизъявление» на этих участках – категория довольно условная²⁸.

В целом в условиях формирования правового государства в современной России и странах ближнего зарубежья силовые структуры и «силвики», как социально-профессиональная группа, характеризуются широким спектром направлений участия в электоральных процедурах формирования органов власти и имеют значительные возможности для оказания влияния на результаты выборов.

Примечания

¹ См.: *Huntington S.* The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations. Cambridge: Belknap Press of Harvard Univ. Press, 1957.

² См.: *Данилова Н. Ю.* Армии и общество: принципы взаимодействия. СПб., 2007; *Полтораков А. Ю.* Военно-гражданские отношения в контексте национальной безопасности: политико-структурные аспекты // *Национальная безопасность (РФ)*. 2009. № 8; и др.

³ См.: *Бабанов А. А.* Силовые структуры в системе политической власти правового государства (на примере армии и правоохранительных органов). Волгоград, 2004.

⁴ См.: *Серебрянников В. В.* Военные в зеркале выборов // *Военные в зеркале выборов*. 2000. 8 ноября.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ См.: *Солдатов А.* Касса закрытого типа // *Нов. газ.* 2003. 4 августа.

¹⁰ См.: *Фалалеев М.* Чисть мундиры // *Рос. газ.* 2006. 10 ноября.

¹¹ См.: *Мухин В.* Равнение – на избирательные урны (Армия может решить исход выборов в России) // *Независимое военное обозрение*. 2008. 17 августа.

¹² Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 7 марта 2008 г. № 104/777–5 г. Москва «О результатах выборов Президента Российской Федерации» // *Рос. газ.* 2008. 8 марта.

¹³ См.: *Булавинов И.* Лебедь рвется объединить обиженную армию // *Коммерсантъ*. 1995. 19 октября.

¹⁴ См.: *Мирский Г.* Выйдет ли армия из казарм // *Pro et Contra*. 1996. Т. I, № 1.

¹⁵ См.: *Серебрянников В. В.* Указ. соч.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Там же.

²⁰ См.: *Круглов И.* Электоральные симпатии силовиков // *Свобода слова*. 2007. № 38 (382).

²¹ См.: *Мухин В.* Указ. соч.

²² См.: *Серебрянников В. В.* Указ. соч.

²³ Там же.

²⁴ Там же.

²⁵ Там же.

²⁶ Там же.

²⁷ Там же.

²⁸ Там же.