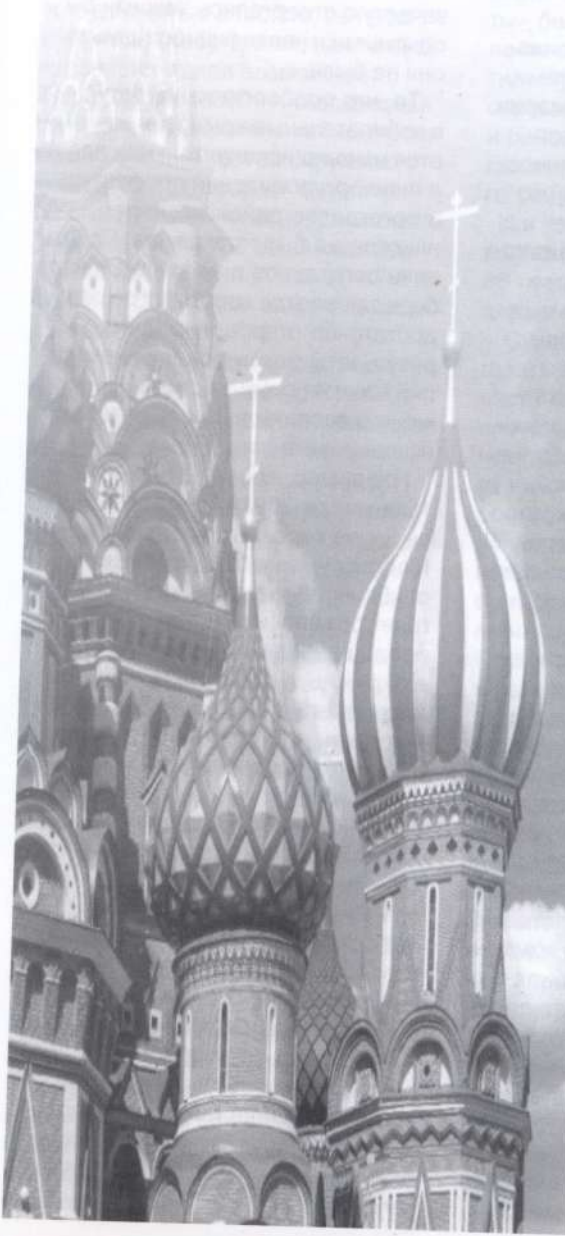


«СДЕЛАНО В МОСКВЕ»

Андрей БУЗИН,
председатель Межрегионального объединения
избирателей, член окружной комиссии по выборам
депутата Госдумы

Аркадий ЛЮБАРЕВ,
член Межрегионального объединения избирателей,
член Московской городской избирательной комиссии
с правом совещательного голоса



Аналитики избирательных кампаний нередко ограничиваются лишь упоминанием административного ресурса, широко используемого на выборах, уделяя больше внимания «грязным» технологиям частных политконсалтинговых фирм. По нашим же наблюдениям, и, возможно, это в наибольшей степени проявляется в Москве, технологии частных фирм в большинстве случаев уступают по эффективности поддержке кандидата со стороны органов власти. Объяснение этому простое: существенная разница в объеме и характере используемых ресурсов. Московская исполнительная власть достойна называться столичной: она обычно не применяет «грубых» методов, явно

нарушающих закон, таких как фальсификации при подсчете голосов или оказание прямого давления на избирателей. В ее арсенале, в первую очередь, информационные и организационные (а не материальные) ресурсы, причем она действует комплексно, на всех этапах избирательной кампании, начиная от законодательного процесса и заканчивая днем голосования. Стоит отметить, что административный ресурс в Москве используется с большей эффективностью, чем по России в целом, поскольку властная вертикаль в столице выстроена жестче, чем в большинстве субъектов Федерации: главы органов местного самоуправления, вопреки Конституции РФ, до последнего времени назначались здесь главой исполнительной власти (мэром) и находились в сильнейшей зависимости от него.

Исполнительная власть как политическая партия
Первой пробой сил политического объединения под условным названием «команда Лужкова» стали выборы депутатов Мосгордумы 1997 года. Они были выиграны с блеском. Из 35 избранных

депутатов 28 входили в растиражированный московскими газетами «список мэра» (при этом сам Ю. Лужков объявил существование такого списка мифом). Немифические избирательные блоки («Блок Николая Гончара», «За справедливость», «Моя Москва» и др.) проиграли практически «всухую», а из «согласованного списка демократов» стать депутатами удалось главным образом тем, кто попал в «список мэра». Как впоследствии писал главный редактор официального органа правительства Москвы, газеты «Тверская, 13», М. Полятыкин, «Лужков избрал такой орган представительной власти, который не хамит и не скандалит, а работает, сотрудничает с исполнительной властью на благо горожан».

Политическое объединение — можно называть его как угодно: мэрия, московская администрация, «команда Лужкова» или «Отечество», — выдвинуло своих кандидатов на всех уровнях выборов 1999 г.: по федеральному списку, одномандатным округам, в мэры и в советники районных Собраний. На то оно и политическое объединение. И одержало очередную убедительную победу на подконтрольной территории — на то она и исполнительная власть.

В 1999 г. федеральный список избирательного блока «Отечество — Вся Россия» собрал в Москве почти 42% голосов, оставив далеко позади коммунистов (12%), Союз правых сил (12%), «Яблоко» (10%) и «Медведя» (7%). Результат голосования в столице оказался непохожим не только на результат голосования по России в целом, но и на результаты в других крупных городах. По структуре голосования Москва оказалась ближе к Башкирии и Ингушетии, чем к Санкт-Петербургу или Екатеринбургу.

Еще более оглушительный успех сопутствовал в Москве кандидатам-одномандатникам, выдвинутым «Отечеством» или официально поддержанным им. Такие кандидаты баллотировались во всех 15 московских округах, и 11 из них стали депутатами, причем все — с большим отрывом от конкурентов. Многие победители были до выборов мало известны москвичам, тем не менее им удалось одержать верх над такими известными кандидатами-демократами, как Т. Гдян, Э. Воробьев, В. Борщев, Ю. Нисневич.

Конечно, отблеск от любимого большинством москвичей лидера «Отечества» отражался и на

голосовании в пользу «отеческих» кандидатов. Лик Ю. Лужкова был обязательным атрибутом агитационных материалов всех кандидатов, поддерживавшихся «Отечеством». Однако этот отблеск наверняка был бы не столь ярким, не будь Юрий Михайлович одновременно и главой исполнительной власти.

Лазейки в городских законах

Законодательство о выборах постоянно совершенствуется, но в нем по-прежнему немало лазеек, которыми власть успешно пользуется.

В 1999 г. авторы этой статьи участвовали в работе над новым московским законом о выборах. Проект этого закона был разработан, в сущности, кулуарно под руководством заместителя премьера правительства Москвы А. Петрова. При нашем участии к проекту было подано более ста поправок. Однако принципиальные поправки, направленные на обеспечение равенства кандидатов, были отвергнуты депутатами, избранными при поддержке мэрии. Например, не удалось провести поправки, связанные с обязанностями избирательных комиссий по информированию избирателей и с уточнением требований, предъявляемых к должностным лицам и средствам массовой информации в период проведения агитации.

Одновременно с принятием московского избирательного закона был принят Закон о внесении изменений в Закон «О Московской городской избирательной комиссии», контрапунктом которого явились социальные гарантии членам МГИК. По новой редакции закона, материально-бытовое обеспечение, хозяйственное, кадровое, лечебно-санаторное и медицинское обслуживание членов избирательной комиссии и сотрудников аппарата комиссии возлагалось на мэрию Москвы, а порядок и условия предоставления этих социальных гарантий устанавливались мэром. О том, будет ли этот порядок устанавливаться в зависимости от соответствующего вклада членов комиссии в «отечественную» избирательную кампанию, догадаться несложно.

Формирование избиркомов

Важнейший этап подготовки власти к выборам — формирование городской, окружных и территори-

альных избирательных комиссий. Не все политические партии придадут этому этапу избирательного процесса должное значение. И напрасно.

Избирательные комиссии — органы, которые по закону организуют и проводят выборы, обладая при этом широкими полномочиями: они применяют избирательное законодательство, принимают решения о регистрации или отказе в регистрации кандидатов, о результатах выборов. Очевидно, что персональный состав избирательных комиссий может повлиять на эти результаты.

В разные годы избирательные комиссии формировались Мосгордумой, Мосгордумой и мэром на паритетных началах, Московской городской избирательной комиссией, районными Собраниями. Но результат всегда был один и тот же: в их состав включались кандидатуры, согласованные с органами исполнительной власти, а другие зачастую отвергались, какими бы опытными и квалифицированными они не были.

То, что подбором кандидатур в избирательные комиссии занимается именно исполнительная власть в лице оргуправлений префектур и орготделов районных управ, никогда не было секретом. Работники орготделов в неофициальных беседах всегда говорили об этом достаточно откровенно, да и результаты формирования комиссии говорят сами за себя. Но можно сослаться и на некоторые официальные документы.

Например, после назначения на 16 декабря 2001 г. очередных выборов городских депутатов Мосгордума заблаговременно опубликовала в ряде московских газет объявления о том, что предложения по кандидатурам в окружные комиссии нужно направлять в ее адрес. Значительная часть документов поступила в Думу с сопроводительными письмами примерно следующего содержания: «Направляем Вам документы на кандидатов в состав Окружной избирательной комиссии по избирательному округу №... по выборам депутатов Московской городской Думы в 2001 году». И подпись: «начальник Организационного Управления префектуры».

Закономерен вопрос: почему в условиях провозглашенного разделения властей орган исполнительной власти так откровенно вмешивается в дела представительной?

Особое внимание следует обратить на взаимодействие исполнительной власти с политическими партиями. Требование закона включать в избирательные комиссии не менее одной трети представителей партий, имеющих фракции (а при отсутствии достаточного количества кандидатур от этих партий – от иных политических объединений), заставило органы власти проявлять определенную изобретательность. В результате, во многих комиссиях оказались «партийные выдвиженцы», не имеющие к выдвиновшим их политобъединениям никакого отношения. Характерный пример: председатель одновременно двух территориальных комиссий одного района (по выборам Президента РФ и советников) в одну из них был выдвинут движением «Наш дом – Россия» в октябре 1999 г., а в другую – «Блоком Жириновского» в феврале 2000 года.

Если партия отказывается сотрудничать с властью, ее представители отвергаются, как только появляется такая возможность. Так, в октябре 2001 г. Московская городская избирательная комиссия не включила в состав окружных комиссий по выборам депутатов Мосгордумы 10 из 27 выдвиженцев «Яблока» и 9 из 33 выдвиженцев Союза правых сил. А вот от «Отечества» и ЛДПР были включены все 35 кандидатов.

При статистическом анализе выдвижения кандидатур в избирательные комиссии обнаруживаются и другие «аномальные» явления. К примеру, оказывается, что молодежные объединения выдвигают значительное число кандидатов солидного возраста, а организации ветеранов – совсем юных людей.

В результате, составы избирательных комиссий высшего и среднего уровня обычно оказываются достаточно неквалифицированными и ангажированными для того, чтобы не суметь отстоять равные права кандидатов.

«Средства массовой агитации»

Московская власть позаботилась о том, чтобы каждый москвич бесплатно получал одну–две местные газеты, обеспечивающие информационную поддержку проводимой ею политики. Деятельность таких СМИ в период, предшествующий выборам, и в ходе самой кампании иначе как «избирательной технологией» не назовешь.

Некоторые аналитики, основываясь на своих представлениях о «несерьезности» местной прессы, явно недооценивают ее влияния на исход голосования. В условиях, когда значительная часть избирателей вообще не выписывает никаких газет, доля тех, кто читает только местную бесплатную прессу, по-видимому, не меньше, чем «порог явки», установленный московским законодательством на уровне 25%.

Массовый характер пропагандистской кампании мэрии не идет ни в какое сравнение с возможностями частных политехнологов. Достаточно сказать, что тиражи местных газет существенно превышают тиражи общероссийских изданий. Так, тираж газеты префектуры Южного округа «Южные горизонты» составляет 350 тыс. экземпляров (один экземпляр на трех избирателей), а тираж всероссийских «Известий» меньше приблизительно в полтора раза. При этом «Южные горизонты» бесплатно распространяются по почтовым ящикам, судя по тиражу, едва ли не всех жителей округа. В этом же округе выходят и районные, и межрайонные газеты, финансируемые из местного бюджета. Например, газета «На Варшавке» распространяется в трех районах и имеет тираж 85 тыс. экземпляров (один экземпляр на пару избирателей).

Существуют и общемосковские газеты, издаваемые полностью или частично за счет избирателей и несущие такую же пропагандистскую нагрузку. Наиболее массовая из них – ежедневная газета «Метро». Ярким подтверждением «агитационной» функции этой газеты является резкое увеличение ее тиража в периоды агитационной активности московской мэрии. К примеру, в ноябре 1999 г. ее тираж увеличился с 400 до 700 тыс., а с 10 по 17 декабря были выпущены 4 номера газеты тиражом 3 млн. экземпляров (для сравнения: число избирателей в Москве – менее 7 млн.; число избирателей, проголосовавших 19 декабря 1999 г. за Ю.Лужкова, – 3,17 млн.). Значительное число материалов в этих номерах носили агитационный характер и были направлены в поддержку «Отечества» и московского мэра.

В этой агитации фактически за деньги избирателей участвуют и газеты, распространяемые обычно через розничную сеть и по подписке. Примером агитационной «листовки», изготовленной за

государственный счет, могут служить два выпуска газеты «Тверская, 13»: один был издан за три дня до выборов депутатов городской думы 1997 г. тиражом 1 374 тыс. экземпляров, другой – за неделю до выборов 1999 г. тиражом 1 млн. (обычный тираж газеты – 100 тыс.). Распространялись эти выпуски, естественно, бесплатно.

Напомним, что закон обязывает все государственные и муниципальные средства массовой информации обеспечивать кандидатам равные возможности.

Преимущества, которые получают кандидаты-фавориты в государственных и муниципальных СМИ, можно разделить на три вида.

Во-первых, это «раскрутка» кандидатов до их официального выдвижения. Если проанализировать районные газеты за период с января по сентябрь 2001 г., легко составить тот самый список кандидатов, который будет поддержан мэрией на предстоящих 16 декабря выборах в Мосгордуму. Конечно, в каждом избирательном округе «раскручивается» лишь один из кандидатов.

Во-вторых, это «информирование» о кандидате в период избирательной кампании. Поскольку агитация разрешена только из избирательного фонда, и прямые призывы «Голосуйте за нашего кандидата» от имени редакции выглядели бы слишком вызывающими, постольку газеты и местное телевидение дают «просто информацию» об одном из кандидатов, при полном отсутствии аналогичной «информации» о его соперниках. Информация должна быть «нейтральной», освещающей реальные события: «праздник Масленицы в Коломенском» с фоторядом кандидата Николаева, открытие нового пункта Службы спасения с фотографией присутствующего кандидата Бочарова и т.п. Если же кандидат никуда не ходит и ничего не открывает, то можно дать интервью о том, как он раньше ходил и открывал.

В-третьих, это более полная информированность кандидата-фаворита о местных средствах массовой информации. Империя местных СМИ в столице настолько обширна, что полной информацией о них не владеет, по-видимому, никто. Московская городская избирательная комиссия, которая по закону в начале кампании должна публиковать список государственных и муниципальных

СМИ, ни на выборах 1999 г., ни на президентских выборах 2000 г. не смогла получить от органов исполнительной власти Москвы точной и адекватной информации.

В этих условиях кандидат, близкий к органам власти, оказывается более информированным. Неудивительно, что он начинает раньше других кандидатов размещать свои платные материалы и успевает охватить ими более широкий круг местных газет и телестудий.

Административная политреклама

Исполнительная власть располагает широкими возможностями влияния не только на средства массовой информации, но и на коммерческие и общественные организации.

В августе 1999 г. в Москве появились рекламные щиты торговой фирмы «Миллениум», содержавшие помимо ее названия слоган Владимира Маяковского «Пою мое Отечество...», изображенный во весь щит. На каких основаниях фирма «Миллениум» получила разрешение от соответствующих органов на размещение такой коммерческой рекламы, остается только догадываться.

Важный ресурс исполнительной власти – распоряжение общественными помещениями. Использование таких помещений в целях поддержки кандидатов от избирательного блока «Отечество – Вся Россия» началось в 1999 г. задолго до их официального выдвижения.

«Отечество» беспрецедентно быстро обзавелось помещениями для своих штабов в каждом московском районе. По нашим наблюдениям, помещения были выделены не частными, а муниципальными предприятиями, и ремонт там производился силами тех же предприятий. Надо думать, аренда и ремонт не сильно обременили избирательный фонд ОВР (прямых указаний на соответствующие расходы в финансовом отчете ОВР, представленном в ЦИК РФ, нет).

Помещения штабов, по-видимому, рассматривались местной администрацией как подведомственные. Показателен случай, произошедший в районе «Бирюлево Западное», где глава Управы провел «производственное совещание руководителей местных предприятий» в помещении штаба «Отечества». На этом совещании

случайно оказался один будущий кандидат в депутаты.

Не было проблем у «отеческих» кандидатов и с арендой помещений для проведения встреч с избирателями, хотя такие проблемы возникали у других кандидатов. В результате, количество встреч, проведенных кандидатами от «Отечества» в кампанию 1999 г., в несколько раз превысило количество встреч, проведенных другими кандидатами.

В конце сентября – начале октября 1999 г. будущие «отеческие» кандидаты встречались с местными активистами «Отечества» непосредственно в помещениях районных управ. Легко догадаться, что при организации таких встреч использовались не только общественные помещения, но и такие ресурсы, как телефонная и факсимильная связь, труд работников управ. Так, например, достоверно установлено, что в организации встречи еще не выдвинутого кандидата С.Шохина с «активистами «Отечества» (среди которых, впрочем, оказались и не члены этой организации), состоявшейся 7 октября 1999 г. в помещении территориальной избирательной комиссии (!) «Черново Северное», участвовала одна из сотрудниц орготдела Управы.

К организации таких встреч привлекались также близкие к администрации общественные организации (в первую очередь – советы ветеранов), поэтому они были более посещаемыми.

Сбор подписей

Участие исполнительной власти проявляется и на стадии сбора подписей. Поскольку это довольно трудоемкое дело, в 1999 г. большинство кандидатов воспользовались законодательным новшеством – внесением избирательного залога. Анализ зарегистрированных по Москве кандидатов показал, что на основании представленных подписей избирателей была зарегистрирована лишь треть кандидатов (большинство из них выдвиженцы либо КПРФ, либо «Отечества»). Активисты КПРФ настойчиво собирали подписи, обходя квартиру за квартирой, не смотря на возникавшие инциденты. «Отечество» избрало другую тактику. Подписи были получены, в основном, через общественные организации и на предприятиях, например от посетителей поликлиник. (Разница проце-

дуры сбора подписей хорошо просматривается по подписным листам.)

Судя по всему, массовых нарушений законодательства при сборе подписей на этих выборах не было (в отличие от предыдущих), но кандидаты были поставлены в разные условия: технология, примененная «Отечеством» (кстати, она была использована и в 1997 г.), доступна лишь тем, кто поддерживается местной властью. В связи с этим стоит оценить изящный ход мэрии: в июне 2001 г. избирательный залог по выборам в Мосгордуму был увеличен в 6 раз и составил 450 тыс. рублей.

Организация массовых мероприятий

В выборный период увеличивает количество общественных мероприятий, непосредственно не связанных с избирательной кампанией. Это могут быть различные торжества, церемонии открытия новых объектов, концерты для ветеранов, субботники и т.п. Такие мероприятия организуются местной исполнительной властью, в них принимают участие должностные лица (руководители муниципальных предприятий, главы управ), а также кандидаты, поддерживаемые властью. Фактически такие акции представляют собой агитацию за одного из кандидатов, проводимую органами власти и местного самоуправления, должностными лицами при исполнении ими служебных обязанностей. В ходе этих мероприятий кандидат не только встречается с избирателями, но и создает информационные поводы для упоминания своего имени в новостных блоках телепередач и в печатных изданиях.

В подтверждение агитационного характера подобного рода мероприятий приведем лишь две цитаты. В одной из них речь идет о субботнике, проведенном 13 ноября 1999 г. в Москве, в доме № 11 по Артековской улице: «Перед началом субботника прошла краткая церемония, которую открыл директор УВК А.И.Ульянов. Затем выступил депутат Мосгордумы О.Е.Бочаров, который представил собравшимся кандидата в депутаты Государственной Думы С.О.Шохина» (газета «Наш соотечественник», 1999, № 7). Вторая рассказывает о встрече главы Управы района Марьино со старшими по домам, которая проходила 22 марта 2000 г. в кинотеатре «Экран»: «Николай

Николаевич ответил практически на все вопросы, не забыв при этом напомнить, что 16 апреля пройдут выборы в Мосгордуму. В зале присутствовал кандидат в депутаты Михаил Юрьевич Фомичев, выдвинутый коллективом школы № 1958. Михаил Юрьевич рассказал о себе...».

Избиратель, он же пассажир

Особенно сильный ход московской исполнительной власти на выборах 1999 г. — использование в агитационных целях метрополитена. Агитация в метро — едва ли не самый эффективный прием предвыборного состязания в условиях столицы. Можно с уверенностью утверждать, что за две недели до голосования не менее трех четвертей избирателей-москвичей несколько раз воспользовались метро и, следовательно, имели возможность познакомиться с представленными в нем агитационными материалами.

До недавнего времени метро представляло собой зону, свободную от политической рекламы. Единственным исключением были небольшие плакаты, размещенные в «подземке» перед выборами в Госдуму 1995 года. Тогда руководство метрополитена по собственной инициативе решило поддержать кандидатов, которые уже были депутатами и голосовали в Думе за субсидии самому популярному виду московского транспорта. Плакаты были неброскими, небольшого формата и содержали одноцветный текст. Тем не менее они, судя по результатам, повлияли на выбор избирателя: восемь из девяти кандидатов, фамилии которых упоминались на плакатах, опередили своих конкурентов с большим отрывом.

На выборах 1999 г. события в метро развивались несколько иначе. 26 октября начальник Московского метрополитена Д. Гаев в ответном письме на имя генерального директора ЗАО «МЕТРОС МЕДИА» Л. Бабаян писал: «В связи с началом предвыборной кампании кандидатов в депутаты государственных

и местных органов власти и управления напоминаю, что на территории Московского метрополитена недопустимо размещение политической рекламы, содержащей информацию о политических партиях, движениях и их лидерах». Л. Бабаян проинформировала об этом письме избирательные объединения, которые обращались к ней с просьбой разместить их агитационные материалы, в частности московский избирательный штаб Союза правых сил. Но уже 1 декабря метрополитен получил от Мосгоризбиркома за подписью его председателя В. Горбунова разъяснение о том, что он имеет право размещать агитационные материалы.

Первыми об этом, естественно,



узнали избирательный блок «Отечество — Вся Россия» и ряд кандидатов, выдвинутых или поддержанных этим блоком. В течение недели они заключили договоры с Фондом информационной поддержки «Отечества», который, в свою очередь, договорился с метрополитеном о размещении на его территории агитационных материалов в период с 11 по 18 декабря на сумму 7900 руб. Как пояснил на заседании МГИК представитель метрополитена И. Еременко, расценки составляли 50 руб. на одну станцию.

С 11 декабря в «подземке» были размещены агитационные материалы блока «Отечество — Вся Россия» и поддерживаемых им в Москве кандидатов. Причем их доставкой и расклейкой на станциях занимались служащие метрополитена по телефонному указанию руководства. Размещение плакатов отдельных кандидатов оплачивалось из их избирательных фон-

дов, но деньги шли не напрямую метрополитену, а Фонду информационной поддержки «Отечества».

После появления на станциях «отеческих» плакатов договор с метрополитеном за два дня до выборов удалось заключить КПРФ, нескольким кандидатам-одномандатникам и кандидату на должность мэра Москвы С. Кириенко.

Преимущества, предоставленные московским метро кандидатам от «Отечества», естественно, не могли не повлиять на итоги голосования.

Говоря о городском транспорте, напомним историю с 28 трамваями и 72 троллейбусами, перекрашенными за три ночи, поскольку на них были размещены агитационные материалы Союза правых сил. Такая агитация была оплачена

из избирательного фонда, но не понравилась московскому руководству. Руководители транспортных предприятий одновременно прислали заказчику рекламы похожие друг на друга до мелочей уведомления об одностороннем расторжении договоров.

Можно предположить, что на любых выборах, в которых нынешняя команда

московской исполнительной власти будет иметь политический интерес, отработанные ею избирательные технологии будут использоваться в полной мере. Идеи эти технологии уже исчерпаны, поэтому они будут повторяться, хотя и с небольшими модификациями. Очевидно, что дальнейшее развитие в этом направлении вернет нас к ситуации, когда выборы представляли собой не «высшее выражение власти народа», а «демократическую декорацию». Но даже если ситуация в конце концов изменится, вряд ли это произойдет быстро — сложившаяся практика основана на традициях и определяется уровнем общегражданской культуры. А и то, и другое не подвержено быстрому обновлению.

