

Единая Россия и остальные ПОПЫТКИ КРЕМЛЯ ВЫСТРОИТЬ ПРАВЯЩЕЕ БОЛЬШИНСТВО

ПОНАРС Евразия
Аналитическая записка № 302
Сентябрь 2013 г.

Регина Смит
Университет Индианы

С тех пор как в 2011-2012 гг. в России прошли протесты, связанные с состоявшимися выборами, Кремль ввел широкомасштабные изменения в юридическо-административные структуры, отвечающие за проведение выборов. Эта авторитарная версия институционализированных манипуляций избирательным процессом рассчитана на поддержание центрального элемента стабильности режима - ауры непобедимости, сложившейся вокруг Кремля, и на выстраивание правящего большинства. Этот упор на относительное большинство знаменует изменение в избирательной стратегии Кремля. Между 2003 и 2011 гг. эта непобедимость отпиралась на сфабрикованное законодательное сверхбольшинство правящей партии «Единая Россия» (ЕР), поддерживаемое сонмом законных и незаконных механизмов по производству голосов. После волны протестов, прошедших после оглашения итогов выборов, и проявления признаков недовольства в регионах, опора Кремля на противозаконные меры (такие, как применение политизированной юстиции) и на действия в рамках «серой зоны» (создание институтов с предвзятым отношением) увеличилась, тогда как откровенная подтасовка результатов выборов снизилась.

Несомненно ЕР стала главной жертвой протестов, прокатившихся после выборов. Упоминание ее как «Партия жуликов и воров» стало настолько повсеместным как на улице, так и в блогосфере, что это повредило способности партии заручиться подавляющим большинством. Для противодействия этой угрозе Кремль изменил свою стратегию. Не будучи в состоянии поддерживать свою позицию партии-гегемона, ЕР остается краеугольным камнем новой коалиции большинства, созданной совместно с независимыми и дружественными оппозиционными партиями, создавая таким образом иллюзию состязательных выборов и определенной степени политического плюрализма.

Эта стратегия опирается на серию новых законов и правил. Новая система повышает эффективность ресурсов федеральной кампании и ограничивает способность региональных сил восстановить мощную политическую машину, которая подрывала власть Кремля в 1990-е годы. Вдобавок, стратегия нового

большинства порождает внутрисистемные возможности для «правой» оппозиции закрепить свое представительство. Эти возможности будут жестко очерчены, но они удержат избирателей (столкнувшихся с манипуляцией выборов или проигрышем) от выхода на улицу. В ближайшей и среднесрочной перспективе эти перемены должны обеспечить сохранение за Кремлем поддержки большинства, сокращая при этом нависшую угрозу со стороны улицы, оппозиционных групп и амбициозных региональных деятелей. Новая система также подрывает механизм подотчетности, который представлял опасность для ЕР, поскольку она оказалась единственной жизнеспособной партией как на уровне федерального, так и региональных законодательных собраний.

Правила игры с элементом соперничества: регистрация политических партий

В апреле 2012 г. президент России Дмитрий Медведев подписал новый закон о политических партиях, который упрощает бюрократическую процедуру регистрации. Новые правила снижают минимальный уровень количества членов, необходимый для создания партии, с 40 тысяч до 500 человек. Они также предписывают, чтобы партия имела свои представительства в, как минимум, половине (42) российских регионов (в отличие от существовавшего ранее требования о представительстве во всех регионах). Положения о финансировании избирательной кампании налагают лимит на индивидуальные взносы, которые не должны превышать сумму в приблизительно сто долларов, а также ограничивают зарубежное участие в партийной организации. И, наконец, закон предоставляет партийным организациям возможность переписать свою документацию, если она будет сочтена неудовлетворительной, а не быть дисквалифицированной, как это предписывалось раньше. До этого изменения любая мелкая ошибка либо оплошность приводили к отказу в регистрации партии, и Кремль активно пользовался этим положением для того, чтобы убрать своих потенциальных политических противников.

Эти поправки привели к тому, что ошеломляюще широкий спектр организаций подал заявки на регистрацию. Из них 37 были зарегистрированы, тогда как документы еще двухсот все еще находятся в процессе рассмотрения. «Пиратской партии России» было отказано уже три раза, тогда как оппозиционная партия «Народный альянс» Алексея Навального была зарегистрирована.¹ Несмотря на подобную демонстрацию политического плюрализма, важно помнить, что регистрация партий является всего лишь первым шагом на пути, который ведет их к избирательным участкам. Правила регистрации для участия в определенных выборах, которые подвергаются постоянному пересмотру в рамках меняющегося закона о выборах, все еще в состоянии создать серьезные препятствия на пути новых организаций и обеспечить преимущества для партий, находящихся у власти. Кроме того, новые процедуры регистрации исключают возможность формирования избирательных блоков - важного механизма усиления влияния небольших партий на выборах.

¹ В мае 2013 г. регистрация партии «Народный альянс» была приостановлена в связи с тем, что его название частично совпадало с именем другой партии - «Альянс Зеленых - Народная партия», которая обратилась в суд, оспорив регистрацию организации с аналогичным названием. В сентябре 2013 г. Навальный заявил о том, что он будет главой партии, невзирая на неразрешенный вопрос о ее юридическом статусе.

После принятия новой процедуры регистрации двадцать партий приняли участие в региональных выборах, состоявшихся в октябре 2012 г. Несмотря на широкий диапазон для выбора, победа досталась ЕР, кандидаты которой стали губернаторами во всех пяти регионах, в которых проходили губернаторские выборы, а также мэрами всех тех крупных городов, где проходили выборы глав городских администраций. Однако на этих выборах были отмечены явления, которые должны внушать существенное беспокойство правящей партии. Активность избирателей во многих регионах была поразительно низкой: в среднем по всем выборам количество проголосовавших составляло лишь 25% от общего числа избирателей. Помимо этого поступали достоверные сообщения о фальсификациях и манипуляциях как за день до выборов, так и на избирательных участках. Несмотря на эти проблемы многие наблюдатели объявили результаты голосования победой ЕР и успешным подтверждением способности Кремля определять исход выборов. Первые существенные выборы, проведенные после массовых протестов 2011-2012 гг., подтвердили обоснованность мифа о непобедимости ЕР. Последующие региональные выборы в мае и сентябре 2013 г. принесли оппозиции некоторые заметные победы, но в целом подтвердили мощь ЕР и ее кандидатов. Более того, согласно опросам общественного мнения, осенью 2013 г. этот успех (в сочетании с нелюбовью в народе к организации президента Путина «Общероссийский народный фронт») повысил поддержку ЕР.

Правила проведения губернаторских выборов

На начальной стадии кампании протестов Кремль объявил о новых законах, возвращающих выборы губернаторов, которые были отменены в 2004 г. Хотя Кремлю в целом удалось сдержать оппозицию на региональных выборах 2012 г., угроза губернаторской независимости и утраты контроля над избирательной политикой в регионах привела к пересмотру юридической стороны этого процесса. Новый закон, подписанный в апреле 2013 г., стал шагом назад по отношению к обещанным прямым выборам. Он обеспечивает механизм, позволяющий региональным советам (которые в настоящий момент все находятся под контролем ЕР) голосовать за отмену губернаторских выборов, и введение сложного процесса назначения, в рамках которого каждая партия, представленная в регионе, может выдвинуть до трех кандидатов на рассмотрение президента России. Президент выбирает трех кандидатов, которых он представит областным советам для окончательного выбора. Хотя Кремль доказывал, что таким образом будет обеспечены интересы национальных меньшинств в регионах, явной целью этого закона является защита позиций Кремля и ограничение оппозиции.

Контроль Кремля над губернаторами является крайне важным моментом для обеспечения стабильности авторитарной избирательной системы как на уровне элит, так и на уровне масс. Как показал опыт выборов, проведенных за последние несколько лет в Ярославле, Кирове, Смоленске, Екатеринбурге и Астрахани, громкая оппозиция на службе баллотирующихся кандидатов может создать впечатление, что вся система кажется нестабильной. Оспаривание политического курса губернаторами приводит к тому, что Кремль выглядит слабым и уязвимым перед лицом вызова. При этом лояльные губернаторы могут обеспечить нужных кандидатов и избирателей как на региональных, так и федеральных выборах. Контроль центра над карьерой политиков остается

ключевым элементом этой системы. Назначение губернатора исключает возможность того, что амбициозный губернатор может создать себе репутацию в масштабах всей страны, которая станет для него трамплином для выдвижения своей кандидатуры на президентский пост.

Закон о выборах в федеральный парламент

До 2007 г. выборы в Государственную думу проходили по смешанной избирательной системе. Половина состава депутатов избиралась по одномандатным округам, тогда как другая половина избиралась по пропорциональному принципу от партий, прошедших пятипроцентный порог. В 2003 г., когда ЕР укрепила свои позиции, правила изменились: выборы стали проходить по чисто пропорциональной системе при избирательном пороге в 7%. Новая система была задумана для обеспечения роли ЕР как партии-гегемона. Наряду с отменой губернаторских выборов эта система ликвидировала остатки региональных механизмов, которые до этого играли немалую роль в парламентских выборах. Согласно новым правилам, все кандидаты режима будут баллотироваться по партийным спискам под контролем партийного руководства. В таком случае административные ресурсы могли бы перебрасываться посредством партии, обеспечивая ей таким образом несправедливое политическое преимущество. Высокий избирательный порог дополняет новый закон о регистрации партий и исключает формирование жизнеспособной оппозиции, поскольку у оппозиционных партий нет средств или организации для проведения кампании во всероссийских масштабах.

Между 2004 и 2013 гг. ЕР укрепила свою организацию во всероссийских масштабах и установила тесные связи в регионах. Управляемая Кремлем партия стала важным механизмом, связывающим различные уровни власти. Однако ее доминирование в парламенте налагает на нее ярлык власти, и в глазах разочарованных избирателей она будет нести ответственность за их беды. Более того, этот ярлык широко распространился на весь правящий класс, который повсеместно воспринимается как коррумпированный и преследующий личные интересы. Эта очевидная взаимосвязь становится минусом в период экономического кризиса, высокой коррупции и снижения поддержки режима в народе. Прозванная Алексеем Навальным «Партией жуликов и воров», ЕР не сможет обеспечить себе высокий уровень поддержки, которой она заручилась в 2003 и 2007 гг. Как показали парламентские выборы 2011 г., над ЕР нависла угроза утраты парламентского большинства, что в потенциале могло бы означать, что следующему президенту придется иметь дело с враждебно настроенным парламентом.

В марте 2013 г. президент Путин ввел новый закон о выборах, который восстановил смешанную систему и более низкий порог для партийного представительства, которые существовали между 1993 и 2003 гг. Это закон позволяет Кремлю набирать «независимых» кандидатов, которые баллотировались бы при его финансовой поддержке в округах, где партийный кандидат мог бы проиграть. Предполагается, что в случае победы эти кандидаты, сформировав фракцию независимых депутатов, будут поддерживать политику властей, что укрепит контроль Кремля над системой комитетов и структуру руководства. Создание «дружественной» оппозиции обеспечит возможности для

коалиции большинства, при этом ответственность за результаты этой политики не будет полностью возложена на ЕР. Более того, в тех избирательных округах, где ЕР не пользуется популярностью, кандидатам от оппозиции будет позволено баллотироваться и даже победить, рассеивая таким образом потребность в проведении всероссийских протестов. Более низкий порог означает, что в парламенте будет представлено больше партий меньшинства, при этом ЕР, скорее всего, останется самой большой партией, которая будет оказывать поддержку кремлевским инициативам.

Региональные политические механизмы, в которых когда-то доминировали независимо избранные и самостоятельные губернаторы, будут теперь управляться из Кремля посредством аппарата ЕР. Способность управлять выборами может быть, пожалуй, самой главной причиной, по которой Кремль будет продолжать инвестировать в эту партию, подстраховывая при этом свои ставки. В случае, если в партии случится какая-то катастрофа, эти функции перейдут «Общероссийскому народному фронту», который создает свои структуры по всей стране. В другом варианте ЕР могла бы просто изменить свое название и перестроиться. Однако, как было указано выше, недавняя тенденция роста народной поддержки ЕР может сделать эти чрезвычайные меры излишними.

Закон об администрировании выборов

Улучшение системы наблюдения за проведением выборов, усложнившей фальсификацию результатов, вынудило Кремль пойти на изменение административной структуры, отвечающей за проведение голосования. Федеральный закон N157, принятый в ноябре 2012 г., ввел ряд изменений, которые повсеместно рассматриваются как средство укрепления контроля Кремля над процессом выборов. Основным из этих изменений стало создание нового структурного уровня - участковой избирательной комиссии (УИК), которая будет организовывать собственно избирательный процесс - и определение единого дня голосования как для федеральных, так и региональных выборов. Эти изменения позволят Кремлю деликатно влиять на избирательный процесс в ходе последующего цикла выборов в России.

Как и в США, россияне обычно голосуют на избирательных участках, размещенных в школах, больницах и других общественных заведениях. Согласно предыдущему закону, избирательные участки обслуживали сотрудники, представлявшие все соперничающие партии. На самом деле, многие из них находились под влиянием режима и были отобраны по принципу лояльности и зависимости от государства. Однако в целом ряде случаев сотрудники избирательных участков отказывались от участия в фальсификации. Новые сотрудники будут состоять из обученных работников, назначенных территориальными избирательными комиссиями, которые, как считается, находятся под влиянием Кремля. Кроме того, закон предписывает, что сотрудники УИК должны выполнять свои функции до 2018 г., года, на который назначены следующие президентские выборы. Это условие дает партии возможность проверить этих людей на лояльность в ходе серии региональных выборов и, в случае неудовлетворительных результатов, вынудить их подать в отставку.

Однако наличие огромного количества участков в России предполагает, что для их обслуживания нужно задействовать слишком большое количество людей, а

партийным кадрам со стажем не хотелось бы отправляться в эти «недоходные» места. В ответ на новый закон оппозиция от Коммунистической партии до Координационного совета российской оппозиции (который был сформирован после протестов 2011-2012 гг.), организовалась для того, чтобы оспорить назначения в УИК, призвав своих сторонников самим выдвигаться на работу в участках. Ассоциация «Голос» создала программу «Честный УИК» для стимулирования работы в УИК.² Ряд политических партий скоординировал свои усилия для того, чтобы повлиять на членство в УИК. В долгосрочной перспективе эта новая система назначений сможет обеспечить присутствие оппозиции в избирательном процессе, что станет дополнением системы мониторинга выборов, которая была сформирована после волны протестов, вызванных результатами выборов.

Тот же закон определил единый день проведения как федеральных, так и региональных выборов. В те годы, когда всероссийские выборы не проводятся, региональные выборы состоятся во второе воскресенье сентября. Когда проводятся федеральные или президентские выборы, то дата выборов будет назначена на начало марта. Хотя это может показаться мелочью, унификация избирательных правил может иметь далеко идущие последствия. Во-первых, синхронизация федеральных и региональных выборов увязывает контекст на обоих уровнях, создавая некоторое преимущество для Кремля в момент ослабления правящей партии. Одновременное проведение федеральных и региональных выборов создает дает преимущество партиям всероссийского масштаба. Кроме того это создает горизонтальную связь между региональными контекстами, что позволяет Кремлю использовать в этих кампаниях административный ресурс. Наблюдатели оппозиции также полагают, что проведение выборов сразу после летних отпусков даст преимущество уже существующим партиям, имеющим доступ к СМИ, и, в первую очередь, ЕР.

Единая Россия: от гегемона до элемента крепления

Начиная с зимы 2012 г. ситуация с выборами начала меняться в пользу Кремля. Многие из этих перемен способствовали большей открытости, но в условиях контролируемой политической атмосферы в России подобного рода открытость не будет означать расширение демократии. У Кремля имеется неограниченный доступ к ресурсам, в том числе СМИ, административным, людским ресурсам и информации. Все эти факторы обеспечивают огромное преимущество власти на выборах.

Новый институциональный контекст выглядит весьма благоприятным для создания ЕР правящей коалиции, состоящей из независимых депутатов, поддерживаемых властью, дружественных оппозиционных партий и других партнеров. Хотя кажется маловероятным, что ЕР удастся полностью избавиться от клички «партия воров и жуликов», она остается самой укоренившейся партией на политическом ландшафте. Даже за вычетом фальсифицированных бюллетеней ЕР собрала впечатляющие 35-40% голосов. Более того, она является важной

² Сайт движения «Честный УИК» можно найти по следующей ссылке: <https://uik.golos.org/>. Эта попытка повлиять на формирование состава УИК стала одним из звеньев в акции, которая вынудила Кремль сделать «Голос» своей мишенью в рамках закона об «иностранцах» от 2013 г.

институциональной структурой, которая сможет привязать региональных лидеров к центру, заниматься распределением ресурсов и обучением политиков.

Несмотря на все эти меры контроля, выборы по-прежнему чреватые сюрпризами для Кремля. Даже хорошо отрепетированная предвыборная борьба может привести к неожиданным результатам. Оппозиция может возникнуть в самых, казалось бы, невероятных местах, а оппозиционные кандидаты даже умудрились победить на некоторых местных выборах. За прошедший год протестные настроения немного выросли, что делает откровенный подлог рискованным и провокационным предприятием. Вопрос о том, до какой степени и как долго стратегия институциональной манипуляции сможет закрепить стабильность режима, остается открытым, и ответ на него будет определен обстоятельствами, которые лежат вне сферы контроля Кремля.

Elliott School of
International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. www.ponarseurasia.org