

*В.Я.Гельман*

## **ВЫБОРЫ ПО-РУССКИ: ПРАВИЛА ИГРЫ В РОССИЙСКОЙ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ\***

Гельман Владимир Яковлевич – кандидат политических наук, профессор Европейского университета в Санкт-Петербурге.

Характерным исходом ряда посткоммунистических политических трансформаций стала «неформальная институционализация» (под институтами здесь понимаются нормы и правила политической деятельности) – преобладание таких партикуляристских неформальных институтов, которые замещают универсальные формальные институты политических режимов и подрывают их действие<sup>1</sup>. Именно господство неформальных институтов подобного типа создает препятствия для установления верховенства права, в том числе и в России. Но каковы причины возникновения, механизмы формирования и тенденции развития неформальных институтов в современной российской политике? Настоящая статья призвана наметить перспективы анализа этой научной проблемы на примере реформы институтов избирательного процесса в России.

### **Становление неформальных институтов**

Вслед за Д. Нортгом, увязывавшим неформальные институты с культурными феноменами<sup>2</sup>, ряд исследователей склонны рассматривать генезис неформальных институтов с позиций анализа «наследия прошлого», препятствующего

---

\* Автор благодарит А. Леденеву и В. Волкова за конструктивные замечания.

1. W. Merkel, A. Croissant, *Formale und informale Institutionen in defekten Demokratien* // *Politische Vierteljahresschrift*, 2000. – Bd. 41, N 1. – S. 3–30; H.-J. Lauth, *Informal institutions and democracy* // *Democratization*, 2000. – Vol. 7, № 4. – P. 21–50; G. Helmke, S. Levitsky, *Informal institutions and comparative politics: A Research agenda* // *Perspectives on politics*, 2004. – Vol. 2, N 4. – P. 725–740.

2. D. North. *Institutions, institutional changes, and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. – P. 6.

закреплению универсальных «правил игры». Также обращается внимание на то, что неформальные институты в процессе трансформации становятся своего рода механизмом защитной реакции, которая позволяет индивидам и обществам справляться с кризисами переходного периода. Иначе говоря, генезис неформальных институтов, согласно этой точке зрения, носит структурный характер и не зависит от действий агентов. Однако структурный подход не может дать исчерпывающих объяснений вариаций феномена неформальной институционализации в различных обществах или в различных сферах жизни одного и того же общества<sup>3</sup>. Он может (и должен) быть дополнен характеристиками действий акторов в ходе институциональных изменений (в процессе институционального строительства)<sup>4</sup>.

Почему институциональные изменения в России 1990-х – 2000-х годов привели к преобладанию неформальных институтов? Напрашивающийся ответ на этот вопрос таков: это вызвано **интересами** акторов – участников процесса институционального строительства. Поскольку «институты... создаются, чтобы служить интересам тех, кто обладает властью для установления новых правил»<sup>5</sup>, постольку доминирующие акторы были способны навязать новые «правила игры» в своих интересах. Но такой взгляд предполагает, что акторы заведомо обладают полной информацией и способны предвидеть все последствия своих (как и чужих) шагов в ходе институционального строительства. Подобное представление, теоретически не оправданное с позиций ограниченной рациональности, тем более неадекватно в условиях комплексной трансформации в России, для которой в 1990-е – начале 2000-х годов была характерна высокая неопределенность<sup>6</sup>. А потому институциональные изменения подчас приводили отнюдь не к тем результатам, на которые рассчитывали их инициаторы.

Что же еще, кроме интересов, движет акторами в процессе институциональных изменений? Рациональные акторы стремятся к минимизации нежелательных для них последствий неопределенности и потому вынуждены оценивать ту (неполную и противоречивую) информацию, которая имеется в их распоряжении. Поскольку решения в ходе институционального строительства приходится принимать быстро, то акторам необходим «фильтр» для сортиров-

---

3. Подробнее критику структурного подхода см.: V. Gel'man. *The unrule of law in the making: The Politics of informal institution-building in Russia // Europe-Asia Studies*, 2004. – Vol. 56, N 7. – P. 1022–1025.

4. Merkel, Croissant. – *Op. cit.*, S. 17–20.

5. North, *op. cit.*, p. 16.

6. V. Gel'man, S. Ryzhenkov, M. Brie. *Making and breaking democratic transitions: The comparative politics of Russia's regions*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2003. – P. 19–32.

ки информации. Роль такого «фильтра» выполняет *идеология*, – но не как набор тех или иных политических доктрин, а как способ восприятия проблем акторами, когнитивная схема, своего рода «ментальная модель»<sup>7</sup>. – Иными словами, речь идет о прикладной идеологии, о приложении идеологии к политическому курсу в той или иной сфере, что позволяет политическим акторам, во-первых, *оптимизировать* количество необходимой им информации а, во-вторых, судить о соответствии существующих институтов их нормативным представлениям<sup>8</sup>.

Если интересы и идеологии, хотя и различным образом, обуславливают рациональность действий акторов в ходе институционального строительства, то вызванный неопределенностью *дефицит информации* у акторов играет прямо противоположную роль, побуждая их заботиться о краткосрочных, а не о долгосрочных перспективах своих шагов и позволяя им судить о последствиях их действий лишь *ex post*.

В целом, стимулы политических акторов, которые участвуют в процессе институционального строительства, могут быть описаны своего рода неформальной моделью, результирующей сумму интересов, идеологий и (дефицита) информации: Институциональные изменения =  $\Sigma$  (Интересы + Идеологии + Информационный дефицит).

Роль идеологий, интересов и информации неодинакова на разных этапах процесса институционального строительства. На стадии выбора институтов идеологии если не доминируют, то имеют большое значение, в то время как интересы либо не успели проявиться, либо их влияние ограничено дефицитом информации (идеологии к этому фактору гораздо менее чувствительны). По мере формирования новых институтов влияние неопределенности снижается, хотя последствия внедрения институциональных изменений могут вызвать новую неопределенность. Дефицит информации остается важным фактором институционального строительства в переходный период вплоть до его завершения. Однако проявление новых институтов в действии выводит на передний план интересы и способствует не только снижению роли идеологий по сравнению с интересами, но и модификации, если не смене идеологий отдельными акторами.

Применительно к процессу институционального строительства 1990-х – 2000-х годов в России эта логика выглядит следующим образом. На раннем этапе интересы акторов, которые пришли к власти в России после силовых конфликтов 1991 и 1993 гг., были связаны с созданием таких новых институтов, которые позволяли бы и легитимировать новый политический режим, и обеспечить

7. A. Denzau, D. North. *Sharing Mental Models: Ideologies and Institutions* // *Kyklos*, 1994. – Vol. 47, N 1. – P. 3–31.

8. D. North. *Structure and change in economic history*. New York: W.W. Norton, 1981. – P. 49.

сохранение власти. Неформальные институты позволяли обходить несовершенство прежних и/или новых норм, либо же создавались в результате сознательных умолчаний или двусмысленностей в рамках новых формальных институтов. Вместе с тем, крайне высокий уровень неопределенности вел к непреднамеренным последствиям институциональных изменений. Неудивительно, что в этих условиях ведущая роль при выборе институтов принадлежала идеологиям. Ведущей идеологией начала 90-х годов выступал экономический либерализм<sup>9</sup> в варианте, связанном с минимизацией регулирующих функций государства везде, где только это было возможно. Либеральный идеологический «фильтр» способствовал тому, чтобы при прочих равных условиях исключать государство из числа участников институционального регулирования, оставляя за ним «по умолчанию» лишь функции надзора за соблюдением норм. Неудивительно, что созданные таким образом формальные институты пестрели разного рода «дырами», которые легко заполнялись неформальными институтами не только по желанию, но и по недосмотру их создателей. Практика «деформализации правил»<sup>10</sup> и «размытой законности»<sup>11</sup> становилась рутинной.

В результате неформальные институты заняли преобладающее место в российской политике, развиваясь как стихийно, так и целенаправленно. В 2000-е годы институциональное строительство в России привело к (вынужденному) принятию такого рода «правил игры» всеми значимыми акторами. Хотя эффективность новых институтов была невелика, но издержки дальнейших институциональных изменений казались выше цены сохранения статус-кво. Это повлекло за собой стабилизацию ожиданий и поведения политических акторов; внедрение инноваций сменилось фиксацией складывавшегося (нового) равновесия между ними<sup>12</sup>. В этот период неопределенность значительно снизилась, происходивший же на уровне идеологий «консервативный сдвиг»<sup>13</sup>, вполне отвечал потребностям акторов в сохранении статус-кво. К началу 2000-х годов цикл институционального строительства был завершен, и сложившееся в его ходе сочетание формальных и неформальных институтов укоренилось в практике политического процесса в России.

---

9. Подробнее об экономических идеологиях в России см.: В. Радаев. *Экономическая социология*. М.: Аспект-Пресс, 1998. – С. 297–301.

10. См.: В. Радаев. *Деформализация правил и уход от налогов в российской хозяйственной деятельности // Вопросы экономики*, 2001. – N 6. – С. 60–79.

11. См.: M. Cohn. *Fuzzy Legality in Regulation: The Legislative Mandate Revisited // Law and Policy*, 2001. – Vol. 23, N 4. – P. 469–497.

12. См.: J. Knight. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. – P. 185.

13. В. Радаев. *Экономическая социология*. – С. 301.

При всем этом динамика изменений в различных сферах политики существенно различалась. Показательны в этом отношении выборы как институт, который в России не был связан с «наследием прошлого».

### **Выборы: Правила игры... в одни ворота**

Анализ институтов избирательного процесса до самого последнего времени находился на периферии электоральных исследований<sup>14</sup>, хотя именно от этих институтов зависит, несут ли выборы демократический характер. Российские выборы, по классификации Й. Элклита и П. Свеннсона<sup>15</sup>, являются свободными, но несправедливыми. Иначе говоря, равные возможности участия кандидатов и партий в предвыборной борьбе сопровождаются систематически неравным доступом их участников к этой борьбе. Помимо подозрений в систематической фальсификации итогов голосования в ряде регионов России, несправедливость российских выборов имеет три составляющих. 1) одностороннее освещение кампании в СМИ, в том числе (и, прежде всего) контролируемых государством; 2) неравенство доступа к финансовым ресурсам, включая использование общественных помещений в целях кампании; 3) несправедливое разрешение избирательных споров, в том числе применение санкций в ходе кампании и по итогам выборов<sup>16</sup>. Эти неформальные институты российского избирательного процесса входят в «меню манипуляций», характерное для недемократических выборов, прежде всего во многих странах третьего мира<sup>17</sup>.

Электоральная реформа в России стартовала в 1993 г., когда после роспуска Съезда народных депутатов сторонники Б. Ельцина добились от него издания указа о проведении выборов депутатов Государственной думы на основании положения о выборах, разработанного группой либеральных экспертов под руководством В. Шейниса. Именно этот документ лег в основу принятого в 1994 г. рамочного закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», который был призван регулировать нормы выборов органов власти и должностных лиц всех уровней. В соответствии с ним были

14. S. Mozaffar, A. Schedler. *The comparative study of electoral governance – An introduction* // *International political science review*, 2002. – Vol. 23, N 1. – P. 6.

15. J. Elklit, P. Svensson. *What makes elections free and fair?* // *Journal of democracy*, 1997. – Vol. 8, N 3. – P. 37.

16. *Подробные описания см.: В. Прибыловский. Управляемые выборы: Деградация института выборов при Путине* // *Россия Путина: История болезни. М.: Панорама, 2004. – С. 6–85.*

17. A. Schedler. *The nested game of democratization by elections* // *International political science review*, 2002. – Vol. 23, N 1. – P. 104–109.

выдержаны и принятые в 1995 г. российские законы о думских и президентских выборах. В ходе работы Думы второго созыва в закон «Об основных гарантиях...» и в законы о думских и президентских выборах были внесены многочисленные поправки. В этот период обладавшие большинством в Думе коммунисты и их союзники в целом выступали согласованно с либералами из фракции «Яблоко». В Думе третьего и четвертого созывов цикл институциональных изменений был доведен до логического завершения с принятием в 2001–2003 гг. и в 2005 г. законов о политических партиях, новых редакций законов «Об основных гарантиях...», о думских и президентских выборах и поправок в некоторые другие законы. В этих созывах Думы устойчивым большинством обладали фракции, входившие в «Единую Россию», а политика институционального строительства находилась под контролем президентской администрации. Как же повлияли идеология, интересы и информация акторов на динамику регулирования ключевых норм избирательного процесса?

### **Освещение выборов и агитация в средствах массовой информации**

Разработчики Положения о выборах 1993 г. исходили из принципа минимизации регулирования деятельности СМИ. Всем партиям и кандидатам предоставлялись (минимально) равные возможности для ведения бесплатной агитации на телевидении, радио и в газетах, прямо или косвенно контролируемых государством (позднее, в законе «Об основных гарантиях...» круг этих СМИ был несколько расширен). Вместе с тем, Положение оставляло за рамками регулирования как платную агитацию в этих СМИ, так и освещение ими хода кампании; деятельность СМИ, не зависящих от государства, не регулировалась Положением вообще. Такой институциональный выбор отражал и идеологию, и интересы разработчиков. С одной стороны, любое ограничение деятельности СМИ рассматривалось ими как покушение на свободу слова, одно из главных политических завоеваний перестройки. С другой стороны, контроль сторонников Ельцина над основными каналами телевидения сыграл немалую роль в победе президентской стороны на референдуме в апреле 1993 г., освещение которого носило явно односторонний характер. Более того, попытки Верховного Совета, а затем Государственной думы добиться паритета в новостных программах СМИ, встречали протест со стороны президентской администрации, либеральных партий и политиков, не говоря уже о самих представителях СМИ.

Накануне и в ходе думских выборов 1993 г. следование либеральной доктрине минимизации государства стало «фильтром», определившим выбор институтов, регулировавших освещение кампании и предвыборную агитацию. Интересы сторонников Ельцина при этом просматривались прозрачно, но в ходе

кампании 1993 г. они проявились незначительно. Отчасти это было обусловлено тем, что сами новые нормы преследовали идеологическую цель легитимации политических инноваций (конкурентные выборы и свобода слова). Но играло роль и то, что сторонники Ельцина, опираясь на неточную и неадекватную информацию, были уверены в своей победе, а главной целью для президентской администрации был проходивший одновременно с выборами конституционный референдум; борьбе партий не уделялось сколько-нибудь значительного внимания<sup>18</sup>. Гораздо большее значение для исхода выборов имели возможности платной агитации в СМИ, которыми успешно воспользовался лидер ЛДПР Владимир Жириновский.

В результате проведенной в 1994–1995 гг. «работы над ошибками» нормы агитации в СМИ были несколько скорректированы и дополнены: в частности, закон о думских выборах предполагал введение ограничений эфирного времени для платной агитации. На думских выборах 1995 и 1999 гг., однако, отчасти из-за высокого уровня партийной фрагментации, этот фактор существенной роли не сыграл. При этом отсутствие регулирования освещения кампании в других программах СМИ (помимо агитации) повлекло за собой расцвет скрытой политической рекламы в различных формах. Но все же важнейшим источником информации о выборах для избирателей была не явная или скрытая агитация, а новостные программы. Если на думских выборах 1995 г. освещение кампании в СМИ было относительно сбалансированным<sup>19</sup>, то последующие выборные кампании демонстрировали эффекты информационных манипуляций. На президентских выборах 1996 г. полный контроль над каналами телевидения привел к тому, что кампания освещалась, по оценкам Европейского института СМИ, «резко, грубо и односторонне», а баланс позитивных оценок Ельцина и негативных оценок Зюганова в новостных программах основных каналов в ходе кампании составил +492 и –313, соответственно<sup>20</sup>. На думских выборах 1999 г. «информационная война» была выиграна крупнейшими общегосударственными телекомпаниями, ОРТ и РТР, противниками которых выступали частное НТВ и часть региональных компаний. По некоторым оценкам, эта «война» оказала влияние на голосование примерно 10–20% избирателей<sup>21</sup>.

---

18. Подробнее см.: M. Urban. *December 1993 as a replication of Late-Soviet electoral practices // Post-Soviet affairs*, 1994. – Vol. 10, N 2. – P. 127–158.

19. Подробнее см.: S. White, R. Rose, I. McAllister. *How Russia votes*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1997. – P. 213.

20. *Ibid.*, p. 251–252.

21. Подробнее см.: *Россия в избирательном цикле 1999–2000 годов / Под ред. М. Макфола, Н. Петрова, А. Рябова, М.: Гендальф, 2000. – С. 18–20, 209.*

Победа правящей группировки на выборах 1999–2000 гг. повлекла за собой снижение уровня неопределенности. Актеры могли уверенно прогнозировать последствия своих шагов, и политика институционального строительства была направлена на сохранение статус-кво (тому же способствовала и смена идеологий). В этих условиях произошел поворот от институционального вакуума в регулировании освещения кампаний к жестким ограничениям в этой сфере. Принятые в 2002–2003 гг. по инициативе президентской администрации поправки к закону «Об основных гарантиях...» и к закону о СМИ квалифицировали как агитацию практически любое упоминание в СМИ партий и кандидатов, кроме официальной информации избирательных комиссий и/или полного перечня всех участников выборов. При этом закон допускал освещение в СМИ профессиональной деятельности кандидатов, что фактически оставляло возможность для агитации в пользу инкубентов. Нарушение этого принципа грозило СМИ санкциями (вплоть до угрозы закрытия) со стороны избирательных комиссий и судов, призванных определять, что служит информацией о выборах, а что – агитацией. Хотя в конце 2003 г. Конституционный суд России отменил наиболее одиозные положения этого закона, но на деле новое регулирование узаконило использование неформального института селективного применения санкций в отношении нелояльных СМИ, партий и кандидатов. Элементы подобного регулирования сохранились и в законе 2005 г., теперь уже чтобы закрепить доминирование «партии власти» в российской электоральной политике.

### **Политическое финансирование**

Образцом для импорта институтов политического финансирования архитекторы российской электоральной реформы избрали американскую модель комитетов политического действия, адаптировав ее к российским условиям. Согласно нормам Положения о выборах 1993 г. и последующих законов о выборах, партии и кандидаты после регистрации должны были открывать специальные банковские счета для аккумуляции средств избирательных фондов на ведение предвыборной агитации. При этом приоритет в политическом финансировании был отдан частным источникам, доля государственной поддержки партий и кандидатов была символической. Так, например, на думских выборах 1995 г. лимит избирательных фондов партий составил 2 400 000 долл., а Центризбирком выделил им лишь по 18 000 долл. остальное составляли частные и, главным образом, корпоративные пожертвования<sup>22</sup>. Этот подход радикально от-

---

22. White, Rose, and McAllister. *Op. cit.* – P. 212.

личал российскую модель политического финансирования от Чехии или Венгрии, выбравших приоритет государственной поддержки партий при ограничении частных и корпоративных пожертвований<sup>23</sup>. Причины выбора этой модели носили преимущественно идеологический характер. Как отмечал Шейнис в беседе с автором этих строк (август 1994): «Не так страшно, если некоторые богатые люди смогут купить голоса избирателей. Государственное финансирование более опасно для российской демократии»<sup>24</sup>. За этой идеологией стояли интересы российских либералов, стремившихся к легитимации нового политического и экономического строя и не без оснований рассчитывавших на поддержку со стороны нового российского бизнеса.

Подобная схема политического финансирования, закрепленная в Законе «Об основных гарантиях...» и в ряде других законов, была полна как «дыр», так и сознательных умолчаний. Она затрагивала регулирование лишь малой доли расходов партий и кандидатов, непосредственно связанных с ведением ими предвыборной агитации. На деле же текущая деятельность партий, включая их подготовку к выборам, стоившая несоизмеримо больше, и едва ли не более значимая с точки зрения результатов кампаний, оставалась непрозрачной и неподконтрольной закону. Институциональный вакуум в этой сфере оставлял широкие возможности для различных форм неформального воздействия на партии со стороны и бизнеса, и государства (от покупки мест в партийных списках до помощи либо препятствования в создании партийных офисов на местах). Кроме того, агитация была отнюдь не единственным способом влияния партий и кандидатов на результаты выборов. И если прямой подкуп избирателей был законодательно запрещен, то различные формы непрямого подкупа – от предвыборной благотворительности до заключения договоров с избирателями об оказании им услуг – процветали. Но главное – нормы политического финансирования практически не затрагивали произвольного использования государственных ресурсов в целях ведения кампаний, на чем строилась организационная основа «партий власти». В последнем случае институциональный вакуум был создан сознательно в интересах либералов, хотя на думских выборах 1993 и 1995 гг. этот фактор и не принес им существенных дивидендов. Зато на президентских выборах 1996 г. влияние всех неформальных институтов политического финансирования проявилось в полной мере. Государственные ресур-

23. P. Lewis. *Party funding in post-Communist East-Central Europe // Funding democratization / Ed. by P. Burnell and A. Ware. Manchester: Manchester University Press, 1998. – P. 137–157.*

24. Цум. no: *Elections in Russia, 1993–1996: Analyses, documents and data / Ed. by V. Gel'man, G. Golosov. Berlin: edition Sigma, 1999. – P. 53.*

сы открыто использовались в целях кампании; наиболее известным примером служила история с арестом на проходной Дома правительства активистов штаба Ельцина, которые выносили из здания 538 000 долл. наличными («коробка из-под ксерокса»). Предвыборная раздача «благ» избирателям в ходе кампании, по мнению Даниэля Трейсмана, сыграла ключевую роль в покупке голосов и обеспечила благоприятные для Ельцина итоги голосования<sup>25</sup>. В этом же ряду находится и косвенная поддержка лояльных партий и общественных организаций президентской администрацией, и ряд других механизмов политического финансирования.

Хотя Государственная дума внесла поправки в электоральные законы, стремясь залатать законодательные «дыры», связанные с возможностями подкупа избирателей, но не слишком в этом преуспела. Во-первых, взамен одних «дыр» открывались другие. Во-вторых, декларации прозрачности политического финансирования носили откровенно популистский характер и были неэффективны (так, кандидаты на думских выборах 1999 г. были обязаны представлять декларации о своих доходах и имуществе, практически не имевших никакого отношения к финансовому положению и их самих, и их партий). В-третьих, контроль за соблюдением данных норм был возложен на избирательные комиссии, которые не обладали достаточными ресурсами для его обеспечения. Поэтому либо на все злоупотребления закрывались глаза, либо формальные институты электорального законодательства использовались избирательными комиссиями и судами как средство политически мотивированного селективного наказания нелояльных партий и кандидатов<sup>26</sup>. Поскольку нормы политического финансирования явно или неявно нарушались многими, то от произвола не был застрахован почти никто (кроме «партий власти»). В-четвертых, все эти поправки не затрагивали суть сложившегося механизма: речь шла лишь о надводной части «айсберга» политического финансирования<sup>27</sup>.

Самые значительные институциональные изменения в этой сфере были предприняты по завершении периода неопределенности. Согласно принятому в 2001 г. по инициативе президента России федеральному закону о политических партиях, представленные в Государственной думе партии финансируются государством пропорционально полученной ими доле голосов на выборах (характерно, что либералы в Думе выступали против принятия этой нормы). В 2005 г. доля государственного финансирования существенно возросла, однако непроз-

---

25. D. Treisman. *Dollars and democratization: The role of power and money in Russia's transitional elections* // *Comparative politics*, 1998. – Vol. 31, N 1. – P. 1–21.

26. Подробнее см.: Прибыловский. Указ. соч.

27. V. Gel'man. *The iceberg of Russian political finance* // *Funding democratization* / Ed. by P. Burnell and A. Ware. Manchester: Manchester University Press, 1998. – P. 158–175.

рачный механизм политического финансирования сохранился в прежнем виде, поскольку регулирование избирательных фондов не претерпело существенных изменений. В свою очередь, полученная государством возможность контроля за использованием партиями бюджетных средств может служить не столько средством обеспечения прозрачности политического финансирования, сколько дополнительным средством селективного наказания. Скорее всего, все останется без изменений в ближайшие годы.

### **Конфликты и санкции**

Санкции за нарушение норм избирательного законодательства относятся к трем стадиям избирательного процесса: 1) регистрации кандидатов и партийных списков; 2) ведении предвыборной агитации; 3) признании итогов выборов. Соответственно, возможности отказа в регистрации, отмены решения о регистрации и признание выборов недействительными могут стать исходами конфликтов в избирательном процессе. Российская электоральная реформа и в этом отношении продемонстрировала преобладание неформальных институтов над формальными. Тот факт, что по инициативе либералов последнее слово в рассмотрении избирательных споров принадлежало не избирательным комиссиям (назначавшимся органами власти и во многом от них зависимым), а судам, не был определяющим. Отметим, впрочем, что Верховный суд, например, отменял необоснованные решения Центральной избирательной комиссии об отказе в регистрации списков кандидатов «Яблока» и «Державы» (на выборах 1995 г.). Проблема состояла в ином: критерии рассмотрения электоральных споров избирательными комиссиями и судами были размытыми, а перечень оснований для санкций не являлся исчерпывающим.

В данном случае сочетание «дыр» и умолчаний демонстрирует в большей мере влияние интересов, нежели идеологий. В особенности это касается оснований для признания итогов выборов недействительными, которые по закону «Об основных гарантиях...» 1994 г. (ст. 32) были сформулированы следующим образом: «в случае, если допущенные... нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей»<sup>28</sup>. Когда во время обсуждения проекта данного закона автор этих строк предложил зафиксировать исчерпывающий перечень подобного рода нарушений, дабы исключить произвольную трактовку норм, один из депутатов откровенно уточнил необходимость введения такой нормы возможностью отмены итогов президентских выборов в случае, если на них победит Зюганов или Жириновский. Эта угроза реализова-

---

28. *Gel'man and Golosov. Op. cit. – P. 456.*

на не была, но повод для отмены результатов практически любых выборов найти несложно. Так, после того, как в 1998 г. на выборах мэра Нижнего Новгорода победил аутсайдер-популист с уголовным прошлым Андрей Климентьев, итоги выборов признали недействительными, поскольку победитель обещал избирателям в ходе кампании повышение пенсий и зарплат, что было квалифицировано как подкуп избирателей<sup>29</sup>. По этим же основаниям, кстати, можно было бы признать недействительными и итоги президентских выборов 1996 г.

Попытки залатать «дыры» Дума предпринимала и в этой сфере. Так, если в Законе «Об основных гарантиях...» 1994 г. отмена регистрации кандидатов и списков партий допускалась лишь в случае антиконституционных призывов в ходе агитации, то принятые в 1997 г. поправки предусматривали более широкий перечень, в том числе нарушения кандидатами правил политического финансирования. Более четкие основания были предусмотрены и для отказа в регистрации кандидатов и списков кандидатов, а ряд норм из-за опасения злоупотреблений подвергся пересмотру. В частности, сбор подписей избирателей при выдвижении кандидатов позволял отказать в регистрации едва ли не любому участнику выборов по формальным основаниям; взамен его было введено внесение избирательного залога, не оставлявшее места для произвола при регистрации. Об изменении ситуации говорит количественный анализ споров вокруг регистрации кандидатов в ходе думских выборов 1999 г. в решениях судов не было выявлено значимой политической мотивации, хотя избирательные комиссии были более лояльны по отношению к «партии власти»<sup>30</sup>. В 2002–2003 гг. Дума установила исчерпывающий перечень оснований для отказа в регистрации кандидатов или ее отмены, как и перечень оснований для отмены итогов голосования, но на деле ряд норм либо можно было легко обойти, либо они служили дополнительным стимулом для селективного наказания кандидатов за реальные или мнимые нарушения законов<sup>31</sup>. Кроме того, перечень нарушений законов, попадавших под санкции, включал в себя и такие сомнительные позиции, как недостоверные сведения о доходах и имуществе кандидатов, выход из состава партийного списка одного из трех ведущих кандидатов (позднее эта норма была отменена Конституционным судом). Сама по себе угроза применения санкций со стороны избирательных комиссий и судов в этой связи также служила частью «меню манипуляций».

---

29. Gel'man, Ryzhenkov and Brie. *Op. cit.* – P. 121.

30. М. Popova. *Watchdogs or attack dogs: The role of the courts and the CEC in electoral registration disputes associated with the 1999 Russian State Duma elections. Paper presented at the conference «Moving beyond transition». University of Toronto, 5–7 February 2004.*

31. См.: Прибыловский. *Указ. соч.* – С. 10–11.

Завершение цикла институциональных изменений в 2000-е годы ясно обозначило пределы электоральных реформ и в этой сфере. С одной стороны, сомнительные основания для санкций были исключены, а сроки их вынесения – пересмотрены (в частности, введен запрет на отмену регистрации кандидатов и партийных списков за пять дней до дня голосования). С другой стороны, закон о политических партиях дает государству (в лице Министерства юстиции) широкие основания для контроля над партиями, включая возможности отмены их регистрации не только в ходе кампании, а в любой момент. Таким образом, вопрос о возможности смены власти в результате выборов в России после более чем десяти лет электоральных реформ по-прежнему остается открытым.

Как видно, выбор институтов на начальной стадии реформ, обусловленный сочетанием идеологий и интересов акторов, во многом predetermined их дальнейшую эволюцию. В то время как «дыры» в законах частично могли быть устранены (не всегда успешно), заметные лакуны и умолчания оставляли возможность действия неформальных институтов. Поскольку последние оказывались полезными для сохранения статус-кво, постольку они могли даже закрепляться в формальных нормах, либо (в противном случае) отбрасываться за ненадобностью и заменяться другими неформальными институтами. При этом влияние политических ресурсов на ход институционального строительства было опосредованным. Если «наследие прошлого» в известной мере формировало идеологию акторов, игравшую немалую роль при выработке курса реформ, то снижение роли государства становилось заметным на стадии реализации норм (в частности, при селективном их применении). Структурные ограничения задавали рамки выбора и внедрения институтов избирательного процесса, но конкретные варианты реформ все же зависели и зависят от действий акторов. Сегодня с окончанием периода неопределенности исчерпаны их интересы в дальнейших институциональных изменениях в данной сфере. Но остается открытым вопрос, каковы перспективы достигнутого сегодня в российской политике равновесия формальных и неформальных институтов (с преобладанием последних)?

### **Вместо заключения**

Отмечая преобладание неформальных институтов, следует иметь в виду, что по мере развития институтов роль действий акторов, их идеологии, интересов и информации, скорее всего, снижается по сравнению с долгосрочными эффектами структурных факторов. И все же этих воздействий не следует недооценивать. Пока трудно сказать, в какой мере неформальные институты могут сформировать основы устойчивости политического режима в России или, напротив, создать условия для его кризиса или даже краха. Не исключено, что завершение цикла институциональных изменений в середине первого десятиле-

тия 2000-х годов может стать началом цикла новых реформ, которые будут направлены на подрыв неформальных институтов. Но пока не вполне ясны внутривнутриполитические источники возможного поворота к преобладанию формальных институтов в сегодняшней России. Ни соотношение сил политических акторов, ни их идеологии и интересы, ни тенденции восстановления административного потенциала российского государства на фоне его низкой автономии не способствуют такому повороту. Поэтому «неформальная институционализация», скорее всего, имеет шанс оставаться не временным «дефектом» постсоветских демократий (в смысле отклонения от «правильного» пути развития)<sup>32</sup>, а долгосрочной и принципиальной чертой российского политического режима в целом и электоральной политики в России в частности.

---

32. Подробнее см.: Merkel., Croissant. – *Op. cit.*