

**Основные тенденции политического развития России
в 2011 – 2013 гг.**

Кризис и трансформация российского авторитаризма

ДОКЛАД ФОНДА «ЛИБЕРАЛЬНАЯ МИССИЯ»

Под редакцией Кирилла Рогова

СОДЕРЖАНИЕ.

Введение.

ЧАСТЬ 1. КРИЗИС И ТРАНСФОРМАЦИЯ РОССИЙСКОГО ЭЛЕКТОРАЛЬНОГО АВТОРИТАРИЗМА В 2011 – 2013 гг. Доклад.

ЧАСТЬ 2. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ В 2011 – 2013 ГГ.

ПРИЧИНЫ И ПРИЗНАКИ КРИЗИСА ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ. ФАКТОРЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ДИНАМИКИ

- 2.1. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФОН И СОЦИАЛЬНЫЕ НАСТРОЕНИЯ: РАСПАД
АВТОРИТАРНОГО КОНСЕНСУСА (Кирилл Рогов)
- 2.2. ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ ВЫБОРОВ В 2011 – 2013 гг.: МОСКВА ПРОТИВ
СИСТЕМЫ (Дмитрий Орешкин)
- 2.3. ФАКТОРЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ДИНАМИКИ, 2011 – 2013 гг.: ТЕНДЕНЦИИ,
НАСТРОЕНИЯ, ПОВЕСТКИ (Мнения экспертов)

ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕФОРМА 2011 – 2013 гг.: МЕЖДУ УПРАВЛЯЕМОСТЬЮ И ЛЕГИТИМНОСТЬЮ

- 2.4. РЕФОРМА ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ 2011-2012 гг.: ОГРАНИЧЕННАЯ
ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ В ЦЕЛЯХ АВТОРИТАРНОЙ КОРРЕКЦИИ (Григорий Голосов)
- 2.5. РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ПЕРВОГО ГОДА ТРЕТЬЕГО СРОКА:
РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ ВМЕСТО ФЕДЕРАЛИЗАЦИИ (Ростислав Туровский)
- 2.6. РЕЗУЛЬТАТЫ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ: ЧТО ПОКАЗАЛИ РЕГИОНАЛЬНЫЕ
ВЫБОРЫ СЕНТЯБРЯ 2013 г. (Александр Кынев)

СТРАТЕГИИ И МЕХАНИЗМЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕАКЦИИ

- 2.7. РОССИЙСКАЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА: ПРАВОВОЕ
АДМИНИСТРИРОВАНИЕ И РЕПРЕССИВНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ (Владимир Пастухов)
- 2.8. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВО: ОТ СОСУЩЕСТВОВАНИЯ К
ПРОТИВОСТОЯНИЮ (Мария Липман)
- 2.9. ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕПРЕССИИ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЯ В РОССИИ,
2012-2013 ГГ. ФОРМЫ, МЕТОДЫ И МАСШТАБЫ (Григорий Охотин)

ВВЕДЕНИЕ

Фактическая аннексия Крыма в марте 2014 г. без сомнения стала поворотным моментом постсоветской истории России. Масштаб последствий этого события сегодня еще трудно оценить во всей их полноте. Однако понимание этого поворота невозможно без анализа предшествующего исторического периода – периода кризиса и трансформации режима мягкого электорального авторитаризма, сформировавшегося в России в 2000-е гг. В значительной мере решение о присоединении Крыма стало результатом этого кризиса, сопровождавшего возвращение Владимира Путина в Кремль, и вызванных им изменений в российском политическом ландшафте и политической системе на протяжении 2012–2013 гг.

Доклад «Основные тенденции политического развития России в 2011–2013 гг. Кризис и трансформация российского электорального авторитаризма», подготовленный при поддержке фонда «Либеральная Миссия», ставит своей целью описать основные противоречия, развилки и тенденции политического развития страны в указанный период. Первоначально доклад должен был охватывать время до начала 2013 г. – первый год третьего президентства Владимира Путина. Однако процесс трансформации политического режима, спровоцированный выборами декабря 2011 г. и последовавшими за ними массовыми протестами, находился в этот момент в самом разгаре – новая конструкция была явно не завершена, изменения продолжались. Так, например, параметры политической реформы, определяющей правила игры на электоральном поле и порядок формирования Государственной Думы, были вновь существенно изменены в конце 2013 – начале 2014 г. В итоге историческое время доклада оказалось ограничено двумя кризисными эпизодами новейшей российской истории – кризисом политической системы конца 2000-х гг., проявлением которого стали массовые протесты против фальсификации парламентских выборов в декабре 2011 г., с одной стороны, и «украинским кризисом» начала 2014 г. – с другой.

Основной текст доклада представляет собой описание главных вызовов и тенденций политического развития России в этот период – признаков и причин кризиса политического режима, а также характера трансформации режима в ответ на этот кризис. Текст опирается на подробные очерки, описывающие положение дел в важнейших сферах политической и общественной жизни, составляющие разделы второй части доклада. В них подробно описаны и охарактеризованы социальные и общественные

настроения в указанный период, ход, особенности и результаты предпринятой в 2012–2013 гг. политической реформы, тенденции в области правоприменения, драматические изменения в отношениях государства и общества, а также репрессивные практики периода политической реакции. Этому посвящены три главы второй части доклада: *«Причины и признаки кризиса политической системы. Факторы политической динамики»*, *«Политическая реформа 2011–2013 гг.: между управляемостью и легитимностью»* и *«Стратегии и механизмы политической реакции»*. При этом, как уже было отмечено, характер и параметры политической реформы радикально менялись на протяжении рассматриваемого периода: разделы соответствующей главы, по сути, описывают разные стороны и этапы реформы. Для упрощения системы кросс-ссылок авторские разделы имеют сквозную нумерацию.

События начала 2014 г. в известном смысле подвели черту под рассматриваемым в докладе периодом, выдвинув в центр общественного обсуждения новую повестку и серьезно изменив политические балансы. Всесторонняя оценка новой ситуации – дело будущего. Однако понимание логики кризиса политического режима, имевшего место в 2011–2012 гг., и логики его преодоления, ставшие основным предметом настоящего доклада, совершенно необходимы для понимания не только «крымского» поворот российской истории, но и тех вызовов, которые будут определять политическую динамику в среднесрочной перспективе.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

**КРИЗИС И ТРАНСФОРМАЦИЯ РОССИЙСКОГО
ЭЛЕКТОРАЛЬНОГО АВТОРИТАРИЗМА.**

**ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИИ В 2011–2013 гг.**

ДОКЛАД ФОНДА «ЛИБЕРАЛЬНАЯ МИССИЯ»

1. Общая характеристика эволюции российского политического режима на протяжении 2000-х гг.

Сложившийся в России в 2000-е гг. режим может быть охарактеризован как электоральный авторитаризм, т.е. режим, при котором легитимность исполнительной и законодательной властей определяется результатом всеобщих прямых выборов, однако выборные процедуры и итоги голосования являются предметом манипуляций, выборы не являются свободными, прозрачными и справедливыми, конкуренция подвержена серьезным ограничениям¹. Это в свою очередь предопределяет низкую подотчетность правительства, доминирование исполнительной власти над другими ветвями, отсутствие эффективной судебной защиты и верховенства закона.

По классификации World Freedom Index Россия относится к категории несвободных стран с 2005 г. (до этого – «частично свободная»), по классификации Индекса демократии журнала «Экономист» российский политический режим характеризуется как авторитарный с 2011 г. (до этого характеризовался как «гибридный»). Проект Polity IV с 2005 г. определяет текущий политический режим в России как анократию (т.е., в терминологии проекта, – промежуточный между консолидированной демократией и консолидированным авторитаризмом)².

Изменения характера политического режима в середине 2000-х гг. стали результатом реформ, проведенных на протяжении первого и второго президентства Владимира Путина, которые включали изменение порядка формирования Совета Федерации, ужесточение партийного законодательства и правил доступа партий и кандидатов к выборам, повышение минимального барьера для партий до 7%, отмену прямых выборов глав субъектов федерации, а также отмену выборов половины депутатского корпуса нижней палаты по мажоритарным округам. Эти реформы привели к свертыванию политической конкуренции в России. Если выборы президента 1996 и 2000

¹ Schedler A. The logic of electoral authoritarianism // Electoral authoritarianism: The dynamics of unfree competition. – 2006. – С. 1-23.

² Freedom in the World. – Freedom House (http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world#.U6U54pR_uSp); Democracy index 2012: democracy is at a standstill. – Economist Intelligence Unit Limited, 2013; Polity IV Project: Political Regimes Characteristics and Transitions, 1800 – 2013 (<http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>).

гг., а также выборы в нижнюю палату парламента в 1995, 1999 и 2003 гг. можно считать по формальным критериям конкурентными, то президентские выборы 2004 и 2008 гг., а также парламентские выборы 2007 г. конкурентными не являлись – основной кандидат или доминирующая партия получали на них более 70% голосов (см. **Вставка 1 «Электоральный авторитаризм в России»**).

ВСТАВКА 1.

Электоральный авторитаризм в России. Электоральное и фактическое доминирование «Единой России».

Большинство в парламенте «правящая партия» обрела после объединения фракций «Отечество» и «Единство» в Государственной Думе III созыва: на базе фракции «Единство», поддерживаемой президентом Путиным и его администрацией, было сформировано коалиционное большинство, в которое вошли фракция «Отечество», а также депутатские группы «Регионы России» и «Народный депутат», объединявшие независимых кандидатов. На выборах 2003 г., проводившихся по смешанной системе, объединенная партия «Единая Россия» получила всего лишь относительное большинство по федеральному округу – 37,56%. Однако в Думе IV созыва партия уже располагала конституционным (квалифицированным) большинством: 36 дополнительных мест были получены за счет распределения «партийной» половины думских кресел между партиями, преодолевшими 5%-ный барьер, 103 места – за счет «одномандатников» (кандидаты ЕР победили в 45% округов), еще более 70 мест фракция получила за счет присоединения к ней независимых депутатов и представителей других избирательных объединений. Этот эффект получил наименование «сфабрикованного большинства»*.

Предпринятая затем реформа порядка формирования Государственной Думы призвана была закрепить авторитарную электоральную модель с доминирующей партией, называемую иногда «полуторапартийной» системой. Доминирующая партия в этой модели, как правило, имеет устойчивое квалифицированное большинство, а исполнительная власть контролирует доступ в парламент ее сателлитов, формирующих управляемое парламентское меньшинство. Воспроизводя ту же модель на уровне региональных легислатур, авторитарный режим формирует канал вертикального контроля политической ситуации в регионах, что было важно в контексте отмены прямых выборов губернаторов и закрепляло фактическую дефедерализацию страны.

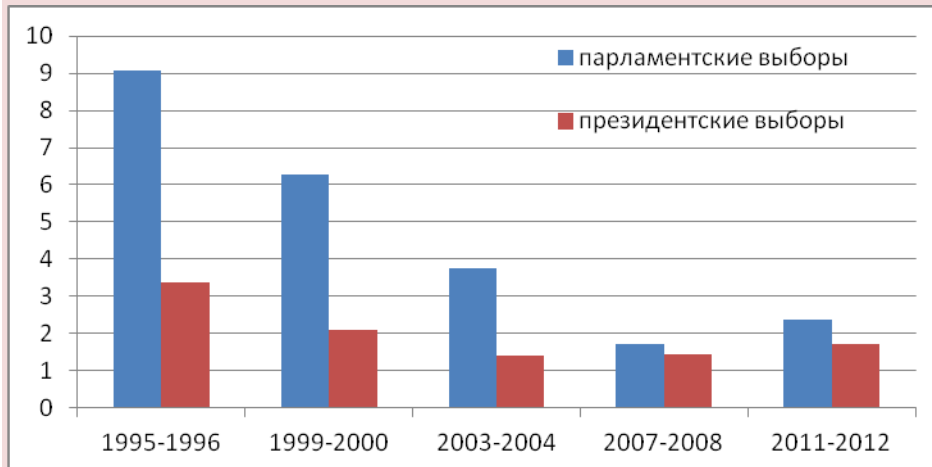
Сравнительные данные показывают, что авторитарные режимы с доминирующей партией являются наиболее устойчивыми во времени**. Однако успешное функционирование этой модели в России пока ограничилось единственным избирательным циклом 2007 г. В 2011 г.

«Единой России» не удалось заручиться абсолютным большинством голосов на выборах, что привело к утрате ею квалифицированного большинства в Думе.

Табл. 1. «Сфабрикованное большинство» и режим доминирования в 2000-е гг.

	смешанная система		пропорциональная система			
	2003		2007		2011	
	Доля голосов на выборах	Доля мест в Думе	Доля голосов на выборах	Доля мест в Думе	Доля голосов на выборах	Доля мест в Думе
Единая Россия	37,6%	67,6%	64,3%	70%	49,3%	52,9%
КПРФ	12,6%	10,4%	11,6%	12,7%	19,2%	20,4%
Справедливая Россия			8,14%	8,4%	13,2%	14,2%
ЛДПР	11,5%	6,7%	7,7%	8,9%	11,7%	12,4%
Блок "Родина"	9,0%	9,1%				
Прочие партии	29,4%	5,1%	8,3%	0%	5%	0%

График 1. Уровень конкуренции на президентских и парламентских выборах в России в выборных циклах 1995–2012 гг.



Уровень конкуренции рассчитан на основе методики расчета эффективного числа партий по методу Григория Голосова*** на основе данных ЦИК.

* Голосов Г.В. Сфабрикованное большинство: конверсия голосов в места на думских выборах 2003г. // Полис, 2005 № 1 С. 108-119.

** Geddes B. Authoritarian breakdown: Empirical test of a game theoretic argument // Annual meeting of the American Political Science Association, Atlanta. – 1999. – Т. 2.

*** Golosov G. The Effective Number of Parties: A New Approach, // Party Politics. 2009. 16 (2).

Сужение политического пространства сопровождалось в 2004 – 2007 гг. принятием законодательных мер, сокращавших права граждан: было ужесточено законодательство о гражданских организациях, о митингах и демонстрациях, криминализована статья о клевете в средствах массовой информации, принят пакет так называемых «анти-экстремистских» поправок в законодательство, открывший – в силу нечеткости формулировок – возможности для преследования ряда политических движений. Ухудшалась ситуация с независимостью СМИ. Два процесса Ходорковского-Лебедева сформировали прецедент политически мотивированного преследования по экономическим статьям. Вместе с тем, на фоне исключительно благоприятной экономической динамики 2000-х гг., сложившийся политический режим характеризовался достаточно высокой поддержкой со стороны населения и низкой репрессивностью в отношении оппонентов: репрессии имели место, но носили точечный характер.

Важной характеристикой произошедших на протяжении 2000-х гг. изменений стало не только сокращение конкуренции на выборах, но и существенное перераспределение фактических полномочий между уровнями власти. В результате отмены губернаторских выборов и замены их процедурой назначения глав субъектов федерации региональные администрации стали функционировать как часть единой системы органов исполнительной власти, утратив предусмотренную частью 2 статьи 77 Конституции фактическую автономию в рамках решения вопросов, относящихся к ведению субъекта федерации и совместному ведению. Параллельно были обеспечены условия для повышения роли «Единой России» в региональной политической жизни: с 2005 г. партия имела большинство мест в большинстве региональных законодательных собраний, к концу 2000-х гг. эта ситуация была характерна уже для абсолютного большинства регионов. Таким образом, доминирование исполнительной (президентской) власти и формирование режима доминирующей партии стали основными институциональными механизмами складывавшейся в 2000-е гг. в России авторитарной модели³.

В 2008 г. Владимир Путин не предпринял попытки остаться на третий срок в Кремле, изменив конституцию (как это происходило в ряде стран б. СССР и в некоторых африканских странах). В то же время он фактически сохранил власть, выдвинув на президентский пост своего «преемника» Дм. Медведева, при котором занял посты

³ Голосов Г. Электоральный авторитаризм в России // Pro et contra. 2008. №1; Гельман В. Расцвет и упадок электорального авторитаризма в России // Полития. 2012. №4 (67).

премьер-министра и лидера «Единой России». В ходе экономического кризиса 2008 – 2009 гг. политическая система сохранила устойчивость, чему способствовало использование значительной части накопленных резервов для смягчения последствий кризиса, а также быстрое восстановление и новый виток роста цен на энергоресурсы на мировом рынке.

2. Причины и признаки кризиса политического режима в 2011–2012 гг.

Отправной точкой и непосредственным проявлением кризиса сложившегося на протяжении 2000-х гг. в России политического режима стали массовые выступления против фальсификации итогов парламентских выборов, начавшиеся в Москве 5 декабря 2011 г. Однако эти выступления выглядят лишь вершиной айсберга – политический контекст происходивших событий был гораздо шире, что позволяет говорить именно о кризисе политической модели. Можно указать, по крайней мере, на три явления, манифестировавших кризис.

Во-первых, это серьезное ухудшение официальных электоральных результатов «правящей партии». Если на выборах в Государственную Думу V созыва в 2007 г. «Единая Россия» получила 64,3% голосов, то в 2011 г. – лишь 49,3%. Еще выразительнее картина выглядит в разбивке по субъектам федерации: как видно на графике (см. Вставка 2 «Подорванное доминирование»), по сравнению с выборами 2007 г., существенно (местами в полтора – два раза) ухудшился результат «Единой России» в промышленно развитых регионах с ограниченным ресурсом фальсификаций и сохранился на прежнем уровне в более отсталых регионах с практически неограниченным административным ресурсом. Вследствие этого региональные результаты «Единой России» демонстрируют неправдоподобный разброс – от 29% в Ярославской области до 99,5% в Чечне. В целом, в 56 регионах ЕР набрала меньше 50% голосов, из них в 32 – меньше 40%, в 22 крупных городах с общим населением 21 млн чел. официальный результат партии в среднем составил 29% (от 22,7% во Владивостоке до 37,8% в Нижнем Новгороде).

В результате, несмотря на формальное большинство в Госдуме (53% мест), и в политическом, и в электоральном смысле партия фактически теряла статус безусловно доминирующей. В парламенте она лишалась конституционного большинства; в

электоральном смысле резкое снижение популярности «партии власти» открывало перспективу целого веера негативных последствий: прежде всего, вероятность утраты в будущем господствующего положения в региональных legislatures, что, в рамках существовавшей политической конструкции – назначаемости губернаторов и фактической де-федерализации – играло важную роль в обеспечении управляемости регионов и контроля региональных элит.

Вторым проявлением кризиса можно считать резкое снижение на протяжении 2011 г. рейтингов В. Путина и занимавшего пост президента Дм. Медведева. Так, если в октябре 2010 г. уровень одобрения В. Путина составлял 78%, то в декабре 2011 г. он снизился до 63% (абсолютного минимума с 1999 г.), рейтинг Дм. Медведева соответственно пикировал в том же периоде с 75% до 57%. Темпы снижения были особенно высоки в первой половине 2011 г., однако рейтинги продолжали снижаться и после того, как в сентябре 2011 г. было объявлено о «рокировке» - будущем избрании В. Путина в президенты (к декабрю его рейтинг снизился на 5 пунктов по сравнению со значениями августа). Такой тренд если и не грозил Владимиру Путину реальным поражением на контролируемых выборах, то, во всяком случае, лишал его того подавляющего преимущества, которое имело место на президентских выборах 2004 и 2008 гг. (71,3% голосов у Путина в 2004 г. и 70,3% у Медведева в 2008 г.) и которое играло принципиальную роль для легитимации исключительного места президентской власти в политической системе (суперпрезидентская модель).

ВСТАВКА 2.

Подорванное доминирование.

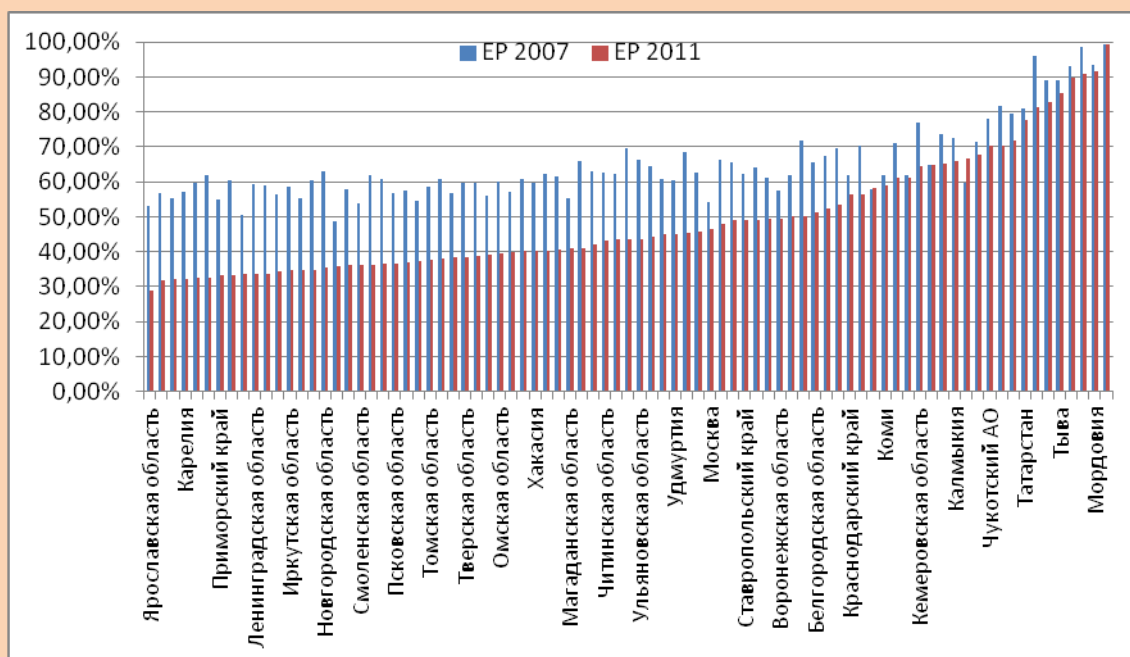
Доля голосов «Единой России» на выборах 4 декабря 2011 г. в региональном разрезе.

Наименьшее количество голосов «Единая Россия» получила в Ярославской (29%), Архангельской (31%), Мурманской (32%) областях, Республике Карелия (32,3%), Московской (32,5%) и Свердловской (32,7%) областях, Приморском крае (33,3%), Санкт-Петербурге (33,5%), Ленинградской, Новосибирской, Костромской, Иркутской, Кировской и Оренбургской областях (везде – менее 35%). Здесь результат ЕР составил в среднем 0,6 к уровню 2007 г.

Аномально высокие результаты наблюдались в Калмыкии (66,1%), Тамбовской области (66,7%), Северной Осетии, Башкирии, Татарстане, выше 80% голосов у ЕР оказалось в Кабардино-Балкарии, Дагестане, Тыве, Карачаево-Черкесии, выше 90% - в Ингушетии, Мордовии и Чечне. Средний результат в регионах, давших ЕР более 60%, составил 0,95 к уровню 2007 г.

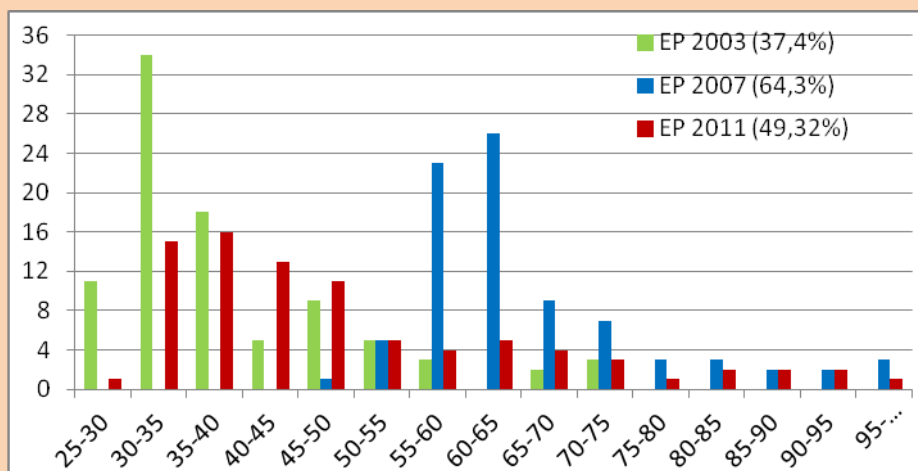
Если исключить «аномальные» регионы, где ВРП на душу населения в 4 – 5 раз превосходит среднероссийский уровень (Москва, Сахалинская область, Чукотка и Тюмень), то в регионах, где официальный результат ЕР составил менее 40% голосов, средний ВРП на душу населения составляет 211 тыс. руб., в то время как в регионах, где этот результат превысил 60% голосов, - 125,4 тыс. руб.

ГРАФИК 1. Доля голосов «Единой России» на выборах в Государственную Думу 2007 и 2011 гг. по субъектам Федерации.



Данные ЦИК.

График 2. Укрупненные данные официальных результатов «Единой России» в регионах в 2003, 2007 и 2011 гг. (ось X – 5%-е интервалы, ось Y – количество регионов).



Данные ЦИК.

Наконец, третьим проявлением кризиса следует считать собственно массовые протесты против фальсификации результатов выборов 2011 г. В отличие от предыдущих выборов, где фальсификации использовались для создания эффекта подавляющего преимущества, на сей раз они оказались необходимы для сохранения за «Единой Россией» думского большинства⁴, и к тому же натолкнулись на возросшее внимание к выборам части избирателей, испытывавших разочарование в эффективности сложившейся социально-политической модели (см. ниже). Мобилизующую роль в этом процессе сыграла предложенная оппозиционером Алексеем Навальным стратегия «Голосуй за любую партию, кроме «Единой России», стимулировавшая наиболее активных избирателей защищать свои голоса, поданные против «партии власти». В Москве наблюдателям-волонтерам в целом удалось организовать эксперимент с контрольной выборкой участков (131 участок), на которых результат «Единой России» оказался в полтора раза ниже официально объявленных данных (30,3% против 46,6%), аналогичную разницу давали участки с КОИБаами – системами автоматического распознавания бюллетеней (29,9% голосов у ЕР), такой результат (около 30% голосов) в целом соответствует средним цифрам голосования за ЕР в большинстве крупных городов (см. подробнее в разделе 2.2. «ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ ВЫБОРОВ В 2011 – 2013 гг.: МОСКВА ПРОТИВ СИСТЕМЫ»)⁵.

Уже 5 декабря на митинг на Чистопрудном бульваре в Москве собралось порядка 6–8 тыс. человек, что значительно превышало обычный масштаб подобных акций в прежние годы. Подготовка следующего митинга 10 декабря сопровождалась невиданной активностью в социальных сетях (на созданной в социальной сети Facebook московской странице митинга записалось более 50 тыс. человек). Численность состоявшегося в результате на Болотной площади мероприятия оценивалась в 60–100 тыс. человек, а среди выступавших на нем появились заметные публичные фигуры, заменившие не слишком популярных «профессиональных оппозиционеров» прошлых лет (писатель Б. Акунин, Д. Быков, телеведущий Л. Парфенов и др.). Более того, акция 10 декабря имела всероссийский размах (по сообщениям интернет-издания Lenta.ru, митинги и пикеты состоялись в 99 городах), хотя ее масштабы тщательно затушевывались центральными

⁴ О двух типах фальсификаций см.: Simpson A. Why governments and parties manipulate elections: theory, practice, and implications. – Cambridge University Press, 2013. Ch.3.

⁵ Более консервативная оценка расхождения контролируемых и неконтролируемых участков – «не менее 11 процентных пунктов» дана в работе: Enikolopov, R., Korovkin, V., Petrova, M., Sonin, K., & Zakharov, A. Field experiment estimate of electoral fraud in Russian parliamentary elections // Proceedings of the National Academy of Sciences. 2013. 110 (2). P. 448-452.

СМИ. Официальные данные МВД о числе участников акций намеренно и существенно занижались; в связи с этим точная оценка численности митинга затруднена, однако метод оценки на основе мониторинга сетевой активности позволяет говорить о минимальной нижней границе общего числа участников: в целом в более чем 40 городах России в митингах приняло участие не менее (нижняя граница) 200 тыс. человек, причем лишь около трети из них пришлось на Москву (см. **ВСТАВКА 3. «Акции протеста против фальсификации выборов 10 декабря 2011 г. в России»**).. Резолюция митинга требовала освобождения политических заключенных, отмены итогов выборов, отставки председателя Центральной избирательной комиссии Чурова, изменения партийного и выборного законодательства и регистрации оппозиционных партий, проведения новых открытых и честных выборов.

Через две недели, 24 декабря на проспекте Сахарова в Москве прошел митинг еще большей численности (усредненные визуальные оценки – 80–120 тыс. чел.; по данным «Новой газеты», через рамки металлоискателей прошли 102 тыс. человек), среди его участников был замечен миллиардер и кандидат в президенты Михаил Прохоров, а со сцены выступал бывший вице-премьер Алексей Кудрин. Третий крупнейший митинг состоялся 4 февраля и, несмотря на экстремальный мороз, также собрал, по визуальным оценкам наблюдателей, 50-90 тыс. человек. Несмотря на интенсивную протестную активность в Москве на протяжении марта, апреля и мая 2012 г., численность участников протестов в дальнейшем не росла. «Марш миллионов», состоявшийся 6 мая 2012 г. и разогнанный полицией, собрал уже привычное число участников, оцениваемое в диапазоне 40–80 тыс. человек. Таким образом, можно сказать, что расширения социальной базы протеста по сравнению с митингами 10 и 24 декабря 2011 г. в дальнейшем не происходило.

ВСТАВКА 3.

Акции протеста против фальсификации выборов в Думу 10 декабря 2011 года в России

Оценка размаха и численности акций протеста 2011–2012 гг. представляет собой серьезную проблему. Телевидение и информационные агентства замалчивали акции, а официальные оценки МВД сознательно и существенно занижали их численность. Оценки организаторов и наблюдателей сильно варьировались.

В целом, по сообщениям некоторых СМИ, 10 декабря 2011 г. акции прошли в 99 городах России*. Что касается их численности, то интересным представляется метод оценки,

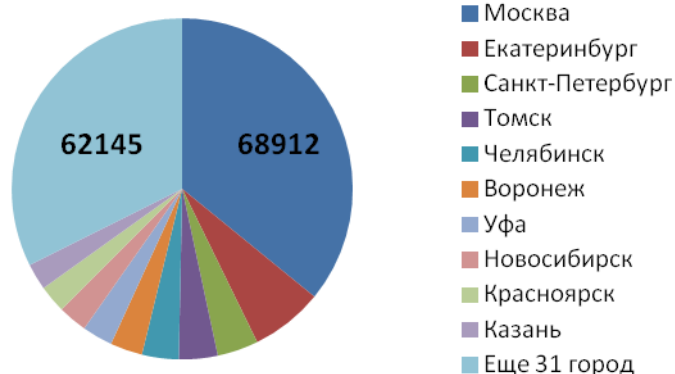
осуществленной по горячим следам Студией инфографики РИА Новости**. Были проанализированы данные о численности тех, кто выразил намерение пойти на акцию на страницах соответствующих ивентов/групп в популярных социальных сетях Facebook и «ВКонтакте». Как показывает опыт Москвы и Санкт-Петербурга, сетевая активность в этот момент носила исключительно спонтанный характер, а численность митингов, если ориентироваться на усредненные визуальные оценки, была близка к числу записавшихся или несколько превосходила его.

Данные масштабов сетевой протестной активности по 42 городам, в которых прошли акции, позволяют предположить, что в целом на митинги против фальсификации выборов 10 декабря вышло не менее (нижняя граница) 200 тыс. человек. Причем, лишь треть этой численности обеспечил московский митинг на Болотной площади.

Города с наибольшим числом записавшихся на акции и официальные данные МВД

Город	Заявившие в соцсетях о намерении участвовать в акции	Число участников акции по данным МВД
Москва	68912	25000
Екатеринбург	13188	1500
Санкт-Петербург	7480	7000
Томск	7063	1500
Челябинск	6685	1000
Воронеж	5872	300
Уфа	5542	1000
Новосибирск	5285	3000
Красноярск	5034	150
Казань	4827	200
Краснодар	4545	150
Самара	4148	900
Ростов-на-Дону	3997	100
Тольятти	3913	300
Барнаул	3275	1000
Пермь	3110	200
Ярославль	3086	700
Волгоград	3059	150
Иркутск	3027	350
Петрозаводск	2992	300

Заявившие в социальных сетях о намерении
участвовать в акциях 10 декабря 2011 г. (192 033
человека в 41 городе)



* Lenta.ru, 11 декабря 2011 г.: «До самых до окраин» (<http://lenta.ru/articles/2011/12/10/worldprotest/>).

**

<http://ria.ru/infografika/20111213/515899295.html>.

Тем не менее, на фоне фактического снижения поддержки политического режима, проявившего себя как в снижении рейтингов Путина и Медведева, так и в значительном ухудшении результатов «правлящей партии», в столице сформировалась инфраструктура массовой оппозиционной активности. Протесты, о которых вынуждено было скупо сообщать телевидение, вели к «легализации» оппозиционных и антипутинских настроений в обществе, превращая их в публичный факт и разрушая представление о повсеместной поддержке режима и его лидеров. Так, например, известность оппозиционного лозунга «Россия без Путина» выросла за эти месяцы с 40% до 65%, а поддержка другого популярного лозунга «Единая Россия – партия жуликов и воров» увеличилась с 34% до 45%; в целом о своем сочувствии протестам заявляли около 40% опрошенных по всероссийской выборке (данные «Левада-центра»).

Как показывает более подробный анализ, новая политическая ситуация (снижение рейтингов Путина и популярности правящей партии, рост протестной активности) стала результатом существенных сдвигов в общественном мнении, происходивших на протяжении 2010–2011 гг. Эрозия поддержки сложившегося политического режима проявляла себя в переоценке его эффективности и его способности обеспечить стабильное экономическое развитие в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Эта

переоценка, в свою очередь, вела к снижению популярности как самого В. Путина, так и сформированной им сверхцентрализованной модели управления, пользовавшейся прежде, в 2000-е гг. значительным спросом (см. подробнее в разделе 2.1. «СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФОН И СОЦИАЛЬНЫЕ НАСТРОЕНИЯ: КРИЗИС АВТОРИТАРНОГО КОНСЕНСУСА»). Подобным сдвигам в общественных настроениях способствовали замедление темпов роста экономики и доходов населения в посткризисном периоде по сравнению с докризисным, относительно либеральная «модернизационная» риторика занимавшего пост президента Дм. Медведева (показательно, что по сравнению с 2006–2009 гг. в 2010–2011 гг. опросы фиксируют существенное улучшение отношения к Западу), а также выход на арену нового поколения «постсоветских россиян», входивших в жизнь в условиях социально-экономической стабильности и обладавших принципиально новым набором социальных навыков и ожиданий.

В целом, можно сказать, что динамика социальных настроений в посткризисном периоде характеризовались двумя параллельными процессами – (1) снижением общей поддержки действующей власти со стороны всех групп населения, в том числе и, вероятно, даже статистически в большей степени – «периферии» и низкодоходных групп, и (2) формированием нового политического спроса со стороны более благополучных и обеспеченных слоев населения, находящего все более широкий отклик по мере роста благосостояния общества и распространения стандартов жизни «среднего класса» (см. подробнее в разделах 2.1., 2.3. «ФАКТОРЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ДИНАМИКИ, 2011 – 2013 гг.: ТЕНДЕНЦИИ, НАСТРОЕНИЯ, ПОВЕСТКИ» и 2.8. «ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВО: ОТ СОСУЩЕСТВОВАНИЯ К ПРОТИВОСТОЯНИЮ»; а также в докладах Центра стратегических разработок 2011–2012 гг.⁶).

Еще одним вызовом для политического режима, обозначившимся несколько позднее, но не менее значимым, стало резкое замедление экономического роста. Несмотря на то, что эксперты и экономисты предупреждали об исчерпанности докризисной модели роста, даже наиболее пессимистичные сценарии прогнозировали более позднее и более сдержанное замедление экономики (до уровня 2-3% в периоде до

⁶ См.: Белановский С., Дмитриев М., Мисихина С., Омельчук Т. Движущие силы и перспективы политической трансформации России. – Центр стратегических разработок. Ноябрь 2011 г.; Дмитриев М., Мисихина С. Прощай, нищета! – Центр стратегических разработок. Ноябрь 2012 г. (см. также Russian State and Society in Political Crisis. Moscow. 2012 (<http://www.hhs.se/SITE/Publications/Documents/Russian%20State%20and%20Society%20in%20Political%20Crisis.pdf>)).

2018 г.). В действительности, резкое замедление началось во второй половине 2012 г., а с середины 2013 г. статистика фиксировала признаки стагнации. Важно отметить, что резкое замедление роста в 2012–2013 гг. имело место на фоне сохранявшихся сверхвысоких (вблизи абсолютных максимумов) цен на нефть. Это обстоятельство демонстрировало, что высокие цены на нефть более не являются достаточным условием для поддержания экономического роста, что, в свою очередь, меняло представления общества, правящей группы, а также политической и бизнес-элиты о перспективах российской экономики и ресурсах, доступных для сохранения социальной стабильности (см. подробнее в разделе 2.1).

Описанные тенденции стали реальным вызовом сложившейся в предыдущем периоде политической системе, устойчивость которой опиралась на (1) высокую поддержку режима со стороны населения в условиях позитивной экономической динамики, (2) гражданскую аполитичность, (3) введенные в 2000-е гг. ограничения политического участия и политической конкуренции, не требовавшие серьезных репрессий, а также (4) систему вертикального контроля, которую обеспечивали как безусловное доминирование лидера, выступающего арбитром в отношении любых социальных и межэлитных конфликтов (суперпрезидентализм), так и институт «правящей партии», располагавшей подавляющим большинством как в федеральном парламенте, так и в региональных legislatures. Этот вызов если и не создавал непосредственной угрозы существованию режима, то с высокой вероятностью запускал сценарий негативной инерции – снижения управляемости, обострения внутри элитных конфликтов, роста протестной активности и консолидации оппозиции на фоне ухудшающейся социально-экономической динамики.

В этих условиях правящей коалицией во главе с президентом Путиным на протяжении 2012–2013 гг. были предприняты шаги по существенной корректировке характера политического режима, включавшие (1) изменение дизайна политических институтов и правил игры на политическом поле, (2) укрепление и расширение репрессивных механизмов, обеспечивающих контроль над элитами, гражданским обществом и СМИ, (3) попытки идеологизации политического режима.

3. Реформа политической системы в 2012–2013 гг.

1. Три этапа политической реформы и ее общая характеристика

Первоначальный контур политической реформы был заявлен в последнем президентском послании Дм. Медведева 22 декабря 2011 г., оглашенном накануне нового митинга оппозиции, и выглядел прямым ответом на массовые протесты, потенциальный масштаб которых был на тот момент еще не до конца ясен.

Дмитрий Медведев проигнорировал требования протестующих относительно отмены итогов выборов 4 декабря, но объявил о намерении провести либерализацию политической системы. Анонсированная реформа включала предложения по (1) резкой либерализации партийного законодательства (снижение минимального числа членов для регистрации партий), (2) либерализации доступа партий и кандидатов к парламентским и президентским выборам (отмена и снижение числа необходимых подписей избирателей), (3) изменению порядка формирования нижней палаты парламента, (4) возвращению прямых выборов губернаторов, (5) расширению прав местного самоуправления⁷.

Первые два пункта этой программы выглядели непосредственным ответом на требования Болотной площади и были сформулированы наиболее конкретно. Соответствующие поправки к законам были вскоре направлены в Думу и окончательно приняты уже в апреле – мае 2012 г. Они подразумевали радикальное снижение минимальной численности партии с 40 тыс. до 500 человек и снятие барьеров для участия партий в выборах (отмену сбора подписей). На этом же этапе была сформулирована идея возврата к прямым выборам губернаторов. В целом, первый этап реформы – этап ограниченной либерализации – пришелся на первые месяцы 2012 г.

Второй этап начинается после избрания Владимира Путина президентом. Уже 5 апреля, на встрече с рядом депутатов Дмитрий Медведев анонсировал идею введения «муниципального фильтра», существенно менявшую концепцию закона о выборах губернаторов. Основными событиями второго этапа политической реформы можно считать законодательное оформление окончательного варианта порядка губернаторских выборов, усиление контроля деятельности региональных администраций со стороны президентской администрации, принятие нового механизма формирования Совета

⁷ Послание Президента Федеральному собранию 23 декабря 2011 г.: <http://www.kremlin.ru/transcripts/14088>.

Федерации и тестирование частично либерализованного порядка на региональных выборах в октябре 2012 и сентябре 2013 гг.

Наконец, третий этап реформы приходится на вторую половину 2013 – начало 2014 г. и характеризуется введением дополнительных ограничений для губернаторских выборов (возможность отмены их решением региональной легислатуры), возвращением от пропорциональной к смешанной системе выборов в Думу и региональные законодательные собрания, снижающей роль партий в выборах, и ревизией наиболее важной части либерализационных нововведений первого этапа реформы – свободного доступа партий и кандидатов к выборам.

2. Основные элементы политической реформы⁸

(1) Либерализация партийного законодательства. Первый пул поправок, принятых в апреле 2012 г., снял принципиальный законодательный барьер для регистрации политических партий. Вместе с тем, как показал опыт 2012–2013 гг., различные процедурные нормы, сохраненные в новой редакции закона, как и прежде, позволяют государственным органам, с одной стороны, регистрировать «нужные» партии, имеющие спойлерский или управляемый характер, и в то же время отказывать в регистрации на основании различных формальных причин партиям, имеющим реальную общественную поддержку, как это происходило, например, с партийными проектами наиболее известного российского оппозиционера Алексея Навального.

В то же время созданный механизм «регулируемого» допуска новых игроков позволяет повысить фрагментированность электората, допустив к выборам новые маловлиятельные партии, не способные преодолеть 5%-й барьер и увеличивающие, таким образом, «премию» лидирующей партии. На достижение того же эффекта направлено возвращение в поправках начала 2014 г. в избирательные бюллетени графы «против всех», отмененной в 2006 г., а также сохранение запрета на избирательные блоки.

⁸ См. подробнее в разделе 2.4. «РЕФОРМА ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ 2011-2012 гг.: ОГРАНИЧЕННАЯ ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ В ЦЕЛЯХ АВТОРИТАРНОЙ КОРРЕКЦИИ».

(II) Доступ партий к выборам. В этом пункте первоначальная либерализация была подвергнута полной ревизии. Норма о необходимости сбора подписей для участия в выборах «новых партий» была возвращена при очередной реформе закона о выборах депутатов Государственной Думы в 2013 г.: для участия в выборах партии, не имеющие представителей в Думе и региональных законодательных собраниях, вновь обязаны собрать 200 тыс. подписей в не менее чем 29 субъектах федерации для участия в федеральных выборах (около 0,2% подписей общего числа избирателей) и подписи в количестве 0,5% от общего числа избирателей для участия в региональных выборах.

В условиях произвольного правоприменения эти нормы являются сугубо манипулятивными: они позволяют не только не допускать партию к выборам под предлогом выбраковывания подписей (в том числе, как показал опыт предыдущих лет, – совершенно реальных), но и регистрировать партии и кандидатов с явно недостоверными подписными листами (случай Михаила Прохорова на президентских выборах 2012 г.). Сбор такого количества подписей предполагает существенные издержки, в то же время застраховаться от аннулирования результатов практически невозможно, что делает крайне рискованным инвестирование средств в избирательную кампанию без надежных неформальных договоренностей с правоприменителем.

Сочетание управляемой либерализации закона о партиях (оставляющей возможности для произвола правоприменителя) и заградительного барьера доступа к выборам позволяет, с одной стороны, повысить фрагментированность электората за счет регулируемого допуска новых малых партий, а с другой – не допустить к выборам любых нежелательных участников.

(III) Возращение к смешанной несвязанной системе выборов в Государственную Думу. Соответствующий законопроект, предусматривающий избрание половины депутатского корпуса по одномандатным округам, был внесен Владимиром Путиным в марте 2013 г. Как известно из теории и практики избирательных систем, мажоритарная система увеличивает представительство лидирующей партии и сокращает представительство меньших партий. Ключевую роль (наряду с преимуществом, полученным за счет барьера минимального числа голосов) этот фактор сыграл на выборах 2003 г., когда «Единая Россия» смогла сформировать конституционное большинство в парламенте, получив на выборах лишь 37,57% голосов.

Теоретически в условиях высоких барьеров входа для политических партий одномандатная система расширяет возможности попадания в парламент независимых кандидатов или представителей оппозиции. Однако ключевым параметром здесь выступает барьер доступа к выборам для «одномандатников». Этот параметр реформы стал известен лишь на последнем этапе ее обсуждения и оказался на порядок выше, чем барьер для партий: для участия в выборах кандидат должен набрать 3% подписей жителей округа, в котором намерен баллотироваться, если он не принадлежит к партии уже представленной в законодательном органе. Это (по описанным выше причинам) является запретительной преградой для независимых и оппозиционных кандидатов. В то же время такой порядок усиливает позиции партий, прошедших в законодательные органы прежде (их представители, освобожденные от сбора подписей, оказываются в привилегированном положении), а также повышает политический вес региональных элит и региональных администраций, получающих возможность влиять на доступ кандидатов к выборам по одномандатным округам и проводить своих депутатов в нижнюю палату парламента.

(IV) Выборы губернаторов. Несмотря на то, что вопрос о возвращении к прямым выборам губернаторов не упоминался среди требований митинга на Болотной, эта мера политической реформы была заявлена в выступлении Медведева 22 декабря 2011 г. Отмена губернаторских выборов в 2005 г. оставалась наиболее негативно воспринятым элементом путинских политических реформ 2000-х гг.: 55-65% населения устойчиво выступали за возврат к выборности на протяжении всего этого времени. С другой стороны, по мнению ряда экспертов, именно отмена губернаторских выборов стала основной причиной фактической деградации региональных "электоральных машин" - навыки организации выборов, прогнозирования и обеспечения необходимого результата были в значительной мере утрачены региональными администрациями, чья заинтересованность в них резко снизилась.

В этом контексте возвращение губернаторских выборов можно рассматривать как один из элементов переформатирования отношений центра с региональными элитами в условиях ослабления «партийной вертикали». Вместе с тем избираемость губернаторов считается в Кремле стратегически и потенциально опасным институтом, так как формирует уровень власти, имеющий самостоятельный источник легитимности и

выбивается из концепции "вертикали власти". Этим объясняются серьезные сомнения и колебания в процессе окончательного оформления нового порядка.

В конечном итоге выборность была ограничена двумя фильтрами - президентским и муниципальным. Первый, прописанный в законе достаточно невнятно, является скорее страховочным, нежели системным механизмом и лишь закрепляет участие президента в процессе согласования кандидатов в губернаторы. Муниципальный фильтр, предполагающий, что кандидат на пост губернатора должен заручиться поддержкой от 5% до 10% муниципальных депутатов, призван играть ключевую роль в обеспечении фактической "закрытости" выборов. В силу слабости муниципального уровня власти, его экономической зависимости от региональной администрации, муниципальный депутатский корпус является в основном контролируемым и управляемым. Таким образом, именно действующий глава администрации региона получает ключи для допуска кандидатов к губернаторским выборам. В то же время, в случае раскола в региональной элите и заинтересованности федерального центра, этот механизм позволяет создать угрозы для действующего губернатора, добившись регистрации его соперника. Таким образом, губернатор оказывается ответственным за поддержание высокого уровня интегрированности региональной элиты, блокирование значимых угроз для своей победы и обеспечения необходимых результатов как губернаторских, так и прочих выборов.

Введение новой системы формирования губернаторского корпуса сопровождалось имплементацией дополнительных административных механизмов, повышающих зависимость губернаторов от федеральной власти и расширяющих возможности их контроля (см. ниже). Кроме того, была внесена поправка, позволяющая отменять прямые выборы губернаторов в отдельных регионах, заменяя их процедурой утверждения главы исполнительной власти в региональном парламенте.

(V) *Новый порядок формирования Совета Федерации.* Порядок формирования верхней палаты не урегулирован российской конституцией; в результате, новый порядок, введенный в 2012 г., является уже четвертой попыткой решения этого вопроса за 20 лет. Каждая из них отражала тенденции государственного строительства на соответствующем этапе. Лишь первый, переходный состав верхней палаты формировался путем прямых выборов. С 1996 г. членами Совета Федерации становились по должности избранный глава исполнительной власти и спикер регионального парламента. Этот порядок отразил

как тенденцию к консолидации государственной власти, так и максимальное политическое влияние ее регионального уровня. Реформа начала 2000-х гг. предполагала, что члены Совета Федерации работают на постоянной основе, т.е. каждая из ветвей власти делегирует своего представителя в палату. Это привело к резкой девальвации ее политического влияния. После отмены губернаторских выборов ситуация стала и вовсе абсурдной: назначенный президентом губернатор назначал своего представителя в Совет Федерации, имеющий огромные конституционные полномочия и призванный служить противовесом как нижней палате, так и исполнительной власти, в частности – гарантировать независимость суда и прокуратуры.

Кризис легитимности, проявившийся в событиях 2011–2012 гг., вновь поставил в повестку дня центральный вопрос: кто является субъектом политической воли региона – непосредственно население или органы власти? Предложенное новое решение отразило общие тенденции «авторитарной коррекции» 2012–2013 гг. - стремление повысить легитимность органов власти, не допустив при этом реального перераспределения политической власти и повышения конкурентности избирательных процедур. В то время как порядок делегирования представителя законодательной власти в Совет Федерации остался практически прежним, губернаторы теперь должны идти на выборы, представив трех кандидатов в члены Совета Федерации. Таким образом, жители региона, с одной стороны, в процессе голосования за кандидата в губернаторы как бы наделяют правом представительства кандидатов в сенаторы, но в то же время не выбирают их. Наделение таким правом сразу трех кандидатов, окончательный выбор из которых должен осуществить губернатор после своего избрания, обнажает манипулятивный характер этой процедуры.

Вторым важнейшим нововведением является сокращение до минимума оснований, по которым член верхней палаты может быть отозван. На фоне отсутствия императивного мандата, это фактически лишает и население, и региональные власти формальных механизмов контроля своего представителя в верхней палате. Как и некоторые другие элементы реформы, это нововведение нацелено на то, чтобы ограничить усиление политического веса регионального уровня власти.

4. Центр и регионы: регионализация вместо федерализации⁹

Перестройка взаимоотношений с региональным уровнем власти стала одним из центральных вызовов для федеральной власти в ходе кризиса, вызванного думскими выборами 2011 г. С одной стороны, именно на региональной власти, с точки зрения федерального центра, лежала основная вина за сбой электоральной машины – слабые результаты «Единой России», с другой стороны, возвращая прямые выборы губернаторов, Кремль стремился не допустить реставрации федеративной модели управления в том виде, в котором она существовала в 1996–2004 гг.

Уже через 10 дней после думских выборов – 14 декабря 2011 г. губернатор Вологодской области Вяч. Позгалев был демонстративно уволен за плохие результаты «Единой России» в регионе на выборах 4 декабря. В начале 2012 г. новая президентская администрация провела беспрецедентную «чистку» в губернаторском корпусе: до июня 2012 г. были смещены губернаторы 8 из 10 регионов, давших «партии власти» худшие результаты на думских выборах, из 32 регионов, где результат «Единой России» оказался ниже 40%, губернаторы были смещены в 15.

Ярким признаком усиления политического контроля за регионами стало принудительное формирование подразделений, ответственных за внутреннюю политику, на уровне федеральных округов и непосредственно в субъектах федерации. Были также заменены представители президента в трех федеральных округах (в Уральском округе представителем президента стал бывший начальник цеха «Уралвагонзавода» И. Холманских, в Северо-Западном округе представителя окружения экс-президента Медведева Н. Винниченко сменил В. Булавин, выходец из ФСБ и бывший заместитель секретаря Совбеза Н. Патрушева, заместитель главы администрации при Медведеве А. Беглов был назначен в Центральный федеральный округ). При этом роль федеральных округов была усилена за счет расширения их полномочий и ответственности в сфере экономической политики: еще ранее в каждом федеральном округе была разработана стратегия социально-экономического развития, что закрепляло роль полпредств в экономической сфере и переводило приоритеты развития регионов под контроль президентской администрации.

⁹ Подробнее см. в разделе 2.5. «РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ПЕРВОГО ГОДА ТРЕТЬЕГО СРОКА: РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ ВМЕСТО ФЕДЕРАЛИЗАЦИИ».

В целом отношение центра к губернаторам стало гораздо более жестким, что показали антикоррупционные кампании, затронувшие ближайшее окружение ряда влиятельных региональных руководителей (Кабардино-Балкария, Волгоградская, Челябинская области и др.) и продемонстрировавшие губернаторам их потенциальную уязвимость.

Управляемость при переходе к выборам губернаторов обеспечивали два механизма – муниципальный фильтр и практика назначения временно исполняющего обязанности губернатора накануне выборов. Как уже было сказано, муниципальный фильтр превращает именно действующего главу исполнительной власти региона в ключевую фигуру процесса организации выборов. С другой стороны, была введена практика, при которой президент накануне выборов принимает решение об отставке действующего губернатора и назначает временно исполняющего обязанности, т.е. фактически будущего лидера гонки. Последующая «избирательная кампания» в результате превращается в процесс согласований и санкций, позволяющий доминирующему игроку закрепить стартовые преимущества.

Политика федерального центра в отношении регионального уровня власти в условиях новой конфигурации политической системы сводится не столько к блокированию доступа к выборам представителей оппозиции (эта роль преимущественно возложена на сами региональные администрации), сколько к управлению внутри региональными элитными конфликтами, которые, с одной стороны, должны ограничивать чрезмерное усиление действующего главы региона, а с другой – не должны выплескиваться в публичную сферу. Важная роль в поддержании этого баланса возложена как на полпредства, так и на «силовую вертикаль» (прокуратура, Следственный комитет, ФСБ). С реставрацией персоналистского начала была восстановлена политика межклановых и межличностных балансов как механизма консолидации элиты, управляемой президентом как верховным арбитром.

В целом, на фоне возвращения к выборности губернаторов, региональная политика федеральной власти стала больше соответствовать политике унитарного государства, но такого, которое признает важность регионов. Отсюда готовность идти на уступки региональным и муниципальным властям в сфере финансов, запуск крупных региональных экономических проектов, и в то же время – усиление регламентации

деятельности региональных администраций и вовлечение их в решение приоритетных задач, сформулированных федеральными органами власти.

Регламент работы губернаторов был определен сначала президентскими указами от 7 мая 2012 г., а затем – обновленной и пересмотренной системой индикаторов для оценки эффективности их деятельности. Эта регламентация заведомо ограничивает инициативу и самостоятельность губернаторов, позиционируя их как чиновников единой системы исполнительной власти. Такое положение было подтверждено и президентским указом, вводящим асимметричную систему аппаратных отношений между губернаторами и федеральными чиновниками в регионах: федеральные чиновники получили право требовать отставки губернатора, тогда как губернатор может настаивать только на дисциплинарном взыскании в отношении работающего в его регионе «федерала».

Явное противоречие между статусом избранного губернатора и фактическим положением чиновника исполнительной власти, закрепленное упомянутыми нововведениями, отражает глубинный конфликт, сформированный реформами 2000-х гг. Отмена прямых выборов губернаторов в 2005 г. привела к фактической отмене ключевого принципа заложенной в конституции модели федерализма – принципа разделения предметов ведения федеральных и региональных органов власти. Обосновывая отмену выборов губернаторов в 2005 г., Кремль ссылался на 2 часть 77 статьи Конституции, указывающую, что органы власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти с федеральными органами власти по предметам ведения Российской Федерации и при исполнении федеральных полномочий по предметам совместного ведения. При этом игнорировались и оказались в результате фактически бездействующими статья 73 Конституции и 1 часть 77 статьи, указывающие на самостоятельность региональных органов власти по предметам ведения субъектов Федерации. Возвращая выборность губернаторов, федеральный центр в то же время стремится сохранить систему взаимоотношений между федеральными органами власти и губернаторским корпусом, которая трактует губернатора как чиновника единой системы органов государственной власти в отношении осуществления им как федеральных и совместных полномочий, так и полномочий субъекта Федерации, что и было закреплено президентскими указами и регламентами деятельности губернаторов.

Фактическое превращение региональных глав в агентов федеральной власти усиливается включенностью многих из них в реализацию крупных ресурсоемких

проектов, таких как подготовка чемпионата мира по футболу в 2018 г., реализация крупных государственных программ социально-экономического развития (Северный Кавказ, Дальний Восток и Байкальский регион, Калининградская область) и различных федеральных целевых программ.

С другой стороны, в рассматриваемом периоде усилилась тенденция кооптации представителей региональных элит в федеральную власть, демонстрирующая регионам наличие вертикальных политических лифтов и являющаяся важным механизмом ротации федеральной элиты. Эта тенденция проявила себя в связи с усилением влияния нового куратора внутренней политики в Администрации президента Вяч. Володина, приведшего с собой представителей поволжской элиты. В то же время она отразила кризис в отношениях В. Путина и его окружения с московским истеблишментом, подстегнувшим стремление федерального центра опираться на провинцию и укреплять там свою базу поддержки.

4. Политическая реформа 2011–2013 гг.: основные выводы и будущие вызовы.

Практически все нововведения реформы даже в ее первоначальном варианте были ориентированы на формальную либерализацию *законодательных ограничений* для политического участия при сохранении или даже усилении норм, позволяющих ограничивать конкуренцию и контролировать доступ к политическому рынку *на уровне правоприменения и административного регулирования*. Даже на этом, первом этапе реформы многие потенциально репрессивные моменты прежнего законодательства не были устранены, в результате произвол правоприменения в отношении многих регистрационных процедур сохранил за государственными органами возможности «управления выборами» на разных стадиях процесса, что и проявилось на региональных выборах 2012–2013 гг. (см. подробнее в разделах 2.4. и 2.6 «РЕЗУЛЬТАТЫ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ: ЧТО ПОКАЗАЛИ РЕГИОНАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ СЕНТЯБРЯ 2013 г.»).

В целом, реформа отразила реакцию власти на обозначившийся кризис политической системы и явилась попыткой ее авторитарной коррекции путем обеспечения условий для (а) введения «ограниченной», манипулятивной конкуренции, (б) фрагментации электората, позволяющей лидирующей партии получить абсолютное

или квалифицированное большинство мест, не располагая абсолютным большинством голосов на выборах («сфабрикованное большинство»), (в) усиления роли и ответственности регионального уровня власти за достижение необходимых результатов выборов при одновременном стремлении ограничить рост реального политического влияния и самостоятельности региональных администраций, не допустить ре-федерализации политической системы.

Вместе с тем, как показал опыт применения новых правил на региональных выборах 2012–2013 гг., в условиях снижения поддержки правящей партии даже манипулятивная конкуренция стимулирует расколы элит и отток избирателей в пользу оппозирующих «партии власти» проектов, а в случае роста протестных настроений – консолидацию оппозиции и формирование существенных электоральных угроз, как это имело место в Москве, Екатеринбурге и ряде других регионов на региональных выборах 2013 г. (см. подробнее в разделе 2.6). Именно это обстоятельство заставило власти на последнем этапе реформы отказаться от ключевого элемента либерализационного этапа реформы – облегчения доступа новых партий и независимых кандидатов к выборам. Созданная конструкция выглядит внутренне противоречивой: она усиливает политическую роль губернаторов и региональной исполнительной власти как основных «организаторов» выборного процесса, одновременно ослабляя роль «партийной вертикали». С другой стороны, необходимость «снимать» под различными предлогами с выборов неудобных кандидатов и партии формирует конфликтный фон, подрывающий легитимность выборов в глазах населения.

3. Стратегии и механизмы политической реакции

1. Президентские выборы 4 марта 2012 г. и переход к репрессивным стратегиям.

Как уже отмечалось при обсуждении хода политической реформы, реакция Кремля на кризис зимы 2011–2012 гг. претерпела определенную эволюцию. Вплоть до президентских выборов и инаугурации Владимира Путина в мае 2012 г. в тактике Кремля сочетались готовность применить силу (5 декабря 2011 г. и 4 марта 2012 г. в Москву вводились значительные контингенты внутренних войск) и в то же время сдержанность в отношении протестующих, а также определенные уступки их требованиям. Обещания

либерализации политической системы были подкреплены личной встречей действовавшего президента Дм. Медведева с представителями некоторых незарегистрированных партий 20 февраля 2012 г.¹⁰, допуском на телевидение некоторых представителей оппозиции, сдержанным, хотя недостаточным и недостоверным освещением протестной активности в подконтрольных Кремлю СМИ; московские власти шли на компромиссы по вопросам организации митингов и акций оппозиции, которые носили исключительно организованный и мирный характер.

На президентских выборах 4 марта 2012 г. Владимир Путин, согласно официальным данным ЦИК, получил 63,6% голосов. В целом, в региональном разрезе, снижение результата основного кандидата по сравнению с выборами 2004 и 2008 гг. (71,3% и 70,3% соответственно) демонстрировало те же тенденции, которые наблюдались на парламентских выборах 2011 г.: существенное ухудшение результата в развитых регионах с большой долей городского населения и сохранение их на том же уровне в регионах с высокими возможностями фальсификаций (списки регионов, где Путин получил менее 60%, и регионов, где «Единая Россия» получила меньше 40%, совпадает на 80%; см. **ВСТАВКА 4 «Итоги президентских выборов 4 марта 2012 г.»**). В Москве, в условиях всплеска гражданской активности наблюдателям удалось фактически взять под контроль процесс голосования и подсчета голосов, в результате московский результат оказался уникальным: Путин не преодолел планку 50% (46,95%), при этом фальсификации, по экспертным оценкам, дали кандидату лишь порядка 2-3 дополнительных процента голосов (см. подробнее в разделе 2.2). Напротив, массированные фальсификации наблюдались в некоторых других городах, например, в Санкт-Петербурге. В целом, по оценке ассоциации «Голос», выборы характеризовались меньшим уровнем фальсификаций, чем федеральные выборы 2007, 2008 и 2011 гг. (по всей видимости, за счет более осторожного использования административного ресурса в крупных городах); вместе с тем, рассчитанная по «методу Шпилькина» «прибавка» В. Путина за счет фальсификаций могла составить 7–8 п.п.¹¹

ВСТАВКА 5

¹⁰ См. Президент России. Встреча с руководителями незарегистрированных политических партий, 20 февраля 2012 г. (<http://news.kremlin.ru/news/14539/print>).

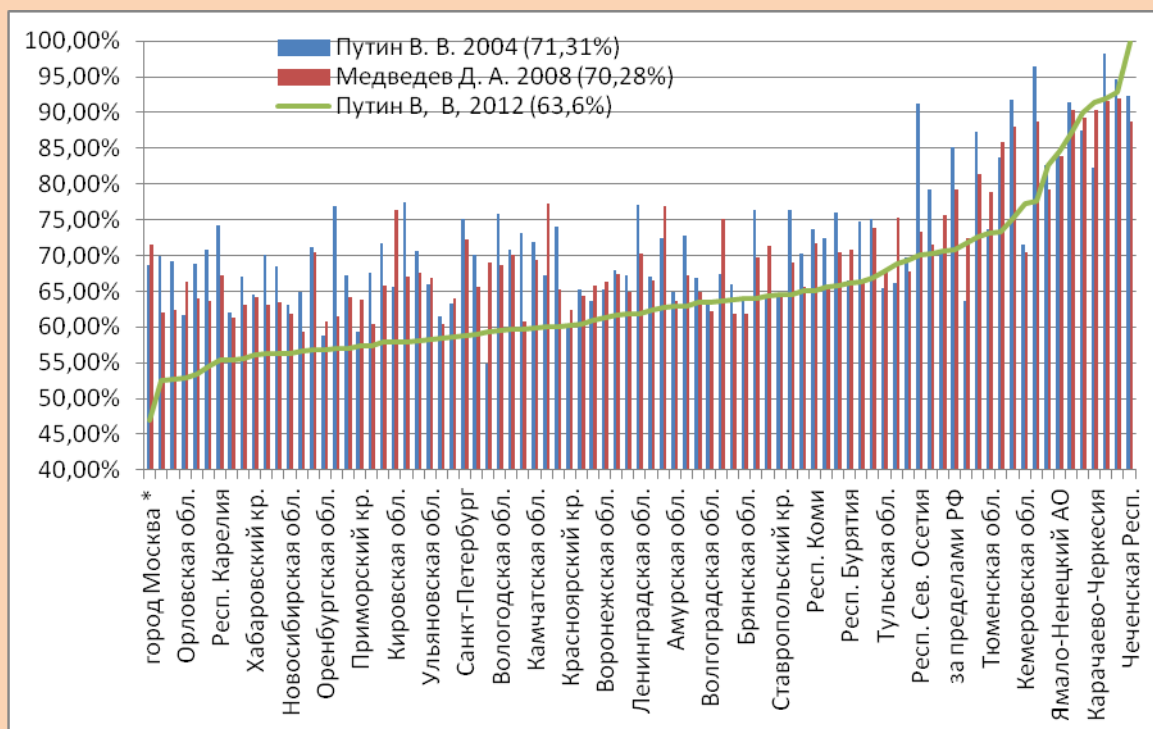
¹¹ См. *Выборы Президента России 4 марта 2012 г. Аналитический доклад*. — Москва : «Голос». 2012 (<http://files.golos.org/docs/6088/original/6088-doklad-2012-03-04-ok3.pdf?1338893979>); Калинин К, Шпилькин С. Комплексная диагностика фальсификаций на российских президентских выборах 2012 года. // Троицкий вариант. 27 марта 2012 г.

Итоги президентских выборов 4 марта 2012 г.

Официальные итоги президентских выборов 2012 г. в региональном разрезе демонстрируют в целом схожие тенденции с парламентскими выборами декабря 2011 г. В промышленно развитых регионах с преобладанием городского населения они существенно хуже результатов выборов 2004 и 2008 гг. В регионах с «традиционалистской» политической культурой – иногда даже выше, чем на прошлых выборах. При этом разброс результатов по регионам – существенно больший, чем в 2004 и 2008 гг.: 53 п.п. в 2012 против 32 п.п. в 2008 и 44 п.п. в 2004 г.

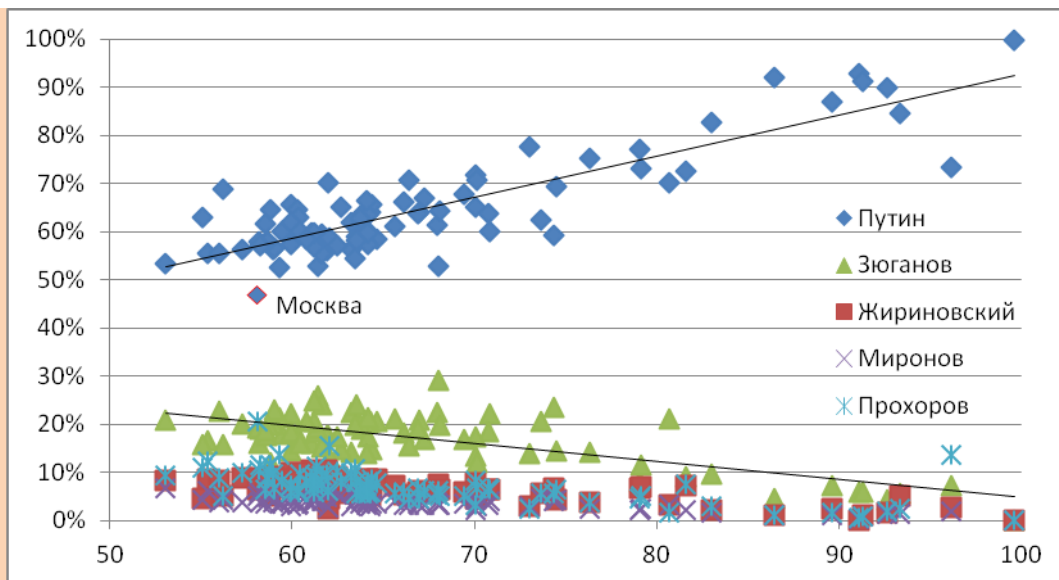
Достаточно выражено просматривается закономерность роста доли голосов за «основного» кандидата с ростом явки (причем этот эффект слабо выражен на средних уровнях явки в диапазоне 55–65% и сильно при ее дальнейшем росте). Эта закономерность считается индикатором фальсификаций результатов или использования административного ресурса в ходе голосования. «Нормализация» результатов голосования по методу Шпилькина производится путем вычета соответствующих «аномальных» голосов из официальных итогов.

График 1. Результаты основного кандидата на президентских выборах 2004, 2008 и 2012 гг. в региональном разрезе.



По данным ЦИК РФ.

График 2. Зависимость распределения голосов между кандидатами от явки на президентских выборах 2012 г. на уровне регионов (ось X – явка, ось Y – доля голосов за соответствующего кандидата).



По данным ЦИК РФ

Тем не менее, оппозиции не удалось поставить под сомнение победу В. Путина. В результате, президентские выборы обозначили начало нового периода, который характеризовался, с одной стороны, постепенным ослаблением протестных настроений (что зафиксировано социологическими опросами, см. **график 13 в разделе 2.1.**) и снижением численности протестных акций (акции оппозиции в Москве 5 и 10 марта собрали 20-30 тыс. человек, т.е. в 2-3 раза меньше, чем зимние митинги), а с другой стороны – ужесточением позиции властей в отношении митингующих. Более враждебным стало освещение митингов центральным телевидением: показанный 15 марта, через 10 дней после выборов по НТВ фильм «Анатомия протеста» утверждал, что активность протестующих направляется и координируется из-за рубежа. Если раньше основным мотивом официальных комментариев была малочисленность митингующих, противопоставляемая поддерживающему В. Путина «большинству» (для демонстрации «большинства» были организованы альтернативные митинги, крупнейший из которых – московский митинг на Поклонной горе – собрал, по заявлениям ГУВД, около 140 тыс. человек), то теперь, в духе традиций советской пропаганды, протестующее «меньшинство» было объявлено пособником враждебных «внешних сил».

Окончательный перелом политической ситуации обозначили события 6 мая 2012 г. – разгон «Марша миллионов», проходившего накануне официальной инаугурации В. Путина. Не уведомив организаторов, мэрия изменила согласованную и знакомую протестующим схему проведения мероприятия, в результате колонна марша уперлась в

цепь полиции, перекрывающую ей выход на площадь. После отдельных стычек и прорыва цепи, милиция объявила митинг запрещенным и приступила к разгону участников и жестким «зачисткам» площади. События на площади и отдельные стычки с полицией были объявлены «массовыми беспорядками», по факту которых было возбуждено уголовное дело. Эти события в значительной мере повторяли сценарий разгрома оппозиции после президентских выборов в Белоруссии в 2010 г.: в обоих случаях агрессивные действия части протестующих (и в том, и в другом случае их личности так и не были установлены) были использованы для криминализации протеста в целом¹².

С этого момента политический курс Кремля приобретает последовательно репрессивный характер. Уже 11 мая 2012 г. в Думу было внесено предложение об ужесточении норм закона о митингах и демонстрациях; 22 мая законопроект был принят в первом чтении голосами исключительно фракции «Единая Россия», несмотря на протесты других фракций. 28 мая была задержана первая фигурантка «Болотного дела» по обвинению в участии в «массовых беспорядках» и оказанию сопротивления сотрудникам правоохранительных органов. 11 июня, накануне нового марша протеста, обыски по делу о массовых беспорядках были проведены у лидеров оппозиции. 29 июня в Думу были внесены поправки к закону об НКО.

Репрессивные стратегии Кремля, использованные на протяжении 2012–2013 гг. в целях расширения фактического контроля над политической и общественной жизнью, ограничения прав граждан и преследования лидеров и активистов оппозиции, могут быть разделены на следующие категории:

- (1) Расширение репрессивности и произвольности правоприменения,
- (2) Законодательные ограничения прав граждан, усиление репрессивности законодательства в отношении гражданской активности, свободы слова, средств массовой информации и коммуникации (интернета),

¹² О результатах общественного расследования событий 6 мая 2012 г., а также хода уголовного преследования участников событий см.: Доклад Комиссии «Круглого стола 12 декабря» по Общественному расследованию событий 6 мая 2012 года на Болотной площади (22.04.2013) - <http://rt12dec.ru/bolotnoe-delo/doklad-komissii-kruglogo-stola-12-dekabrya-po-obshhestvennomu-rassledovaniyu-sobytij-6-maya-2012-goda-na-bolotnoj-ploshhadi-22-04-2013/#a-3>.

- (3) «Политика лояльности» – меры давления и усиление контроля в отношении элитных групп, бюрократии и «политического класса»,
- (4) Преследования представителей оппозиции и гражданских активистов (политические процессы);
- (5) Расширение давления на НКО и СМИ, сохранявшие независимую редакционную политику и сочувствующих оппозиции;
- (6) «Идеологизация режима» - расширение зоны идеологического контроля в публичной сфере, анти-западническая пропаганда, преследование инакомыслия.

2. Российское правоприменение в 2012–2013 гг.: правовое администрирование и репрессивные технологии¹³

Основой и ключевым элементом репрессивных стратегий Кремля в рассматриваемом периоде стало дальнейшее расширение системы произвольного и репрессивного правоприменения. Речь, впрочем, идет не только о преследовании оппозиционеров, но о системном принципе, обеспечивающем функционирование политического режима, т.е. фактическое распределение политической власти, за счет фактического подчинения системы правоприменения исполнительной власти.

Важнейшей тенденцией в сфере правоприменения, формировавшейся на протяжении предыдущих лет, стало искажение правового пространства вокруг «государства». Непрерывное интенсивное давление на суд и правоприменительную систему привели к ее фактическому расслоению на «общее» и «специальное» судопроизводство, что в известной степени соответствует историческим практикам «реакционных» эпох (конец XIX – начало XX веков, 1930-е гг.). Все дела, в которых присутствует «государственный интерес», рассматриваются под жестким административным контролем, зачастую особо подобранными судьями, возможность принятия политически несогласованного решения практически исключается. В результате, судопроизводство в этой сфере подменяется правовым администрированием:

¹³ Подробнее см. раздел 2.7. «РОССИЙСКАЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА: ПРАВОВОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ И РЕПРЕССИВНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ».

судопроизводство лишается автономии, превращаясь в некую специфическую отрасль внутри исполнительной власти.

Важнейшей характеристикой системы и демонстрацией подчиненного характера правосудия является практически полное отсутствие оправдательных приговоров. В результате, пирамида правоприменения оказывается перевернутой: фактически именно действия оперативных служб определяют все последующие и окончательные решения, а следствие, прокуратура и суд носят вспомогательный, комплементарный по отношению к оперативной работе характер.

Окончательное формирование системы правового администрирования является ключевой характеристикой сложившегося политического режима: она закрепляет, во-первых, подчиненную роль прочих ветвей власти по отношению к исполнительной, а во-вторых – ключевую роль внутри исполнительной власти «правоохранительной вертикали» и прежде всего – ее оперативных служб (непосредственно входящих в структуру органов исполнительной власти), которые и выступают проводником реализации политических решений, парафируемых затем государственным обвинением и судами. Система правового администрирования, таким образом, выступает в качестве ключевого института авторитарной консолидации.

Характерными чертами системы правового администрирования, придающими ей отчетливо репрессивный характер, являются селективное правоприменение и поглощение гражданского судопроизводства уголовным. Перенесение конкретного спора из гражданско-правовой сферы в уголовно-правовую позволяет вовлечь государство со всем его «аппаратом насилия» в тот или иной частный спор. Любая гражданско-правовая сделка, особенно в сфере кредитно-денежных отношений, может стать поводом для возбуждения уголовного дела; последовательно размывается граница между уголовными преступлениями и административными и гражданско-правовыми проступками.

На протяжении президентства Дм. Медведева были предприняты попытки по гуманизации и либерализации уголовного правосудия, ограничения его экспансии. Был принят пакет поправок, смягчающих репрессивный характер Уголовного кодекса, ограничивающих возможность следственных органов по вмешательству в экономическую деятельность хозяйственных субъектов, применению до-судебных репрессий. Кроме того, были предприняты шаги по повышению роли арбитражного судопроизводства, прежде

всего за счет поправок в ст. 90 УК, распространяющих принцип преюдиции на решения арбитражных судов. Однако эти реформы (не вполне последовательные) встретили мощное сопротивление, а с возвращением В. Путина были и вовсе свернуты (о чем, в частности, наглядно свидетельствует судебная статистика 2012–2013 гг.; см. см. **ВСТАВКА 5 «Основные показатели судебной статистики 2012 – 2013 гг.»**). Введение в действие части поправок либерализационного пакета было отложено, часть норм была пересмотрена (например, право следственных органов самостоятельно возбуждать дела по налоговым преступлениям); наконец, наиболее решительным шагом ревизии прежней политики стало уничтожение автономии Арбитражного суда, для чего пришлось даже вносить поправки в Конституцию. Одна из первых законодательных инициатив В. Путина на посту президента была направлена на продление полномочий председателя Верховного суда Вяч. Лебедева, с чьим именем связано становление системы правового администрирования. Наконец, сами эксперты-разработчики «медведевской либерализации» стали фигурантами надуманного уголовного дела.

ВСТАВКА 5

Основные показатели судебной статистики в 2012–2013 гг.

Ключевые данные судебной статистики иллюстрируют основные выводы, сделанные в разделе 2.5. Это, прежде всего, крайне низкая доля оправдательных приговоров, которые трактуются системой как эксцесс. Поэтому в случае невозможности доказать вину дела в лучшем случае прекращаются (22,5% всех дел). В особом порядке, т.е. без рассмотрения по существу, производится более 60% дел; по ним осуждены 50% всех осужденных. Суды удовлетворяют 90% ходатайств об использовании меры пресечения в виде взятия под стражу и 95-98% ходатайств о продлении срока содержания под стражей. При этом прочие меры пресечения используются в ничтожно малом числе случаев.

	2013	2012	2013, %	2012, %
Поступило уголовных дел	946 474	947 631		
Окончено производством уголовных дел	943 939	941 954		
Число лиц по поступившим делам	1 044 747	1 055 440		
От общего числа дел:				
рассмотрено по существу в особом порядке (ст. 316, 317.7 УПК РФ)	591 529	575 294	62,7%	61,1%
От всех лиц по поступившим делам:				
Число осужденных лиц, всего	755 755	764 263	72,3%	72,4%
Из них: в отношении которых применен особый порядок рассмотрения	526 063	519 876	50,4%	49,3%
Число оправданных, всего	5 624	5 164	0,5%	0,5%

Число оправданных (кроме дел частного обвинения, поступивших от граждан)	1 731	1 703	0,2%	0,2%
Число лиц, дела которых прекращены	238 055	237 003	22,8%	22,5%
Взято под стражу судом (мировым судьей) по приговору с реальным лишением свободы	88 647	89 773		
Освобождено из-под стражи осужденных, оправданных по приговору суда и лиц, в отношении которых дела прекращены	20 132	20 378	1,9%	1,9%
Количество рассмотренных ходатайств о заключении под стражу	146 993	147 784		
От рассмотренных ходатайств:				
из них удовлетворено таких ходатайств	133 311	132 923	90,7%	89,9%
Количество рассмотренных ходатайств о продлении срока содержания под стражей	206 968	198 775		
из них удовлетворено таких ходатайств	198 450	195 234	95,9%	98,2%
Количество рассмотренных ходатайств о мере пресечения в виде домашнего ареста	3 455	3 030		
из них удовлетворено таких ходатайств	3 086	2 714		
Применение домашнего ареста судом (замена иной меры пресечения)	2 683	1 731		
Количество рассмотренных ходатайств о применении меры пресечения в виде залога	238	336		
из них удовлетворено таких ходатайств	198	275		
Применение залога судом (замена иной меры пресечения)	367	398		

Данные: Судебный департамент при Верховном суде РФ (<http://www.cdep.ru/index.php?id=79>)

Упомянутые жесты и демонстративный разворот в «деле Магнитского» стали актами символической демонстрации политического влияния «репрессивной партии» в новом президентстве. Получившая широкую огласку гибель юриста С. Магнитского в следственном изоляторе стала одним из импульсов либерализационных реформ прошлого президента; Дмитрий Медведев не раз публично обещал довести расследование гибели юриста до конца. Однако при новом президенте это обещание не только не было выполнено, но против Магнитского был проведен судебный процесс с целью его посмертного обвинения, что является нарушением Конституции, постановления Конституционного суда и международных обязательств Российской Федерации. Стоит также упомянуть, что критика ставшего премьером Дм. Медведева инициативы возвращения следственным органам права самостоятельно возбуждать дела по налоговым преступлениям получила жесткую отповедь президента Путина – таким

образом была еще раз подчеркнута высокая политическая значимость осуществляемой контрреформы.

Дальнейшим развитием системы репрессивного правоприменения стало формирование массовых технологий осуждения – юридических лекал, позволяющих поставить репрессивное правоприменение «на поток». Структура обвинительных заключений, направляемых в суд, такова, что виновность в них провозглашается; при этом обвиняемый вынужден возлагать бремя доказывания невиновности на себя. В условиях «гарантированного обвинения» (отсутствия оправдательных приговоров), следствие сводится к торгу между обвиняемым и оперативными службами, имеющими неограниченные возможности оказания давления на обвиняемого в условиях, когда суды почти автоматически удовлетворяют запросы о взятии подследственных под стражу. Оперативно-следственная работа выстроена на том, чтобы осуществить захват «заложника» и начать с ним торг, который должен завершиться соглашением с предъявленным обвинением. Этот механизм был дополнен пугающими масштабами применения «особого порядка»: в 2012–2013 гг. таким образом, т.е. без рассмотрения по существу, проходило более 60% всех дел.

Можно сказать, что в сфере правоприменения в рассматриваемом периоде Россия переживает период наиболее глубокой реакции, откатываясь назад даже от тех уровней, которые были достигнуты правовой системой в период «позднего тоталитаризма» в конце 1970-х – начале 1980-х гг. Это связано с ростом политической роли «силовой вертикали» в обеспечении стабильности политического режима – именно на нее преимущественно возложена функция по поддержанию политических балансов на разных уровнях. Использование селективного и репрессивного правоприменения в политических целях было характерно для всего периода пребывания Владимира Путина у власти (достаточно вспомнить арест Владимира Гусинского в 2000 году и хрестоматийное «дело Ходорковского»). Однако именно в рассматриваемом периоде эти практики окончательно оформились в целостную систему в условиях снижения легитимности власти и уровня поддержки политического режима и последовательно использовались как для проведения «политики лояльности» в отношении элитных групп, так и для борьбы с оппозицией и гражданским активизмом.

3. Репрессивный консерватизм: законодательные ограничения прав граждан, усиление репрессивности законодательства в отношении гражданской активности, свободы слова, средств массовой информации и коммуникации (интернета).

Анализ законодательной деятельности Государственной Думы, относящейся к регулированию социальных отношений, реализации политических прав и свобод граждан, позволяет сделать вывод, что в целом эта деятельность в рассматриваемом периоде находилась в русле той репрессивной политической логики, которая была описана в предыдущем параграфе: 1) новые законодательные нормы по большей части призваны не ограничить, а расширить свободу органов исполнительной власти и правоохранителей в отношении субъектов регулирования, 2) законодательные новации направлены на криминализацию и перевод в сферу уголовного законодательства деяний, которые ранее регулировались в рамках административных правоотношений.

При этом критерий тяжести деяния систематически подменялся критерием его «социальной значимости», трактуемой в соответствии с идейными предпочтениями законодателя: так, например, закон об оскорблении чувств верующих подразумевает, что антиобщественное поведение в отношении верующих карается более строго, чем аналогичное поведение в отношении атеистов, а многократное повышение штрафов для нарушителей правил проведения митингов никак не связано с оценкой реальной общественной опасности или вреда, причиненного в результате этих нарушений.

В целом, законодательная деятельность Думы была направлена на установление норм, которые затем могут селективно или политически мотивировано применяться органами исполнительной власти и правоохранительной системой. Именно поэтому обсуждение их в данном докладе следует после обзора основных тенденций правоприменительной практики.

Следует отметить, что репрессивность законодательных инициатив нарастала в течение рассматриваемого периода. На первом этапе (с середины 2012 до середины 2013 г.) законодательные новации, де-факто умаляющие права граждан, были преимущественно сопряжены с утверждением консервативных социальных норм, которыми вводимые ограничения и меры ответственности мотивировались. Иными словами, умаление прав отдельных групп граждан объяснялось ссылками на интересы

«большинства», его приверженностью консервативным («традиционным») ценностям, т.е. камуфлировалось интересами общественного блага. На втором этапе – конец 2013 – начало 2014 г. – политические цели законодательных новаций (иногда ужесточающих принятые на первом этапе нормы) выглядят более откровенными (в этих случаях они мотивируются преимущественно интересами «безопасности» государства), сомнительными с конституционной точки зрения и напоминают о практиках политических преследований тоталитарной эпохи.

Первый пакет поправок, ужесточающий порядок проведения массовых мероприятий и наказания за его нарушения, был внесен в парламент, как уже говорилось, непосредственно после событий 6 мая. Несмотря на то, что речь шла об административных правонарушениях, повышенные в 10–100 раз размеры штрафов стали превосходить наказание по многим уголовным статьям, в том числе связанным с принесением вреда здоровью и пр. (См. **ВСТАВКА 6 «Оценка некоторых законодательных норм, принятых Государственной Думой в 2012 – 2013 гг., в ежегодных докладах Уполномоченного по правам человека при Президенте РФ»**). В заключении Уполномоченного по правам человека на этот закон говорилось: "Главный порок закона состоит в том, что он по сути предполагает криминализацию процедуры использования базового конституционного права - права собираться мирно". Еще одним репрессивным свойством закона является то, что он позволяет региональным легислатурам конкретизировать правила проведения митингов и демонстраций. Региональные законы в еще большей степени ограничивают конституционное право граждан, превращая порядок согласования из уведомительного в разрешительный (точнее – не разрешительный).

Механика внедрения цензуры в интернете была опробована на законе "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию" (внесен в Думу 7 июня 2012 г., одобрен президентом 28 июня), который фактически узаконил возможность премодерирования контента – составления «черных списков» сайтов, содержащих «вредную» информацию, и вынесения самостоятельного решения о его блокировании органом исполнительной власти под предлогом особой социальной значимости данного вида регулирования.. Такая процедура в самом строгом смысле соответствует понятию цензуры, прямо запрещенной пунктом 5 Статьи 29 российской конституции.

Следующим шагом репрессивного наступления стал закон об НКО, вводящий понятие «иностранный агент» для некоммерческих организаций, получающих финансирование из-за рубежа. Законопроект был внесен в Думу 29 июня 2012 г. и, несмотря на бурные протесты общественности, одобрен 13 июля, а 20 июля подписан президентом (121-ФЗ от 20.07.2012). Ключевой новацией закона стало даже не само понятие «иностранный агент» (о нем и о законе в целом см. в разделе 2.8), а реинтерпретация понятия «политическая деятельность». Неопределенность и расширительность толкования этого понятия на самом деле отражает стремление исполнительной власти и законодателя трактовать как политическую всякую деятельность, направленную на защиту прав человека и базовых гражданских прав. Фактически речь идет о приравнивании правозащитной деятельности к политической и усилению государственного контроля в этой сфере.

28 июля 2012 г. был подписан закон, предусматривающий рекриминализацию статьи «клевета» (141-ФЗ от 28.07.2012), которая было декриминализована в период медведевских правовых реформ (соответствующие поправки были приняты предыдущим составом Думы в декабре 2011 г.), а до того неоднократно использовалась для уголовного преследования журналистов. Репрессивность данной нормы опирается на произвольность правоприменения: органы следствия и прокуратуры, а также суд, входящие в систему правового администрирования, получают действенный инструмент для ограничения права на свободу распространения общественно значимой информации (см. подробнее в разделе 2.9. «ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕПРЕССИИ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЯ В РОССИИ, 2012-2013 ГГ. ФОРМЫ, МЕТОДЫ И МАСШТАБЫ»).

Ориентация на произвол правоприменения заложена и в поправках к статьям УК и УПК о государственной тайне и государственной измене, принятым Думой 28 октября 2012 г. (190-ФЗ от 12.11.2012). Если раньше понятие государственной измены было увязано с выдачей государственной тайны, то теперь оно трактуется также как «оказание финансовой, материально-технической, консультационной или иной помощи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям в деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации». При этом понятие «деятельности, направленной против безопасности РФ», в законодательстве не определено. Эти статьи уголовного кодекса и прежде становились предметом спорных толкований со стороны спецслужб и основой «шпионских» процессов против ученых и правозащитников («дело Сутягина», «дело Данилова», «дело

Коробейничева» и пр.), теперь же данные тяжкие статьи могут в случае необходимости быть применены к неопределенно широкому кругу лиц.

Ряд законодательных инициатив Думы носил репрессивно-идеологический характер: новые запретительные нормы подчеркивали отличие российского социального уклада от западного.

Принятый в декабре 2012 г. «антимагнитский закон» был позиционирован как ответ на одобренные в США и Европе санкции против лиц, причастных к гибели юриста Сергея Магнитского (ФЗ-272 от 28 декабря 2012 г.). В то же время ограничения на усыновление российских детей иностранцами мотивировались гибелью в США усыновленного российского ребенка Димы Яковлева (несмотря на то, что гибель мальчика была признана в США несчастным случаем). Так называемый закон о запрете гей-пропаганды (ФЗ-135 от 29 июня 2013 г. был внесен в Думу еще в марте 2012 г.) вводит административные штрафы за «пропаганду» гомосексуальных отношений, при этом под пропагандой понимается распространение информации, направленной на формирование «искаженного представления о социальной равноценности традиционных и нетрадиционных сексуальных отношений, либо... вызывающей интерес к таким отношениям», т.е. фактически позволяет преследовать любые публичные проявления однополый любви. Эта проблема не имела особой общественной остроты, обращение к ней Думы призвано было акцентировать внимание общества на защите «традиционных ценностей» от экспансии ценностей Запада. К этой теме законодатели вновь вернулись в июне 2013 г., введя запрет на усыновление детей однополыми парам и гражданами стран, где узаконены однополые браки.

Наконец, в июне 2013 г. был также принят закон об оскорблении чувств верующих (ФЗ-136 от 29 июня 2013 г.), переводивший соответствующее административное правонарушение в разряд уголовных (статья 148 Уголовного кодекса). При этом, если административная статья говорила собственно об «оскорблении чувств верующих» (статья 5.26 КоАП в старой редакции), то в уголовной статье говорится о «публичных действиях, выражающих явное неуважение к обществу и совершенных в целях оскорбления религиозных чувств верующих», Т.е. новая формулировка позволяет применять статью даже при отсутствии «оскорбленных» - исключительно по усмотрению правоохранительных органов.

ВСТАВКА 6.

Оценка некоторых законодательных новаций, принятых Государственной Думой в 2012–2013 гг. в ежегодных докладах Уполномоченного по правам человека при Президенте Российской Федерации

Из Доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год // Российская газета. 29.03.2012. №6044 (<http://www.rg.ru/2013/03/29/lukin-dok.html>)

... Многие законодательные акты отчетного года были приняты в беспрецедентной спешке, всего за одну-две недели, что не могло не сказаться на их качестве. <...>

Столь же поспешно, менее чем за месяц, и притом без какого-либо содержательного общественного обсуждения был принят и Федеральный закон от 08.06.2012 г. N 65-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", значительно ужесточивший наказания за нарушение порядка организации и проведения всех этих массовых мероприятий. По мнению Уполномоченного, некоторые из включенных в КоАП РФ наказаний, например, штрафы до 1,5 млн рублей или обязательные работы, не соответствуют принципам соразмерности и справедливости. Непостижимым образом наказания за административные правонарушения оказались выше, чем наказания за такие преступления, как "Умышленное уничтожение или повреждение имущества" (ч. 1 ст. 167 УК РФ), "Приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем" (ч. 1 ст. 175 УК РФ), "Вандализм" (ч. 1 ст. 214 УК РФ), "Хищение либо вымогательство ядерных материалов или радиоактивных веществ" (ч. 1 ст. 221 УК РФ) и многие другие. <...>

В своей прежней редакции Федеральный закон от 19.06.2004 г. N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" содержал подробный и обоснованный перечень мест, где запрещалось проведение этих публичных мероприятий (п. 2 ст. 8 Закона). Эта норма эффективно сдерживала попытки органов власти ряда субъектов Российской Федерации "дополнить" указанный федеральный перечень другими запретными для публичных мероприятий зонами. В число которых зачастую попадали чуть ли не все места, пригодные для проведения публичных мероприятий. Тот же Закон в новой редакции, напротив, предоставил законодателю субъекта Российской Федерации практически полную свободу вводить собственные зоны, запретные для публичных мероприятий. В результате появились или готовятся региональные законы, запрещающие их проводить, например, на тротуарах (Ивановская и Липецкая области), ближе 200 метров от частной земельной собственности без письменного разрешения ее владельца (Чувашская Республика, Челябинская область), на площадях, где находятся органы власти (г. Санкт-Петербург) и т.д. Любые подобные ограничения представляются избыточными и не соответствующими ни норме Закона, позволяющей проводить публичные мероприятия в

любых пригодных для этих целей местах (ст. 8), ни рекомендациям ОБСЕ, согласно которым свобода мирных собраний включает и возможность протестовать в прямой видимости от объекта, которому протест адресован. Новая редакция Закона содержит и ряд других ограничений проведения публичных мероприятий, превращая его по существу в "разрешительный". <...>

Бурный поток изменений в законодательстве о правах и свободах человека одним из последних в отчетном году вынес на поверхность Федеральный закон от 28.12.2012 г. N 272-ФЗ "О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации". Задуманный как российский ответ на принятый в США "Закон Магнитского", новый Закон вызвал, возможно, наиболее острую дискуссию в активной части общества. <...>

Так, ч. 2 ст. 3 Закона отказывает российским гражданам, имеющим также гражданство США, в праве состоять членом или руководить некоммерческой организацией. Однако согласно части 2 статьи 62 Конституции Российской Федерации, наличие у российского гражданина гражданства иностранного государства "не умаляет его прав". Одним из которых, в соответствии с частью 1 статьи 30 Конституции Российской Федерации, является право на объединение.

Из Доклада уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 г. // Российская газета. 09.04.2014. №6362 (<http://www.rg.ru/2014/04/08/doklad-site-dok.html>):

Согласно Федеральному закону от 28.12.2013 г. № 398-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации", Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители могут без всякого суда ограничивать доступ к электронной информации, содержащей призывы к массовым беспорядкам, экстремистской деятельности, а также к участию в массовых мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка. <...>

По мнению Уполномоченного, внесудебный порядок ограничения доступа к информационным ресурсам трудно назвать бесспорным. Ведь такое ограничение должно по идее устанавливаться только путем состязательной процедуры, то есть в суде. Тем более, что предметом ограничения является не просто информация, а деяние, содержащее признаки уголовного преступления (ст. 212 и 280 УК РФ) или административного правонарушения (ст. 20.2.2 КоАП РФ). В итоге получается, что установить факты таких преступлений можно только вступившим в законную силу судебным решением, зато чтобы их пресечь, достаточно решения прокурора. Что-то пошло не так в логике законодателя. Иными словами, норма Закона, позволяющая прокурору во внесудебном порядке ограничивать доступ к информационным ресурсам, представляется Уполномоченному не только избыточной, но и не вполне конституционной.

В конце 2013 – начале 2014 г. Думой был принят еще один пакет законодательных новаций, непосредственно направленных на ограничение прав граждан. К нему относится закон, разрешающий внесудебную блокировку сайтов, содержащих "призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, разжиганию межнациональной и (или) межконфессиональной розни, участию в террористической деятельности, участию в публичных массовых мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка" (398-ФЗ от 28 декабря 2013 г.). Блокировку осуществляет Роскомнадзор по представлению Генпрокуратуры, которая, таким образом, самостоятельно, во внесудебном порядке выносит решение об экстремистском характере тех или иных призывов, фактически осуществляя функции суда.

Важной тенденцией репрессивного законотворчества Думы в этом периоде стало введение и увеличение тюремных сроков за деяния, не связанные с применением насилия. Эта тенденция проявилась уже в законе об оскорблении чувств верующих, а в пуле новаций конца 2013 – начала 2014 г. стала определяющей характеристикой.

Так, принятый в декабре 2013 г. закон об ответственности за пропаганду сепаратизма, вводит в Уголовный кодекс новую статью (280.1), предусматривающую за публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности РФ, лишение свободы на срок до 3 лет, а за те же действия с использованием СМИ и интернета – до 5 лет (433-ФЗ от 28 декабря 2013 г.). Та же тенденция наблюдается в пуле «антиэкстремистских» и «антитеррористических» поправок, предусматривающих ужесточение наказаний по составам подготовка террористической (экстремистской) деятельности, участие в террористической (экстремистской) организации, возбуждение ненависти и вражды; соответственно данные преступления переходят из разряда преступлений средней тяжести в тяжкие (179-ФЗ от 28 июня 2014 г.). В случае «антиэкстремистских статей» это выглядит особенно опасным, так как тяжкими преступлениями объявляются деяния, не связанные с насилием, в то время как само понятие «экстремистской деятельности» остается размытым.

В набор репрессивных законов конца 2013 – начала 2014 г. вошли также закон, разрешающий внеплановые проверки НКО по запросу практически любых государственных органов, что фактически передает этим органам рычаги воздействия на гражданские организации (специально упомянуто право Центральной избирательной

комиссии инициировать подобные проверки), а также нормы, значительно осложняющий процедуру сбора добровольных пожертвований граждан через интернет.

Наиболее вопиющими выглядят закон о блогерах и так называемый «закон о реабилитации нацизма». Первый приравнивает блогеров, имеющих более 3 тыс. читателей в день, к СМИ, вменяя им раскрытие личной информации, а также ответственность, предусмотренную для СМИ (97-ФЗ от 5 мая 2014 г.). Наконец, откровенным посягательством на свободу мнений и высказываний является внесение в Уголовной кодекс статьи, предусматривающей наказание до трех лет лишения свободы, за "отрицание фактов, установленных приговором Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси, одобрение преступлений, установленных указанным приговором, а равно распространение заведомо ложных сведений о деятельности СССР во время Второй мировой войны, соединенных с обвинением в совершении преступлений, установленных указанным приговором» (128-ФЗ от 5 мая 2014 г.). Максимальный срок наказания увеличивается до 5 лет, если данное деяние совершено с использованием средств массовой информации или сопряжено с «искусственным созданием доказательств обвинения". При том, что в целом наказание по данной статье является очевидно несоразмерным (тюремным сроком до 5 лет карается «оспаривание фактов» и «распространение сведений»), следует обратить внимание, что описание состава преступления является случаем удивительной псевдоюридической эквилибристики: преступными объявлены утверждения, что преступления, установленные Международным трибуналом, совершались кем-то, кроме лиц и организаций, обвиненных трибуналом. Формулировки закона выглядят откровенным случаем идеологического запрета и копируют формулировки репрессивного законодательства времен тоталитаризма.

Таким образом, можно сказать, что в 2012–2013 гг. было совершено наиболее масштабное, массированное наступление на права и свободы граждан со времен падения советского строя. Тем или иным ограничениям подверглись принцип равенства прав и свобод, свобода мысли и слова, право на участие в объединениях, право на получение и распространение информации, право собраний. Основными методами ограничения прав граждан стали, во-первых, ограничения прав отдельных групп граждан, мотивированные интересами других групп (приверженцев «традиционных ценностей», верующих и пр.), а во-вторых, резкое ужесточение наказаний на фоне размытости, неконкретности

соответствующих составов преступлений, а также отсутствия в этих составах признаков насилия, указаний на нанесенный вред или ущерб, что в целом формирует репрессивный правовой режим в условиях произвольного правоприменения и обвинительного характера судебной системы.

4. «Политика лояльности»: усиление контроля и репрессии против элитных групп, бюрократии и лиц, занимающих выборные должности.

Снижение поддержки режима, личной популярности Путина, слабые результаты «Единой России» на выборах 2011 г., всплеск протестной активности и ухудшение экономической конъюнктуры формировали традиционный для авторитарных режимов вызов – угрозу раскола элит, т.е. выхода внутриэлитных конфликтов в публичную сферу. «Политика лояльности», направленная на усиление контроля элитных групп – бюрократии, собственников и «политического класса», занимающего выборные должности, – стала важной частью репрессивных стратегий Кремля на протяжении рассматриваемого периода и характеризует вектор эволюции политического режима.

Существенные изменения в высшей политической бюрократии начались еще в декабре 2011 г.: непосредственно в день оглашения Дм. Медведевым его последнего президентского послания главой администрации президента был назначен выходец из органов безопасности, «силовик» С. Иванов, а через несколько дней заместитель главы администрации, отвечавший за внутреннюю политику, Вл. Сурков был заменен Вяч. Володиным, возглавлявшим избирательную кампанию кандидата в президенты Путина. Таким образом, президентская Администрация фактически превратилась в предвыборный штаб будущего президента. В декабре же произошла первая демонстративная отставка губернатора за плохие результаты «Единой России» на декабрьских выборах. Как уже упоминалось, до июня 2012 г. в 15 из 32 регионов, где «Единая Россия» получила менее 40% голосов, сменились руководители. Кроме того были заменены 3 из 7 полномочных представителей президента в федеральных округах.

Следующий цикл давления на элиты был связан с формированием в Думе нового оппозиционного ядра из числа депутатов, прошедших благодаря протестному голосованию против «Единой России» (преимущественно по списку «Справедливой России»). Для этого вполне традиционно была использована антикоррупционная

риторика: участник протестных митингов депутат Г. Гудков был обвинен в том, что продолжает заниматься бизнесом, что запрещено законодательством. В результате, произошло беспрецедентное событие: Гудков был лишен депутатского мандата решением самого депутатского корпуса (внесудебная процедура лишения депутатского мандата впоследствии была осуждена резолюцией ПАСЕ). Фактически голосами имеющей большинство фракции «Единая Россия» был лишен мандата депутат оппозиционной фракции. Угроза аналогичной процедуры нависла еще над рядом депутатов.

Крупнейшей жертвой антикоррупционной кампании, с помощью которой предполагалось повысить популярность президента Путина и приструнить элиты, стал министр обороны А. Сердюков – кадры оперативной съемки обыска в квартире его подчиненной Е. Васильевой, где в тот момент находился и сам министр, были продемонстрированы по центральным телеканалам. Министр лишился поста и проходил свидетелем по уголовному делу, возбужденному против Васильевой и ряда связанных с ней лиц.

Политической проблемой для Кремля оставались мэры крупных городов. С одной стороны, Кремль не решился отменить выборность глав муниципальных образований, с другой – выборные мэры оказывались вне зоны прямого контроля Кремля, а в условиях роста гражданской и протестной активности в городах превращались в потенциально серьезную политическую проблему. В этом контексте важным событием можно считать серию демонстративных арестов избранных мэров, осуществленную в 2013 г. 1 июня был захвачен в ходе спецоперации и доставлен в Москву могущественный мэр Махачкалы, одна из ключевых фигур дагестанской элиты Саид Амиров, обвиненный в подготовке террористического акта. 3 июля был арестован мэр Ярославля Евгений Урлашов, избранный мэром на волне протестного голосования в апреле 2012 г. и позиционировавший себя как противник «партии жуликов и воров» - «Единой России». Урлашов был обвинен в получении и вымогательстве взяток. Наконец, в ноябре 2013 г. был задержан по обвинению во взятке мэр Астрахани. Во всех трех случаях избранные мэры задерживались по решению следственных органов, суд принимал решение о содержании под стражей, после чего назначался исполняющий обязанности главы городской администрации. Таким образом, утверждался порядок, согласно которому избранные мэры фактически не обладают иммунитетом, что делает их принципиально уязвимыми перед подчиняющимися Москве правоохранительными органами.

Важной частью «политики лояльности» стало давление на структуры и группы, связанные с бывшим президентом Дм. Медведевым. В начале 2013 г. Следственный комитет возбудил целый ряд дел по злоупотреблениям в инновационном фонде «Сколково», созданном под эгидой бывшего президента и бывшего первого заместителя главы его администрации Вл. Суркова. В рамках одного из дел руководство фонда было обвинено в многократном завышении оплаты работ, выполненных депутатом И. Пономаревым (активным участником протестного движения 2012 г.), т.е. фактическом финансировании оппозиции. Занимавший в тот момент пост вице-преьера и руководителя аппарата в правительстве Медведева Вл. Сурков вступил в публичную полемику со Следственным комитетом, и вскоре, после жесткой критики, которой подверг кабинет президент В. Путин, был уволен со своего поста. Кроме того, во второй половине 2012 – начале 2013 г. Следственный комитет активно разрабатывал дело против группы экспертов, активно участвовавших в подготовке предложений по либерализации уголовного законодательства во время президентства Медведева, а также готовивших по заказу Совета по правам человека при президенте независимое экспертное заключение по «второму делу ЮКОСа».

На ужесточение контроля над элитами было направлено и введение процедур проверки деклараций доходов чиновников, а также принятие закона о контроле расходов должностных лиц (принят Думой в декабре 2012 г.). Подобные процедуры вполне соответствуют мировой практике, однако в российском исполнении оказались недостаточно транспарентными, и в то же время дали исполнительной вертикали дополнительные инструменты обеспечения лояльности.

Наконец, еще одним механизмом усиления контроля стала так называемая политика «национализации элиты». В мае 2013 г. был принят закон, запрещающий должностным лицам владеть иностранными счетами и пользоваться иностранными финансовыми инструментами. В отличие от закона о контроле расходов и процедур проверки деклараций, подобная норма не соответствует практике большинства стран. Первоначально предполагалось распространить запрет и на владение недвижимостью, однако это оказалось практически невозможным в виду массовости данной практики среди российской бюрократии. Значительная часть депутатов и чиновников, владевшая счетами и финансовыми активами, была поставлена перед необходимостью перейти к менее прозрачным схемам владения, но при этом стала более уязвимой перед лицом

проверяющих органов. Развитием линии «национализации элит» стал также закон об обязательном декларировании двойного гражданства, принятый в начале 2014 г.

Таким образом, автономия и влиятельность правоохранительной вертикали, система правового администрирования и тема коррупции остаются основным рычагом обеспечения лояльности, позволяющим Кремлю игнорировать в том числе выборный статус мэров и депутатов.

5. Политические преследования лидеров оппозиции и гражданских активистов¹⁴

Наиболее громкими политическими процессами в рассматриваемом периоде можно считать (1) большое «Болотное дело», включая его ответвления, (2) преследования Алексея Навального и (3) процесс «Пусси Райот». К политическим преследованиям можно отнести также массовые задержания участников протестов: власти, с одной стороны, создают препятствия, часто искусственные, для реализации права граждан на собрания, с другой стороны, ужесточают наказания за нарушение правил проведения митингов и шествий, а также практикуют неоправданное и чрезмерное применение силы к их участникам и произвольное правоприменение в установлении наказаний за нарушения.

Большое «болотное дело», по всей видимости, изначально было задумано как масштабный политический процесс. Поводом для этого дела стали отдельные столкновения демонстрантов с полицией и последовавший затем жестокий разгон митинга 6 мая 2012 г. По сообщениям СМИ, для расследования этих событий, объявленных «массовыми беспорядками», была собрана бригада, состоящая из десятков следователей. Обвинения предъявлялись по статьям «участие в массовых беспорядках» (212 ст. УК) и «применение насилия в отношении представителя власти» (318 ст. УК). При этом уже в начале июня 2012 г. были проведены обыски у лидеров московских протестов (И. Яшина, Кс. Собчак, Ал. Навального, С. Удальцова), а на первых же допросах следователи старались получить от подозреваемых свидетельства против «организаторов» беспорядков.

Переход к «коллективной ответственности» в «болотном деле» был осуществлен за счет произвольного толкования статьи 212 УК РФ «Массовые беспорядки» (до 8 лет за

¹⁴ Подробнее см. в разделах 2.7 и 2.9.

участие в беспорядках и до 10 лет – за их организацию); события 6 мая были объявлены «массовыми беспорядками», несмотря на то, что их признаки, перечисленные в статье УК, отсутствовали. Однако трактовка всех действий протестующих как участия в беспорядках позволяла, с одной стороны, снять принципиальный вопрос о правомерности действий сотрудников полиции и превышении ими полномочий, а значит – и вопрос о применимости к задержанным статьи 318 УК, а с другой – подвести под уголовное преследование действия, не представлявшие общественной опасности, которые – вне данного контекста – могли бы в крайнем случае квалифицироваться в рамках административной ответственности (так основной уликой обвинения в ряде эпизодов является факт переворачивания туалетных кабинок).

Как это хорошо видно на многочисленных съемках событий и установлено независимым расследованием, сотрудники ОМОНа сплошь и рядом совершали «набеги» и избиения людей, не предпринимавших никаких агрессивных действий, при этом любые попытки защиты трактовались уже как противодействие полиции в условиях массовых беспорядков. Кроме того, рассмотрение дел в отношении обвиняемых выявило вопиющее неравенство в положении защиты и обвинения: аргументы защиты, как бы весомы они ни были, отвергаются без каких-либо доводов, рассмотрению подлежат только отобранные следствием факты и доказательства, подтверждающие обвинительную версию.

По состоянию на июнь 2014 г., по «Болотному делу» были привлечены 32 человека, осуждены с реальным сроком заключения 9 человек, 11 человек освобождены по амнистии, Михаил Косенко направлен на принудительное психиатрическое лечение (Amnesty International признала Косенко узником совести), под арестом находятся 6 человек, 3 – под подпиской о невыезде. Одна из репрессивных особенностей дела заключается в том, что сроки пребывания под стражей до вынесения приговора у многих задержанных превышают год, а то и полтора, что вполне сопоставимо с теми сроками наказаний, которые статистически характерны для наказаний по вменяемым задержанным статьям.

Процесс против «организаторов» беспорядков редуцировался: обвинения не были предъявлены Навальному, Яшину и другим организаторам и лидерам марша, однако из «болотного дела» было выделены дела С. Удальцова, Л. Развозжаева и К. Лебедева, в основу которых легли кадры оперативной съемки, продемонстрированные в фильме

телекомпании НТВ «Анатомия протеста-2». Дело Развозжаева и Удальцова включает в себя эпизод, связанный с незаконным похищением подозреваемого на территории другого государства и перемещением его в Россию, минуя все установленные законом и нормами международного права процедуры. По заявлению самого Развозжаева, после похищения его пытали, угрожая убийством и вынуждая дать признательные показания.

Процессы против Алексея Навального. Особенностью преследований Алексея Навального является то, что обвинения ему предъявляются не по около политическим, а по экономическим статьям. Целью этой стратегии является дискредитация А. Навального, получившего широкую популярность благодаря своим антикоррупционным расследованиям. При этом обвинения предъявляются "ковровым" методом, а в неофициальных комментариях представители Следственного комитета не отрицают их связи с политической деятельностью оппозиционера.

Так, 29 мая 2012 г. по личному указанию главы Следственного комитета А. Бастрыкина было возобновлено прежде прекращенное за отсутствием состава преступления «дело “Кировлеса”»; 14 декабря 2012 г. в отношении Навального и его брата было возбуждено дело о мошенничестве в особо крупном размере и легализации денежных средств («дело Ив Роше»); 24 декабря 2012 г. было возбуждено дело о хищении в 2007 году возглавляемой Навальным компанией «Аллект» денежных средств партии «Союз правых сил»; 27 февраля 2013 г. Навальный был допрошен в Следственном комитете по поводу «незаконного» получения адвокатского статуса; 18 апреля 2013 г. против Навального и его брата было возбуждено еще одно дело на основании заявления гендиректора ООО «Многопрофильная процессинговая компания».

В июле 2013 г. Алексей Навальный и Петр Офицеров были приговорены к пяти годам колонии общего режима по «делу “Кировлеса”», позднее им был назначен условный срок. Однако с 28 февраля 2014 г. Навальный находится под домашним арестом по «делу Ив Роше» (ему запрещено также пользоваться телефоном, почтой и интернетом), несмотря на то, что еще в феврале 2013 г. компания официально уведомила Следственный комитет об отсутствии ущерба в этом деле и претензий к братьям Навальным.

Фабулой экономических дел является схема, ставшая известной на примере второго «дела ЮКОСа», когда законное приобретение товара рассматривается как

хищение этого товара в полном объеме по сговору между продавцом и покупателем на основании предположения следователей об упущенной выгоде продавца; при этом описанная фабула переключается в приговор суда, невзирая ни на какие доводы защиты. Можно говорить о систематическом злонамеренном уголовном преследовании А. Навального; при этом порядок предъявления обвинений и размер наказаний синхронизирован с политическими задачами, которые в данный момент решает исполнительная власть. Это продемонстрировало, в частности, освобождение Навального из-под стражи для участия в выборах мэра Москвы в июле 2013 г. В свою очередь решение о домашнем аресте и изоляции Навального в 2014 г. было принято после попытки регистрации им «Партии Прогресса», которая намеревалась принять участие в выборах в Московскую городскую думу.

Дело «Пусси Райот». Еще одним громким политическим процессом в рассматриваемом периоде стало дело о хулиганстве, возбужденное против участниц группы Pussy Riot после совершения ими действий, получивших впоследствии название «панк-молебна в Храме Христа Спасителя «Богородица, Путина прогони». В реальности «панк-молебна» в Храме не было, звуковой ряд был наложен лишь в видео-ролике, так что фактическим деянием участниц акции было выскакивание на алию. Мария Алехина и Надежда Толоконникова получили по два года колонии, и вышли по амнистии в конце декабря 2013 г., пробыв, таким образом, в заключении почти год и десять месяцев.

Политический характер статьи 213 УК («хулиганство»), использованной в данном случае, связан с изменениями, внесенными в нее в 2007 г. в рамках «антиэкстремистского пакета» поправок в УК: квалификация хулиганства как «грубого нарушения общественного порядка, выражающего явное неуважение к обществу», совершенного «с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия», была дополнена в этой редакции пунктом «б», характеризующего хулиганство как то же деяние, совершенное «по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы». Из этого следует, что выражение неуважения обществу по религиозным, идеологическим, политическим мотивам может караться тюремным заключением сроком до 5, а при сопротивлении сотруднику, обеспечивающему общественный порядок, – до 7 лет. Данная формулировка подпадает под формальные определения политических преследований, признанных ПАСЕ, и наглядно демонстрирует,

каким образом «анти-экстремистское законодательство» используется для политических преследований.

Механизмы криминализации политической и гражданской активности, использованные в резонансных делах, применяются и в менее громких случаях. В этом смысле к категории политических процессов в рассматриваемом периоде по многим признакам могут быть также отнесены (1) дело краснодарского правозащитника и ученого Михаила Саввы, обвиненного в хищении бюджетных средств и мошенничестве (расследование дела вело УФСБ; в апреле 2014 г. приговорен к 3 годам условно), (2) дело националиста Даниила Константинова, лидера «Лиги обороны Москвы» и активного участника первой волны протестов, обвиняемого в убийстве (Союз солидарности с политзаключенными по ряду признаков признал Константинова политическим заключенным), (3) дело против краснодарского эколога Сурена Газаряна по заявлению охранника «дачи Путина» (по статье 119 УК РФ «Угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью»; Газарян, уже получивший ранее за свою общественную деятельность условный срок, признан политзаключенным Союзом солидарности с политзаключенными).

Кроме того, для политического преследования активистов традиционно используется антиэкстремистское законодательство. Эти статьи используются чаще против сторонников левых и леворадикальных организаций, поэтому количественного роста соответствующих дел в 2012–2013 гг. не произошло. Между тем, по данным центра «Сова», в 2012 г. неправомерные приговоры по уголовным статьям в рамках антиэкстремистского законодательства получили как минимум 46 человек, из них 14 – реальный срок.

Наконец, политический характер имеют массовые задержания граждан в ходе различного рода уличных мероприятий. Всего с декабря 2011 г. по декабрь 2012 г. информагентство «ОВД-Инфо» зафиксировало только в Москве и ряде городов ближнего Подмосковья 5169 политических задержаний в ходе 228 мероприятий; за 2013 г. зафиксировано задержание 1463 человек в ходе 169 мероприятий. При анализе задержаний и последующих судебных разбирательств отмечается как произвольность самих задержаний (в разных ситуациях полиция применяет разную тактику и действует при задержаниях избирательно), так и произвольность последующих наказаний, а также формальный и обвинительный характер судебных разбирательств, в ходе которых в

массовом порядке используются фальсифицированные показания сотрудников правоохранительных органов (подробнее см. в разделе 2.9).

Таким образом, зона политически мотивированных репрессий в рассматриваемом периоде существенно расширилась. В 2000-е гг. преследования по политическим мотивам носили точечный характер и применялись в отношении отдельных представителей крупного бизнеса (Гусинский, Ходорковский-Лебедев и пр.), а также левых активистов (прежде всего «лимоновцев»). Теперь объектами преследований стали не только лидеры новой непарламентской оппозиции (Навальный, Удальцов), но и рядовые гражданские активисты. В этих случаях («болотное дело», «дело Пусси Райот») политические преследования носят демонстративный характер: их целью является не столько пресечь деятельность конкретных людей, сколько запугать других потенциальных политических и гражданских активистов, размыв границу между правонарушением и политической и гражданской активностью как таковыми.

Это, на наш взгляд, и является ключевой характеристикой произошедших изменений: показательные репрессии направлены уже не против конкретных лиц, но против определенной части общества, высказывающей свое несогласие с существующим порядком посредством тех или иных акций и действий. Следует отметить также, что, если в делах против Алексея Навального использовалась модель, примененная во втором «деле ЮКОСа», то в «деле Удальцова–Развозжаева» наблюдается попытка представить оппозиционную деятельность как незаконную (организационная деятельность представителей оппозиции представляется как «организация массовых беспорядков») и финансируемую из-за рубежа.

Вместе с тем политические репрессии в России носят пока достаточно ограниченный характер. Всего на апрель 2014 г. Союз солидарности с политзаключенным считает политзаключенными, находящимися под стражей или домашним арестом, 48 человек, еще 13 человек преследуются не под арестом. Половина из них – преследуемые вследствие политической активности 2012–2013 гг., другая половина – политзаключенные, признанные таковыми в 2008–2011 годах.

б. Наступление на гражданское общество и СМИ. Попытки насаждения «официальной идеологии»¹⁵

Наступление на гражданские организации. В отношениях государства и гражданского общества в рассматриваемый период произошли драматические изменения. В первой половине 2000-х гг., предпринимая существенные усилия по установлению контроля над массовыми СМИ и ограничению реальной политической конкуренции, Кремль оставался относительно толерантным в отношении гражданских организаций. Попытки установления «шефского контроля» над ними имели место, но не были насильственными и последовательными. Определенное ужесточение позиций имело место в середине 2000-х, после так называемой «оранжевой революции» на Украине и разгрома ЮКОСа: законодательство в отношении получения иностранных грантов стало более жестким, была создана Общественная палата, призванная стать инструментом огосударствления «третьего сектора», проведена пропагандистская компания по дискредитации независимых и правозащитных НКО.

Тем не менее, на рубеже 2000–2010-х гг. в развитии гражданского общества наблюдалась достаточно позитивная динамика. Помимо относительно развитой сети традиционных НКО, накопивших определенный институциональный капитал, на арену вышло новое поколение гражданских активистов («несоветские россияне»), склонных к волонтерской и проектной гражданской активности, различным формам сетевой организации. Политизация именно этого сегмента общества с его новыми ценностными ориентирами и навыками стала основой протестной активности после декабрьских выборов.

Давление на гражданские организации началось еще до дня голосования 4 декабря 2011 г. Его первым объектом стала ассоциация «Голос», в течение 10 лет занимавшаяся мониторингом выборов: атакам подвергся сайт организации с «Картой нарушений на выборах», было оказано давление на СМИ, размещавшие у себя ссылки на «Карту». Однако началом решительного наступления на гражданский сектор явилось принятие летом 2012 г. закона об «иностранных агентах». Закон требовал от НКО, получающих иностранное финансирование и занимающихся «политической деятельностью», зарегистрироваться в особом реестре Минюста в качестве «иностранных агентов». Тем не менее, ни одна организация не сделала этого: во-первых, понятие «иностранный агент» было воспринято

¹⁵ Подробнее см. в разделе 2.8.

гражданскими организациями как неадекватное и оскорбительное, во-вторых, организации не считали что занимаются «политической деятельностью», ориентируясь, в частности, на интерпретацию этого понятия в российском законодательстве.

Силовое давление на НКО началось после того, как в феврале 2013 г. на заседании коллегии ФСБ Путин лично выразил недовольство бездействием закона. В результате, начиная с марта 2013 г., были проведены проверки не менее нескольких сотен некоммерческих организаций, осуществляемые прокуратурой, МЧС, МВД, налоговой службой, Роспотребнадзором. Проверки шли с нарушением существовавшего на тот момент законодательства и соответствующих процедур и имели характер настоящей «облавы». Изучение более 30 прокурорских предостережений и представлений в адрес НКО, получающих средства из-за рубежа, выявило более полусотни видов деятельности, которые прокуроры сочли политическими; среди наиболее предосудительных занятий отмечалось наблюдение на выборах, участие в митингах, обращения к властям с предложениями внести изменения в государственную политику в той или иной сфере.

К концу мая 2013 г. в списки организаций, от которых с разной степенью жесткости требовалось признать себя «иностранными агентами», было занесено более сорока НКО, среди которых оказались «Голос», «Агора», «Трансперенси Интернешнл», «Общественный вердикт», Московская школа политических исследований, «Мемориал», «Левада-центр» и др. В конце июня 2013 г. Human Rights Watch сообщила, что таких организаций 62. Примером наиболее беззастенчивой репрессии стал случай с ассоциацией «Голос»: организации вменялось в вину получение иностранных средств в форме денежной премии, от которой «Голос» отказался. Тем не менее, суд подтвердил решение о насильственном прекращении деятельности организации. По данным Human Rights Watch, к началу 2014 г. четыре неправительственные организации – «Голос», Костромской центр поддержки общественных инициатив, ЛГБТ фестиваль «Бок о бок» и Антидискриминационный центр «Мемориал» — предпочли начать процесс самоликвидации, чтобы избежать дальнейших преследований. По результатам проверок в отношении ряда организаций, отказавшихся признать себя «иностранными агентами», возбуждены административные дела, другие стали объектом гражданских исков со стороны местных прокуроров.

В качестве компенсации НКО, получавшим иностранные гранты, предлагалось подавать заявки на государственные гранты. Для этих целей было выделено 200 млн

рублей, а на 2015 год обещано 500 млн. Однако такой порядок создает принципиально новую ситуацию зависимости гражданских организаций. Речь идет не о государственной поддержке третьего сектора (распределение финансирования для части организаций практиковалось на протяжении нескольких лет), но об установлении фактической монополии на финансирование его правозащитного сегмента, подобно тому, как это было сделано в 2000-е гг. в отношении финансирования политических партий.

Расширение контроля над СМИ. Основной моделью контроля над СМИ в России является система «уполномоченных собственников». Основные медиа-активы либо принадлежат государству и государственным органам, либо сосредоточены в медиа-группах, собственниками которых выступают крупные олигархические структуры или их владельцы, для которых медиа-бизнес не является основным. «Уполномоченные олигархи» призваны осуществлять «настройку» менеджмента и его редакционной политики по мере необходимости; при этом редакционная политика некоторых СМИ, входящих в подобные холдинги, могла оставаться относительно независимой до определенного момента.

Такая модель управления последовательно формировалась с начала 2000-х гг., однако в рассматриваемом периоде ее развитие характеризовалось (1) еще одним циклом консолидации активов в «уполномоченные» медиа-группы, (2) ужесточением политики управляющих структур медиа-групп в отношении входящих в них СМИ, (3) дальнейшей экспансией данной модели управления в сегменте интернет-ресурсов.

В конце 2013 г. теле- и радиоактивы холдинга «ПрофМедиа» перешли под контроль «Газпром-Медиа», в результате 11 из крупнейших российских телеканалов фактически оказались под контролем миллиардера Юрия Ковальчука и его брата, связанных давними личными отношениями с Путиным. Принадлежащая Ковальчукам «Национальная медиа группа» владеет долями в «Первом канале», «РЕН ТВ» и «Пятом канале», блокирующим пакетом «СТС Медиа», радиостанцией «Русская служба новостей», холдингом «НьюсМедиа» («Известия», «Жизнь», LifeNews). Анализ медиа-рынка, опубликованный журналом The New Times, свидетельствует, что в действительности структуры Ковальчука контролируют также и «Газпром-Медиа». По оценке The New Times, сегодня империя Ковальчуков охватывает 60% телеаудитории и контролирует 80% всех доходов от телерекламы.

Кроме «Национальной медиа группы» и «Газпром-Медиа», крупнейшими владельцами СМИ являются собственно государство и миллиардер Алишер Усманов, которому принадлежат издательский дом «Коммерсант» и МузТВ. В последние годы Усманов быстро наращивал активы в интернете, став собственником Digital Sky Technologies и Mail.ru. Наиболее популярная социальная сеть «ВКонтакте» перешла под контроль партнера Усманова.

Усиление контроля со стороны собственников на протяжении рассматриваемого периода можно проследить на примере «Газпром-Медиа» и издательского дома «Коммерсантъ». Радиостанция «Эхо Москвы», принадлежащая «Газпром-Медиа», до сих пор остается самым популярным разговорным радио, сохраняющим независимую редакционную политику. Однако в начале 2012 г. совет директоров радиостанции был внезапно изменен под давлением основного акционера – из него были выведены представители радиостанции, сокращено число независимых директоров. Осенью 2013 г. генеральным директором «Газпром-Медиа» стал Михаил Лесин, в прошлом крупнейший медиа-магнат, работавший министром печати и информации, а затем советником президента Путина (Михаил Лесин также непосредственно участвовал в экспроприации медиа-активов Владимира Гусинского в 2001 г.). Эксперты предполагали, что приход Лесина приведет к усилению контроля медиа-группы над своими активами. В феврале 2014 г. генеральный директор радиостанции Юрий Федутинов, работавший на этом посту с 1992 г., был заменен назначенной Михаилом Лесиным Екатериной Павловой, долгие годы работавшей в информационном вещании государственного телевидения. Главный редактор «Эха» Алексей Венедиктов был переназначен на свой пост, но при новом директоре лишился контроля над финансами радиостанции, что существенно ослабляет его положение и позволяет основному акционеру влиять на редакционную политику.

Схожим образом развивались события в издательском доме «Коммерсантъ», принадлежащем миллиардеру Алишеру Усманову. Первыми политическими конфликтами здесь стали уход ряда ключевых сотрудников интернет-издания «Газета.Ру» после того как редакцию принудили убрать с сайта баннер «Карты нарушений» ассоциации «Голос», а также смещение главного редактора еженедельника «Коммерсантъ-Власть» М. Ковальского. Но ключевым событием оказалась отставка генерального директора холдинга Демьяна Кудрявцева в июне 2012 г. В результате, из издательского дома ушел ряд ключевых сотрудников, сменился главный редактор и

редакционная политика «Газеты.ру», неоднократно менялся главный редактор радиостанции «Коммерсант FM».

Замены главных редакторов, приводившие к изменению редакционной политики, происходили и в ряде других СМИ (журнал «Большой город», интернет-издание Lenta.ru). В ряде случаев существенные изменения редакционной политики происходили за счет ухода отдельных сотрудников и редакций и выдвижения на первые роли других редакционных групп, как это имело место на телеканале НТВ. На первые роли на телевидении выдвигались «агрессивные лоялисты», чья стилистика носит скорее пропагандистский, нежели журналистский характер, в то время как даже «прогрессивные лоялисты» подвергались давлению (случай популярного телеведущего Вл. Познера). Сжатие пространства для негосударственных СМИ привело к тому, что потерявшим работу журналистам и менеджерам становится труднее найти новую; не остается предпринимателей, желающих финансировать хотя бы относительно независимые медиа-проекты. Одним из следствий «сжатия» становится «деполитизация» СМИ – самоцензура, сокращение политической тематики и уход от «опасных» тем.

Весьма показательным эпизодом стала реорганизация государственного агентства «РИА Новости» в декабре 2013 г. На его месте было создано новое агентство, объединенное с телеканалом Russia Today (RT), работающим на зарубежную аудиторию; руководителем агентства назначен Дмитрий Киселев, один из самых одиозных персонажей российских СМИ. Этот шаг нанес решительный удар по инфраструктуре «лояльного прогрессизма», формировавшейся во время президентства Дм. Медведева. Новое агентство откровенно сфокусировано на нужды государственной пропаганды. Наконец, жесткой политической атаке подвергся на рубеже 2013–2014 г. телеканал «Дождь», ориентированный на ту самую аудиторию, представители которой в 2011–2012 гг. составили ядро уличного протеста, и появившийся в период «медведевской либерализации». В данном случае была использована тоталитарная технология: идеологическая кампания, развернутая против телеканала, обвиненного в недостатке патриотизма и неуважении к прошлому, стала поводом для массового расторжения договоров о передаче сигнала.

В целом, можно констатировать, что именно радиостанции «Эхо Москвы» и «Коммерсант FM», журнал «Большой город», телеканал «Дождь», интернет-издания «Газета.Ру» и Lenta.ru, отчасти «РИА Новости» составляли пул СМИ, которые наиболее

подробно и непредвзято или сочувственно освещали протестную активность и деятельность новой оппозиции в конце 2011–2012 гг. Таким образом, все события, связанные с этими СМИ, имели вполне очевидные политические причины. В целом же, происходившие на медиа-пространстве на протяжении 2012–2013 гг. изменения можно охарактеризовать как самое масштабное наступление на СМИ с начала 2000-х гг., когда Кремль взял под контроль общенациональные телеканалы с новостным вещанием. Если в сложившейся в 2000-е гг. модели Кремль контролировал наиболее массовые СМИ, обеспечивая посредством этого контроля лояльность их аудитории действующей власти, но в то же время допускал существование сегмента фрондирующих менее массовых, «нишевых» медиа, то в рассматриваемом периоде именно этот фрондирующий сегмент подвергся жесткому переформатированию. Этот сегмент не исчез совсем: здесь остаются еще и «Эхо Москвы», и телеканал «Дождь», «Новая газета», «Ведомости», журнал «The New Times» и еще ряд СМИ, при том, что положение ряда из них стало гораздо более уязвимым; в тоже время основными «потерями» можно считать переход на позиции заведомой лояльности издательского дома «Коммерсантъ», а также двух влиятельных в прошлом интернет-СМИ со значительной аудиторией – Lenta.ru и «Газета.ру».

Попытки идеологизации политического режима. Важнейшей характеристикой политической реакции 2012–2013 гг. стала попытка идеологизации политического режима – имплементации официальной идеологии, призванной консолидировать общество на позициях консерватизма, государственного патриотизма и антизападничества.

Если электоральный авторитаризм 2000-х гг. ограничивал политическое участие прямых оппонентов «власти», контролировал СМИ на предмет доступа к ним представителей оппозиции, а также подачи информации по существенным для Кремля политическим и социальным вопросам, то новый период ознаменовался явным стремлением к формированию и пропаганде в обществе доминирующей идеологии.

Попытки идейного обоснования особенностей российского политического режима предпринимались и на протяжении второго президентского срока Владимира Путина. Их фокусом стало понятие «суверенная демократия», которое указывало на специфичность российского социально-политического развития в сравнении с западным и неявно отсылало к идее соперничества с США. Концепция «суверенной демократии» подразумевала, что многие формально суверенные страны (в том числе – страны Европы) де факто не обладают полным суверенитетом, неформально передавая часть его США как

«единственной сверх-державе». В отличие от них, Россия, разделяя с Западом базовые ценности, не готова к этому, а потому должна создавать специальные институты для защиты полноты своего суверенитета. Речь, таким образом, шла об определенной разнице интересов России и Запада в рамках взаимного партнерства. Теперь же – с начала третьего президентства Владимира Путина – вопрос был поставлен о ценностной несовместимости России и Запада по широкому кругу вопросов (см. подробнее в разделах 2.1, 2.3 и 2.8).

С одной стороны, именно Запад был объявлен спонсором и организатором протестов зимы 2011–2012 гг. и российской оппозиции в целом. Эта интерпретация была задана лично Путиным, который еще 10 декабря 2011 г. заявил, что вдохновителем митингов была госсекретарь США Хилари Клинтон. Весной 2012 г. эта тема была разработана в пропагандистских фильмах телекомпании НТВ «Анатомия протеста» и «Анатомия протеста – 2». Тему западного влияния на внутрироссийскую политическую жизнь развивал и закон об «НКО – иностранных агентах». Поводом для следующей кампании стало принятие «закона Магнитского» и ответное принятие «закона Димы Яковлева», давшего повод для антиамериканской кампании в официозных СМИ. Так называемый «закон о гей-пропаганде» поднимал тему защиты традиционных семейных ценностей на уровень государственной политики; закон также сформировал правовую основу для ограничений на художественную продукцию, в которой затрагивается тема гомосексуальных отношений.

Все более агрессивная антизападническая риторика в официозных СМИ нарастала на протяжении 2013 г. В результате, если в 2011 г. о своем положительном отношении к ЕС заявляли в среднем 67% опрошенных, а о хорошем отношении к США – в среднем 59%, то в 2012 г. эти доли составили соответственно 62% и 51%, а в 2013 г. – 59% и 49%. Сдвиг в направлении социального консерватизма был закреплен в законах о защите чувств верующих, запрете гей-пропаганды и усыновления детей однополыми парами, запрете мата в СМИ, а также других документах вроде «Концепции государственной семейной политики на период до 2025 года» и пр. В рамках государственного патриотизма был одобрен уголовный запрет критики действий СССР во время Второй мировой войны. Группа историков, по указанию президента и руководствуясь его рекомендациями, создавала единую концепцию истории. Экспансия «официальной идеологии» активно происходит в сфере образования.

В послании Федеральному собранию в декабре 2013 г. Владимир Путин прямо обозначил защиту традиционных ценностей в качестве не только одного из элементов государственной политики, но и международной миссии России («в мире все больше людей, поддерживающих нашу позицию по защите традиционных ценностей») на фоне «происходящего разрушения традиционных ценностей “сверху” “во многих странах”». В этом же послании ассоциируемая с Западом «толерантность» была охарактеризована как «бесплая и бесплодная»¹⁶. В свою очередь, формирующаяся официальная идеологическая доктрина российской государственности выступает в качестве обоснования преследования инакомыслия и расширения нормативной базы преследования оппозиции, а также трансформации государственных и лояльных СМИ в «машину пропаганды».

5. Итоги и результаты политической реакции 2012–2013 гг.

1. Российская оппозиция в 2011–2013 гг.

В предшествующем кризису 2011–2012 гг. влияние российской оппозиции было крайне незначительным. Парламентская системная оппозиция проявлял полную лояльность; в 2009 г. она позволила себе демарш в связи с неприкрытой фальсификацией итогов выборов в Московскую городскую думу, который, однако, практически не был поддержан обществом и остался без последствий. Несистемная и «уличная» оппозиция (левые радикалы, движение «Солидарность», партия РПР-Парнас и др.) также не пользовалась широкой или растущей поддержкой в обществе. На протяжении 2010–2011 гг. ей удалось частично консолидировать своих сторонников в Москве в рамках инициативы «Стратегия-31» (ежемесячные несанкционированные митинги в защиту 31 статьи Конституции, гарантирующей свободу собраний), однако численность самых массовых акций колебалась в диапазоне 2-4 тыс. человек.

На этом фоне всплеск политической и протестной активности в конце 2011 г. и ее масштабы оказались полной неожиданностью как для властей, так и для самих представителей оппозиции. Как уже было сказано, базой этого всплеска стало новое поколение «несоветских россиян», тяготеющих к новым социальным стандартам жизни городского среднего класса и вовлеченных в гражданский активизм на рубеже 2000–

¹⁶ Послание Президента Федеральному собранию, 12 декабря 2013 г. (<http://www.kremlin.ru/transcripts/19825>).

2010-х гг.¹⁷ Ключевую роль в консолидации новой оппозиции играли социальные сети: именно здесь сформировалась сфера «альтернативной публичности», т.е. выдвигались новые лидеры, повестки и складывалась инфраструктура протестной активности.

Неожиданный успех митинга на Болотной площади 10 декабря 2011 г. подстегнул процесс организационного оформления «новой оппозиции». Был создан Оргкомитет, объединивших как представителей старой несистемной оппозиции, так и новых лидеров протестной волны (А. Навальный, С. Удальцов) и гражданских активистов (С. Пархоменко, Д. Быков); в комитет вошли представители левых, националистических и демократических (либеральных) движений, объединенных на платформе общегражданской повестки («движение за честные выборы»). Комитет и деятельность координирующих групп в социальных сетях сформировали организационную инфраструктуру протестной активности, вылившейся, помимо серии «больших митингов», также в серию нетрадиционных по формату уличных политических акций («Белое кольцо», «ОккупайАбай», «Прогулки по Москве» и пр.).

Осенью 2012 г. оппозиция предприняла следующую попытку организационной консолидации, используя технологии «прямой» (сетевой) демократии. Состоялись выборы в Координационный совет оппозиции, проходившие преимущественно путем верифицированного интернет-голосования (параллельно телеканал «Дождь» организовал дебаты кандидатов), в котором приняло около 80 тыс. человек. Однако Совет не смог выработать эффективных принципов взаимодействия и принятия решений, в результате – в условиях нарастающего давления со стороны властей и спада протестной активности – его деятельность оказалась практически бесплодной.

Таким образом, новая оппозиция потерпела неудачу в создании политических структур – не сумела трансформировать снижение поддержки режима и рост протестной активности в институциональный капитал. В результате, новой оппозиции практически не удалось воспользоваться и некоторым ослаблением ограничений на участие в ходе региональных выборов 2012 и 2013 гг. Вместе с тем, следует отметить определенные успехи «новой оппозиции» в реализации конкретных гражданско-политических проектов.

¹⁷ Социальный портрет участников зимних митингов оппозиции см. в исследовании «Протестное движение в России в конце 2011–2012 гг.» (<http://www.levada.ru/books/protestnoe-dvizhenie-v-rossii-v-kontse-2011-2012-gg>); также результаты этого исследования см. в статьях: Волков Д. Протестные митинги в России конца 2011 – начала 2012 г.: запрос на модернизацию политических институтов // Вестник общественного мнения. 2012. №2. Волков Д. Протестное движение в России глазами его лидеров и активистов // Вестник общественного мнения. 2012. №3-4.

Прежде всего, это относится собственно к организации мониторинга и контроля выборов (преимущественно в Москве). На первом этапе (декабрьские выборы 2011 г.) гражданским активистам и волонтерам удалось организовать контрольную выборку участков, где процесс голосования и подсчета голосов находился под наблюдением. Результат этого эксперимента и стал триггером массового протеста конца 2011 – начала 2012 г. На втором этапе – в ходе президентских выборов 2012 г. и в особенности выборов мэра Москвы в сентябре 2013 г. – гражданским активистам удалось перейти к технологии массового контроля выборов: взято под наблюдение было более 60% участков. На фоне угрозы возобновления массовых уличных протестов этого оказалось достаточно, чтобы резко сократить масштабы фальсификаций (до уровня 3–5 процентных пунктов, по экспертным оценкам) и продемонстрировать, что кандидат «власти» не располагает абсолютным и подавляющим преимуществом (результаты В. Путина в Москве – 46,95%, С. Собянина на выборах мэра Москвы – 51,37%), а оппозиция, наоборот, располагает вполне ощутимым электоральным потенциалом (см. подробнее в разд. 2.2).

Еще одним относительно успешным проектом стала избирательная компания Алексея Навального в Москве в августе – сентябре 2013 г. Массовый волонтерский проект, использование нетрадиционных форм агитации, технологий вовлечения в агитационную кампанию самих избирателей позволил Навальному провести едва ли не первую в России избирательную кампанию снизу, располагая чрезвычайно ограниченным временем и доступом к СМИ, мобилизовать свой электорат и собрать около 30% голосов (отчасти этот опыт был также повторен в кампании Евгения Ройзмана в Екатеринбурге). Этот результат, безусловно, далек от фактической победы, однако также разрушал представление о подавляющем электоральном доминировании «власти» и выводил оппозицию из электорального гетто.

Вместе с тем, стратегии давления на оппозицию, демонстративные преследования лидеров и рядовых активистов, описанные выше, консервативная антизападническая пропаганда в СМИ, усиление давления на элиты со стороны Кремля в значительной степени привели к ожидаемым результатам: в 2013 г. протестная активность практически сошла на нет, не произошло расширение базы поддержки оппозиции, ее требования не были поддержаны элитными группами и внутрисистемной оппозицией, а прозападная, «модернизационная» повестка была частично дискредитирована в глазах избирателей (см. подробнее в разд. 2.1 и 2.3).

Характеризуя неудачи новой российской оппозиции стоит отметить как организационную слабость ее лидерской группы, выросшей из «сетевого андеграунда», так и некоторые объективные обстоятельства. Протестные настроения 2011–2012 гг. формировались на фоне вполне стабильных текущих показателей экономики и потребления домохозяйств. Это предопределило их «смягченный», умеренный характер; городским протестом двигал в большей степени энтузиазм гражданской вовлеченности, нежели фрустрации, связанные с реальными социально-экономическими проблемами. Это, очевидно, предопределило их слабую резистентность перед натиском политической реакции. С другой стороны, более широкие социальные слои, демонстрируя определенную степень сочувствия протестам, не имели достаточных стимулов присоединиться к ним.

В целом, отклик общественных настроений на начавшийся период политической реакции оказался противоречивым. С одной стороны, властям удалось до некоторой степени консолидировать социальный консерватизм части населения, сделать его информационным мейнстримом, с другой стороны, инициативы, направленные на ограничения политических прав граждан, а также усиление роли церкви столь однозначной поддержки в обществе не нашли. Несмотря на то, что протестная активность постепенно затухала, тенденция роста политической вовлеченности в значительной степени сохранилась. Осенью 2013 г. новая оппозиция в крупных городах продемонстрировала способность к электоральной консолидации на фоне вялой поддержки лозунгов «стабильности» медианным избирателем. Реакционное наступление не позволило «новой оппозиции» консолидировать повестку и расширять свое влияние, в то же время оно не привело к формированию нового устойчивого консервативного большинства в 2013 г. Вместе с тем одним из безусловных успехов реакционной волны стало укрепление анти-западнических настроений в обществе (см. подробнее разделе 2.1).

2. Итоги трансформации политического режима в 2012–2013 гг.

Несмотря на то, что с точки зрения формального институционального дизайна реформа 2012-2014 гг. выглядит как возвращение к прежней, «ельцинской» системе (выборность губернаторов, смешанная система выборов в Думу) и создает впечатление

расширившихся возможностей политического представительства, в действительности, ее повторная имплементация происходит в принципиально иных условиях. Прежде всего – в условиях иного уровня консолидированности административной и репрессивной (правоохранительной) вертикали, а также существенного расширения репрессивных практик как в отношении элит, так и в отношении оппозиции.

Проведенная при Дм. Медведеве реформа МВД окончательно отменила двойную подотчетность руководства территориальных подразделений внутренних дел, значительно вырос уровень консолидации и других правоохранительных структур, в частности - прокуратуры, Следственного комитета, была построена «судебная вертикаль», опирающаяся на систему административного правоприменения, наконец, существенно расширилось влияние ФСБ как формальное (участие в некоторых процессах на стадии предварительного следствия), так и неформальное – бывшие сотрудники ФСБ оказываются на ключевых позициях в других правоохранительных органах – Следственном комитете, прокуратуре и милиции. Правоохранительная вертикаль играет самостоятельную роль во внутри региональном раскладе, опираясь при этом на те или иные группы региональной элиты. Так, по мнению наблюдателей, именно противостояние с «силовиками» привело, например, к отставке популярного и достаточно успешного губернатора Новосибирской области Василия Юрченко в начале 2014 г.

Таким образом, можно сказать, что проведенная реформа, частично возвращающая плюралистический дизайн политической системе, ориентирована на манипулирование им с помощью «ручного управления», неформальных договоренностей и репрессивных практик. С формальной точки зрения новый дизайн призван фрагментировать оппозиционный электорат, создав условия для возвращения к практике «сфабрированного большинства» – трансформации относительного преимущества на выборах в подавляющее преимущество в соответствующих легислатурах, а также повысить ответственность субрегионального уровня в обеспечении электорального доминирования.

В результате, новая модель с большой вероятностью будет вести к накоплению конфликтов как в горизонтальной (на уровне политической жизни регионов и на федеральной политической сцене), так и в вертикальной (взаимоотношения центра с регионами) плоскостях. При тех или иных изменениях внешних условий, например, резком сокращении финансовых возможностей центра, ухудшении экономической

конъюнктуры в регионах, она может оказаться полностью непригодной для смягчения обострившихся противоречий.

Рассматривая российский электоральный авторитаризм с точки зрения механизмов, обеспечивающих его устойчивость, исследователи выделяют три отчасти дополняющих, отчасти конкурирующих института: 1) суперпрезидентализм, 2) субнациональный авторитаризм, 3) система с доминирующей партией. Политические реформы середины 2000-х гг. были направлены на снижение автономии и политической роли субнациональных режимов и усиление роли «полупартийной» системы (системы с доминирующей партией) в качестве механизма, дополняющего суперпрезидентскую модель (обеспечивающей доминирование исполнительной власти)¹⁸. На новом витке политического редизайна предполагается вновь повысить роль субнационального уровня в электоральном управлении, не допустив при этом ре-федерализации системы управления.

Одним из ключевых изменений рассматриваемого периода, характеризующего динамику политического режима, стал отказ от половинчатых попыток либерализации системы правоприменения, предпринятых в «медведевском» периоде, и возврат к тенденциям, характерным для второй половины 2000-х гг., т.е. к дальнейшей экспансии административного правоприменения и повышению его репрессивности. И в результате – к дальнейшему росту политической роли правоохранительных органов.

Данная тенденция наложила отпечаток и на характер изменений в законодательстве, которое было ориентировано на ужесточение норм и наказаний на фоне снижения определенности и конкретности составов преступления. В результате законодательные новации вели к фактическому ограничению базовых прав и свобод граждан: эти права и свободы не были де-юре отменены, но де-факто частично криминализованы.

Наконец, принципиальным изменением в характере политического режима стало существенное расширение политических репрессий, а также резкое расширение зоны авторитарного контроля: со сферы политического он был перенесен в гражданскую сферу за счет преследований гражданского активизма, гражданских и правозащитных

¹⁸ Гельман, 2012.

организаций, а также усиления контроля над СМИ и попыток имплементации «официальной идеологии», насаждения нетерпимости к инакомыслию.

Кризис политической системы 2011 – 2012-го гг., связанный с падением фактического уровня поддержки режима со стороны населения, отразил определенное разочарование, вызванное замедлением темпов экономического роста в пост-кризисном периоде, истерпанностью «стабилизационной» повестки 2000х гг. и подспудным формированием новой политической повестки. Вместе с тем наличие значительных ресурсов, источником которых оставались беспрецедентные доходы от торговли сырьевыми ресурсами, позволили локализовать этот кризис, не допустить расширения его социальной базы, предотвратить фрагментацию и раскол элит, при этом наращивая и расширяя репрессивный аппарат политического режима. Достигнутое равновесие выглядит противоречивым и недолговечным. Проявившая себя в кризисе 2011 – 2012 гг. новая политическая повестка, подразумевающая расширение политического участия, спрос на де-централизацию системы управления и верховенство закона, приходящие на смену персоналистской и делегативной модели 2000х, как представляется, вновь заявит о себе после периода общественной реакции и апатии.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ.

***Основные тенденции политического развития России в
2011-2013 гг.***

ПРИЧИНЫ И ПРИЗНАКИ КРИЗИСА ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ.

ФАКТОРЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ДИНАМИКИ В 2011–2013 ГГ.

РАЗДЕЛ 2.1.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФОН И СОЦИАЛЬНЫЕ НАСТРОЕНИЯ:

РАСПАД АВТОРИТАРНОГО КОНСЕНСУСА

(Кирилл Рогов)

1. Социально-экономический фон: кризис пост-кризисного роста

Социально-экономический фон выборов 2011–2012 гг. и начала нового президентства Владимира Путина определяли два фундаментальных фактора – исключительно благоприятная конъюнктура нефтяных рынков, обеспечившая рекордные поступления от экспорта, и серьезное ухудшение внутренней экономической динамики.

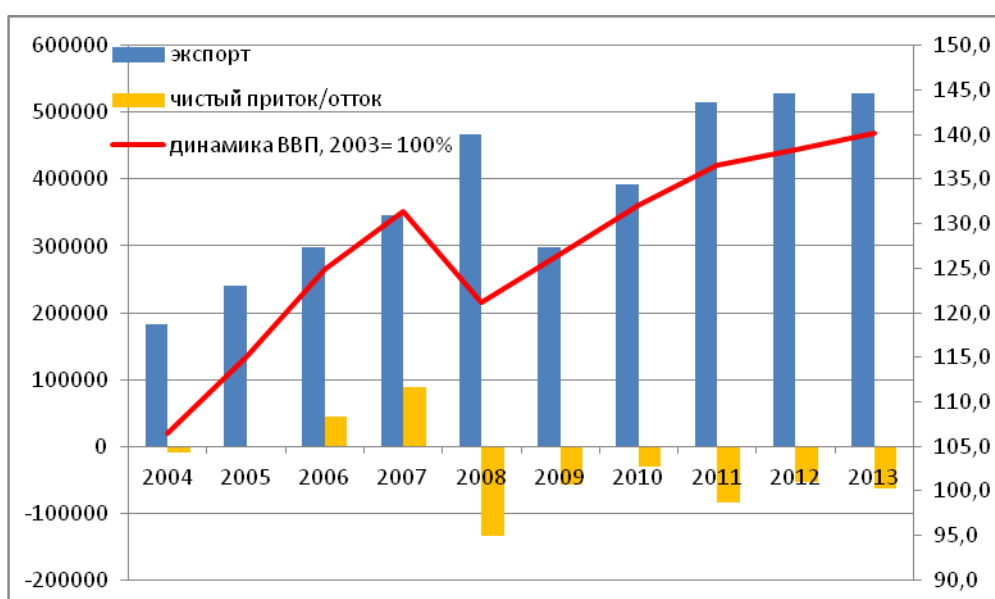
После финансового кризиса 2007–2008 гг. на фоне мягкой монетарной и бюджетной политики развитых стран цены на нефть вновь устремились вверх и достигли исторических максимумов в 2011–2012 гг.: среднегодовая цена на нефть марки Urals в 2011 г. составила 109,3 доллара за баррель (против 94,3 долларов в 2008 г.), в 2012 г. – 110,5 долларов, в 2013 г. она незначительно снизилась (107,7 долларов). Общие доходы России от экспорта товаров и услуг составили соответственно 573,5 млрд. долларов в 2011 г., 589,8 млрд. долл. в 2012 г. и 593,2 млрд. долл. в 2013 г. Для сравнения доходы от

экспорта товаров и услуг в 2007 г. составили 390,4 млрд. долл., а в 2008 г. – 523,4 млрд. долларов. Таким образом, доходы от экспорта в 2012–2013 гг. в среднем в полтора раза превышали соответствующие доходы 2007 г. (график 1). Вместе с тем, в отличие от предкризисных лет, в этот период российская экономика характеризовалась устойчивым оттоком капитала. Среднегодовой чистый отток капитала в 2009–2013 гг. составлял 57,4 млрд. долларов, или около 2,5% ВВП. Этот факт отражал снижение рентабельности инвестиций в российскую экономику и низкое доверие инвесторов к ее долгосрочным перспективам. С другой стороны, российские компании и банки активно заимствовали за рубежом, наращивая совокупный корпоративный долг на 90 млрд. долларов в год (в 2013 г. он достиг 650 млрд. долларов).

В результате, на фоне незначительного (около 3%) снижения цен на нефть в 2013 г. по сравнению с 2012 г., резко сократилось положительное сальдо счета текущих операций. В III кв. 2013 г. положительное сальдо счета составило 0,6 млрд. долларов, в IV кв. – 4,7 млрд. долларов, а в целом за 2013 г. – 33 млрд. долларов. Для сравнения положительное сальдо IV кв. и в целом за 2012 год составляло соответственно – 12,8 млрд. и 74,8 млрд. долларов, в 2011 г. – 27,1 млрд. и 97,3 млрд. долларов. Негативная динамика была обеспечена опережающими темпами роста импорта по отношению к экспорту, в том числе – импорта услуг, а также быстрым ростом отрицательного сальдо первичных доходов.

График 1. Динамика экспорта, чистого притока/оттока капитала и ВВП, 2004–2013 гг.

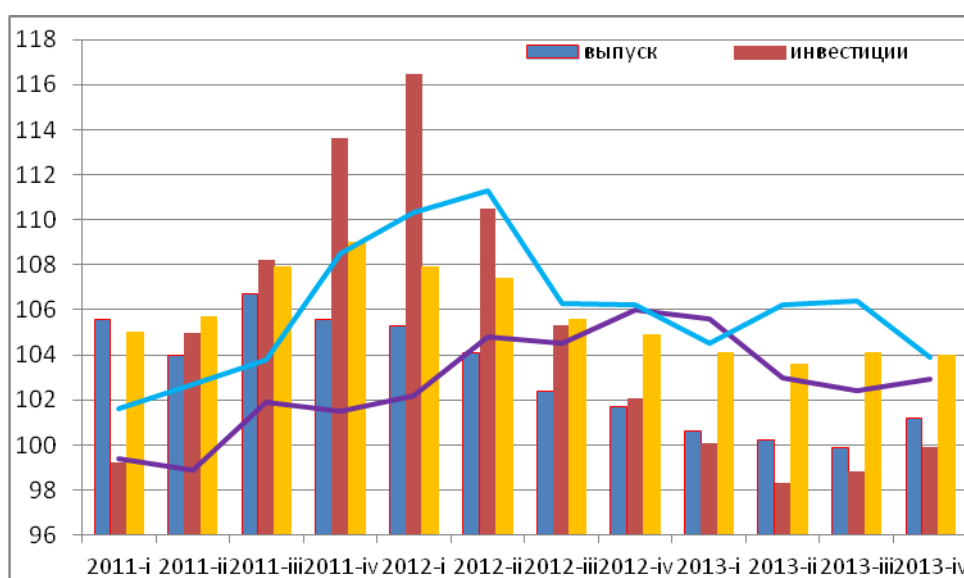
гг.



Данные ЦБ, Росстат, расчеты автора.

В то же время, в отличие от кризиса 1998 г., в ходе кризиса 2008–2009 гг., несмотря на существенное сокращение ВВП (-7,8% в 2009 г.), реальные располагаемые доходы граждан не сокращались, но лишь замедлили темпы роста (+2,4% в 2008 г., +3% в 2009 г., +5,9% в 2010, +0,5% в 2011 г.). Одновременно резко выросли бюджетные расходы: если в 2005–2008 гг. расходы федерального бюджета составляли в среднем 17,8% ВВП, то в 2009–2012 – 22,1% ВВП. Такой сценарий прохождения кризиса позволял сохранить прежнюю модель роста, опирающуюся преимущественно на рост внутреннего спроса со стороны частного сектора, государства и домохозяйств. Причем, в то время как темпы роста спроса со стороны частного сектора сократились, государственный спрос и потребление домашних хозяйств стали играть все бóльшую роль в поддержании экономического роста. Доля заработной платы в ВВП достигла в 2012 г. уровня 50%, а в 2013 г. 52%, что, по сути, означало сокращение доли прибыли и соответственно инвестиционных возможностей предприятий.

График 2. Динамика выпуска по базовым отраслям, инвестиций в основной капитал, розничной торговли, реальной заработной платы и реальных доходов, 2011–2013 гг. (% , г/г).



Данные Росстат.

Как видно на графике 2, замедление экономики началось в 2012 г., несмотря на краткосрочный инвестиционный бум конца 2011 – начала 2012 г. В 2013 г. инвестиции

ушли в минус, а производство осталось в положительной зоне благодаря сектору добычи, продемонстрировавшему рост на 1,5%, в то время как обрабатывающая промышленность также значительную часть года находилась в отрицательной зоне. В то же время динамика доходов демонстрировала прямо противоположную тенденцию: темпы роста доходов увеличивались в 2011–2012 гг. На первом этапе этому способствовал резкий рост заработной платы в предвыборный и выборный период; в 2013 г., несмотря на стагнацию экономики, темпы роста заработной платы сохранились на уровне 5,2%. Рост реально располагаемых доходов имел несколько иную траекторию за счет динамики размеров реальных начисленных пенсий: в 2011 г. пенсии в реальном выражении выросли всего на 1,2%, а по итогам выборного 2012 г. прирост составил 4,9%, в 2013 г. пенсии продолжили рост в реальном выражении (+3,3%).

При том в структуре денежных доходов в посткризисный период произошли существенные изменения. В частности, резко выросла доля социальных выплат, в то время как доходы от предпринимательской деятельности и собственности сокращались. Если в периоде динамичного роста 2006–2008 гг. доля социальных выплат в доходах составляла 12,3%, то в 2011–2013 гг. она достигала 18,4%. В 2013 г. опережающий рост заработной платы относительно динамики ВВП и роста реальных располагаемых доходов был обеспечен резким ростом заработной платы в бюджетном секторе в результате выполнения инаугурационных указов президента Путина.

Еще одним стимулирующим фактором динамики потребления в посткризисном периоде стал быстрый рост объемов потребительского кредитования. Кредитный бум начался в 2011 г., а во втором квартале 2012 г. темпы роста задолженности населения перед банковской системой превышали 40% в годовом выражении. Однако со второй половины 2012 г. темпы роста стали падать, при этом все бóльшая часть новых кредитов уходила на рефинансирование ранее взятых. В результате рост потребительского спроса стал резко замедляться: темпы роста торговли снизились до 3,6% в 2013 г. против 5,9% в 2012 г. и 7% в 2011 г.

Противоречивость социально-экономической ситуации на протяжении посткризисного периода определялась тем, что возможности прежней модели роста выглядели близкими к исчерпанию¹⁹, в то же время ее сохранение позволяло

¹⁹ Обоснование этого тезиса составляло один из центральных выводов доклада «Стратегия-2020», написанного большой группой российских экспертов по заказу правительства.

поддерживать социальную стабильность в текущем периоде. Сохранять такую модель удавалось, пока цены на нефть демонстрировали ежегодный рост. 2012 г. стал первым посткризисным годом, когда цены на нефть, и, соответственно, доходы от экспорта, практически не выросли; в 2013 г. незначительное сокращение доходов от экспорта и усиление оттока капитала привело к тому, что доступные экономике финансовые ресурсы де-факто сократились. Между тем, сохранение прежней модели роста и присущих ей институциональных особенностей (плохой деловой климат, большие монополий и государственный сектора, слабая конкуренция на внутренних рынках, рост издержек на труд, не связанный с ростом производительности) вели к тому, что на фоне затухающего роста внутреннего спроса издержки предприятий росли, а рентабельность снижалась (в 2013 г. сальдированный финансовый результат предприятий составил 80% от уровня 2012 г.). Все это сформировало условия для резкого снижения деловой и инвестиционной активности и фактической стагнации экономики.

Несмотря на то, что стимулирование экономического роста оставалось главным предметом экономической дискуссии на протяжении 2013 г., фактические шаги правительства в этом направлении характеризовались непоследовательностью. Лишь в конце 2013 г. была предпринята попытка ограничить рост издержек монополий. В то же время исполнение президентских указов, одним из следствий которых стали существенные искажения на рынке труда, а также ухудшение бюджетной ситуации в регионах, оставалось приоритетом правительства. Не были предприняты существенные усилия по улучшению предпринимательского и инвестиционного климата – дело ограничилось техническими мерами, не оказывающими особого влияния на предпринимательскую активность. А усилия по предоставлению дополнительной ликвидности экономике, предпринятые Банком России во второй половине 2013 г., не дали результата, но сформировали условия для ослабления рубля.

Резкое ухудшение экономической динамики в 2012–2013 гг. продемонстрировало, что сами по себе высокие цены на нефть больше не являются достаточным условием для экономического роста в России. В совокупности с преимущественно негативными ожиданиями в отношении конъюнктуры внешних рынков это сформировало пессимистический взгляд инвесторов и участников рынка на среднесрочные перспективы экономики. Фактическим признанием невозможности изменить ситуацию в рамках существующих социально-политических ограничений стал обновленный прогноз

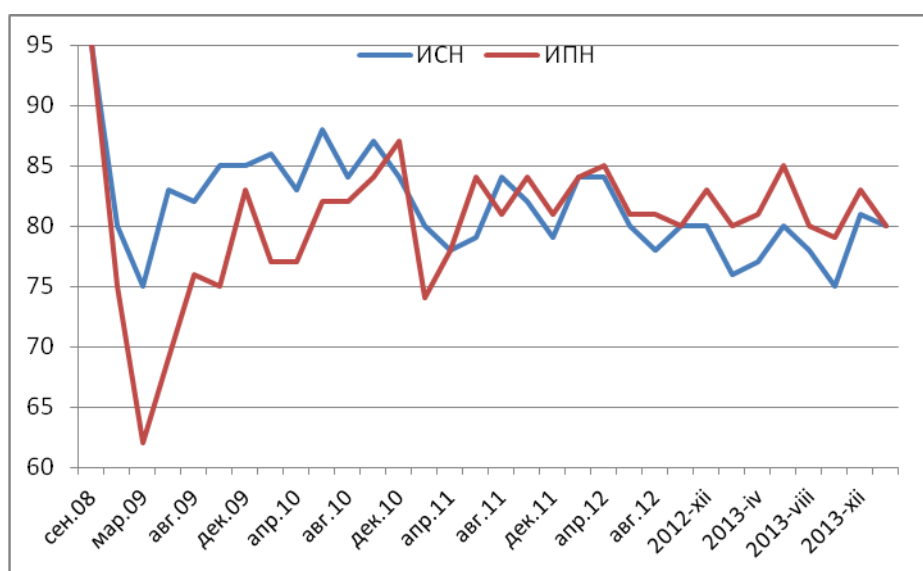
социально-экономического развития, подготовленный Минэкономразвития в конце 2013 г. и предполагающий низкие темпы роста российской экономики в долгосрочном периоде.

Таким образом, в 2011–2013 гг. экономика характеризовалась, с одной стороны, стабильностью показателей социального развития (занятость, заработная плата, реальные доходы), а с другой – некоторым ухудшением макроэкономических показателей и замедлением инвестиционной и деловой активности.

2.1. Социальные настроения, поддержка политического режима и его лидеров

Основные тенденции социальных настроений в 2011–2013 гг. определялись стабильно высокой занятостью и положительной, хотя и не столь интенсивной, как в предкризисный период, динамикой доходов. Эти факторы предопределили относительную стабильность индексов социальных настроений, оценок личного материального положения и положения дел в стране. Замедление экономики и темпов роста доходов в 2013 г. еще не оказало существенного влияния на социальные настроения.

График 3. Индексы социальных и потребительских настроений (март 2008 = 100%).



Данные и расчеты: «Левада-центр».

Как видно на графике 3, после кризиса индексы социальных и потребительских настроений быстро восстанавливались, но так и не достигли предкризисных пиков. При

этом значения индекса социальных настроений, состоящего из более широкого набора компонентов, располагались выше соответствующих значений индекса потребительских настроений: это значит, что в 2009–2010 гг. общий позитивный настрой респондентов опережал реальное улучшение динамики доходов. В 2012–2013 гг., наоборот, индекс социальных настроений имел тенденцию к ухудшению при том, что потребительский индекс демонстрировал стабильность.

Последнее расхождение не случайно: в то время как индекс оценок текущей ситуации (после некоторого ухудшения в 2011 г.) в 2012–2013 гг. оставался стабильным, индексы ожиданий и индексы оценки власти (оценки деятельности президента, премьера и правительства) демонстрировали негативный тренд (**график 4**)²⁰. Текущее благополучие сочеталось с ростом ощущения неопределенности относительно будущего (интенсивность чувства неопределенности фактически вернулась к кризисным уровням 2009 г., см. **график 5**), и нарастающими сомнениями относительно эффективности действующей социально-экономической и политической модели. Последнее проявляло себя не только в отрицательной динамике перспективных оценок (ожиданий), но и в росте доли негативных характеристик происходящего в стране: доля тех, кто характеризовал текущую ситуацию как «рост и развитие», в 2011–2013 гг. сокращалась (несмотря на позитивные показатели и субъективные оценки экономической динамики) и, в результате, уменьшилась вдвое по сравнению с уровнями 2006–2007 гг. (**график 6**).

График 4. Оценки текущего положения дел, динамики материального положения семьи, индексы ожиданий, доверия к власти и доля одобряющих В. Путина (правая шкала).

²⁰ Здесь и далее, если не оговорено особо, данные «Левада-центра».

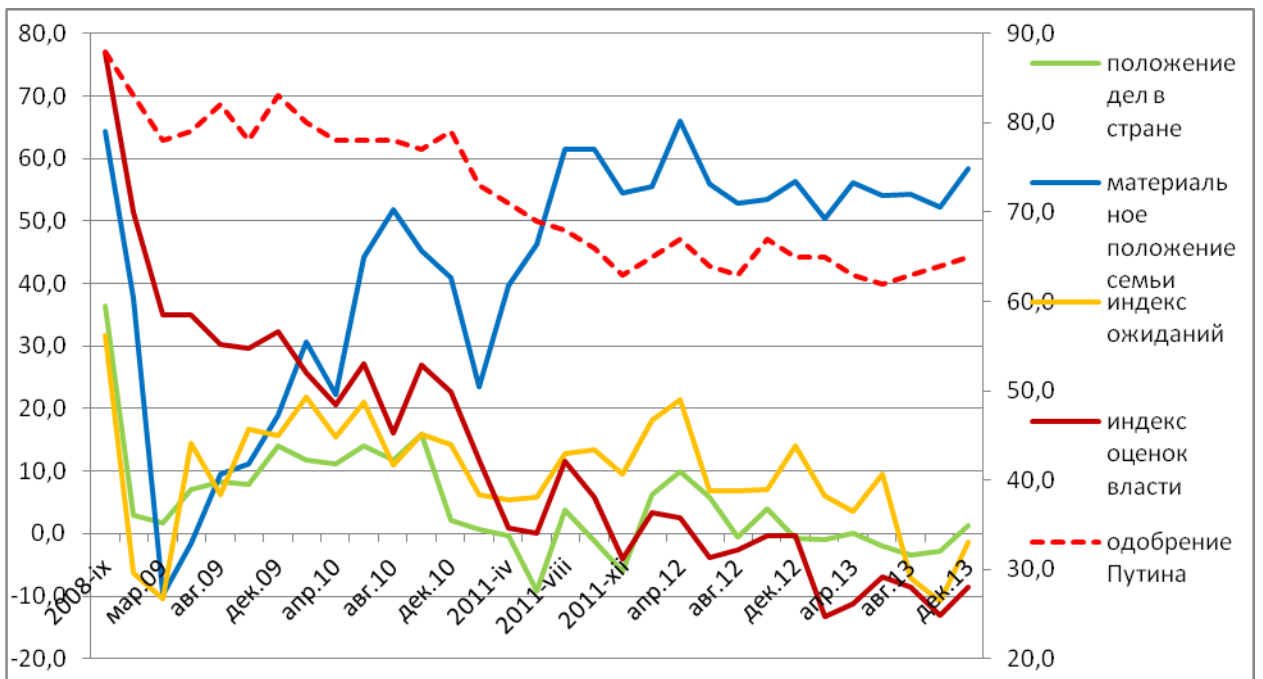


График 5. Уверенность в завтрашнем дне («Чувствуете ли вы уверенность в завтрашнем дне?»).

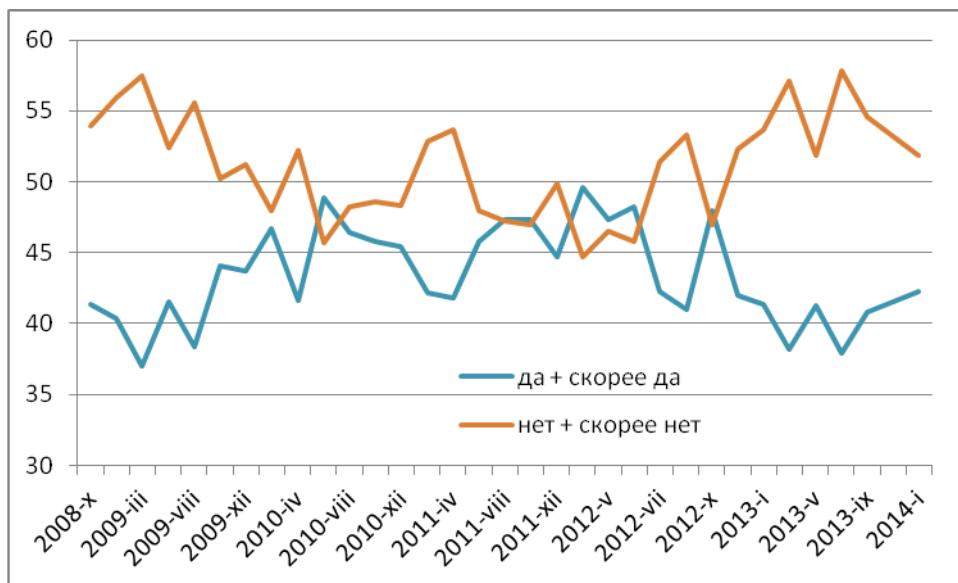
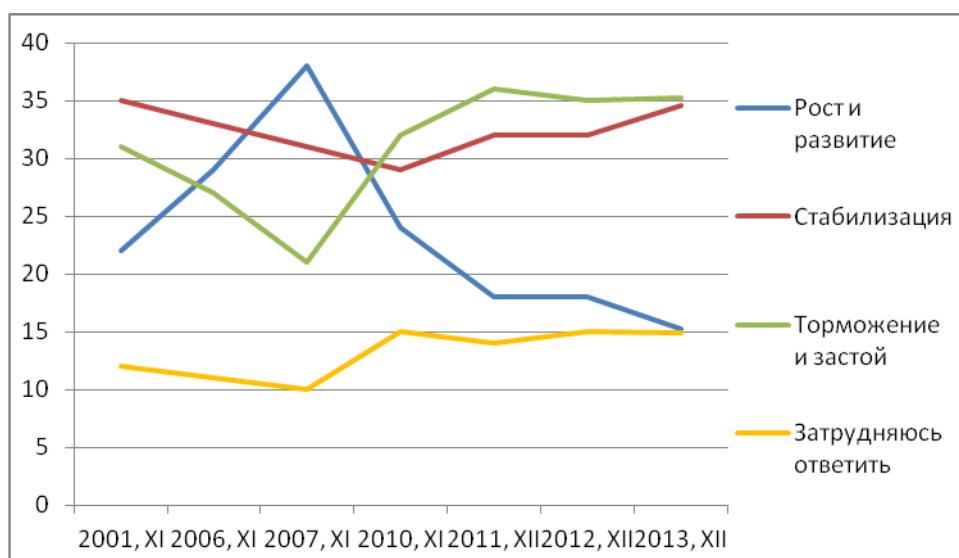


График 6. Характеристики происходящего в стране.



Рост этих сомнений, безусловно, корреспондирует со снижением знаменитого рейтинга Путина. Традиционно низкий для стран с гибридными и переходными режимами уровень доверия к государственным и политическим институтам компенсировался в России на протяжении 2000-х гг. высоким уровнем доверия лидеру. В первой половине 2008 г. о своем одобрении В. Путина заявляли в среднем 84% опрошенных; в 2008–2011 гг. этот тип поддержки распространялся как на В. Путина, пересевшего в кресло премьер-министра, так и на тогдашнего президента Дм. Медведева.

В острой фазе экономического кризиса 2008–2009 г. рейтинги демонстрировали достаточно умеренное снижение: в 2009 г. деятельность В. Путина, несмотря на кризис, одобряли в среднем 79%, а Дм. Медведева – 73%; в 2010 г. соответственно – 78% и 75%. Это обстоятельство отразило высокое доверие россиян к социально-политической системе и веру в V-образный характер кризиса: уже с весны 2009 г. индексы ожиданий пошли резко вверх. Однако в 2011 г. произошел перелом: в первой половине года все индексы резко снизились, что можно отчасти объяснить ухудшением динамики реально располагаемых доходов (в результате всплеска инфляции в начале года динамика доходов была отрицательной, а по итогам года – практически близкой к нулю, +0,5%). В это же время уровень одобрения Путина начинает интенсивно снижаться и во второй половине 2011 г. достигает средних значений 67% (рейтинг Медведева – 62%).

В отличие от середины 2000-х гг., когда уровень одобрения лидера устойчиво коррелировал с индексами оценок текущего экономического положения, в 2011–2012 гг. тренд снижения рейтингов не изменился даже после того, как динамика доходов и

субъективные оценки экономической динамики сменили вектор и демонстрировали устойчивый рост. Более того, несмотря на выраженную положительную динамику оценок текущей ситуации в экономике, предвыборная мобилизация – рост рейтинга накануне президентских выборов 2012 г. – оказалась достаточно слабой и неустойчивой. Среднее значение рейтинга во второй половине 2012 г. составило лишь 65%, т.е. осталось вблизи путинских минимумов.

В 2013 г. уровень одобрения В. Путина стабилизировался на уровне 63%. Однако качество поддержки продолжало ухудшаться. Так, соотношение тех, кто «в основном поддерживает» Владимира Путина, «в основном не поддерживает» и затрудняется дать определенный ответ, составляло в ноябре 2012 г. – 51%, 26% и 23%, а в ноябре 2013 г. – соответственно 47%, 31%, 22%. В ответах на вопрос «Назовите 5-6 политиков, которым вы более всего доверяете» доля назвавших Путина составляла в среднем в первой половине 2012 г. 40%, во второй половине – 37%, в первой половине 2013 г. – 35%, во второй половине 2013 г. – 34%. Таким образом, группа твердых сторонников В. Путина сокращалась, в то время как доля определившихся в своем негативном отношении к нему в 2012 г. росла, а в 2013 г. оставалось стабильной.

Данные опросов заставляют предположить, что речь идет не только и не столько об эрозии личной харизмы В. Путина, сколько о переоценке эффективности сложившейся системы власти. Так, в 2000-е гг. примерно равные группы (20-25% опрошенных) придерживались противоположных мнений, что коррупции и бюрократии в последние годы стало больше и что их стало меньше; в 2011–2013 г. группа тех, кто считает, что коррупции и бюрократии стало больше, выросла до 45-50%, в то время как противоположное мнение разделяли 6-7% респондентов. Этот «прыжок» оценок отражает не столько реальный рост коррупции, сколько изменившуюся остроту восприятия проблемы на фоне снижения общих оценок эффективности режима (характерно, что оценки уровня бюрократизма в точности следуют за оценками «коррупции»). Именно коррупция, в результате, стала одной из консолидирующих тем оппозиционных настроений и привела к снижению доверия к правительству и усилению отрицательного бренда «партии власти». Согласие с характеристикой Алексея Навального «Единой России» как партии «жуликов и воров» выражали в 2013 г. в среднем 45% респондентов против 39% в 2012 г. и 34% в 2011 г.

В контексте снижения оценок эффективности политического режима (действующей власти) в рассматриваемом периоде отчетливо обозначилась тенденция переоценки такого ее фундаментального качества как сверхцентрализация. Если в 2000-е гг. тенденция к централизации властных полномочий, квинтэссенцией которой стало понятие «вертикаль власти», выглядела как альтернатива «хаосу» 1990-х и оценивалась населением преимущественно положительно, то на рубеже 2000–2010 гг. она стала вызывать негативное отношение все большей доли респондентов: число сторонников и противников вертикали в 2005–2008 гг. выглядело как 40% к 30%, а в 2013 г. стало фактически обратным (см. **график 7**). Соответственно рос спрос на децентрализацию управленческих функций, усиление подотчетности и контроля «снизу»: доля респондентов, предпочитающих, чтобы власть была «распределена между разными структурами, контролирующими друг друга» выросла с 30% в начале 2000-х до 45% в 2012–2013 гг. (**графики 8 и 9**). Если в 2000-е гг. сосредоточение всей власти в руках Путина считали позитивным для развития России фактором 63%, то в 2011–2013 гг. – уже 51% (**график 10**).

График 7. Переоценка «вертикали власти» («Как вы думаете «вертикаль власти» приносит больше пользы или вреда?»)



График 8. Централизованная/распределенная власть («Вы считаете, что было бы лучше, чтобы власть была сосредоточена в одних руках или распределена между разными структурами, контролирующими друг друга?»)

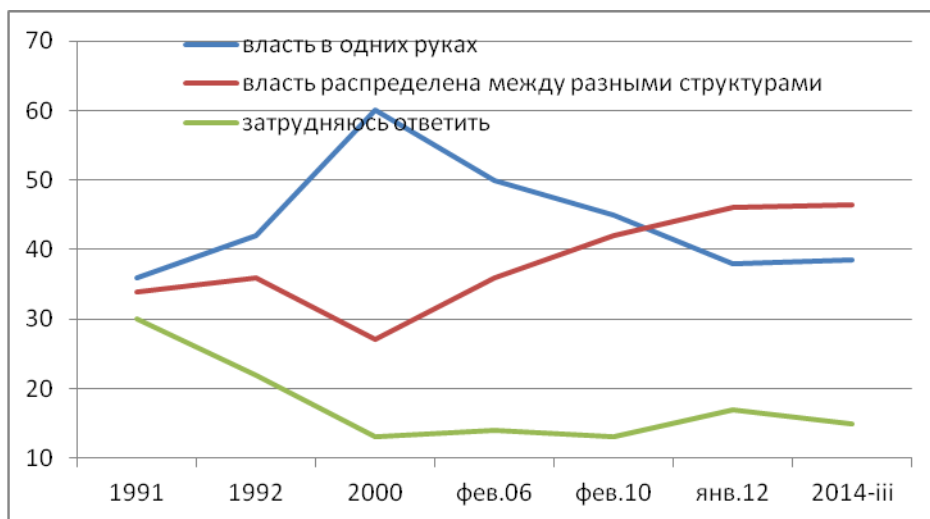
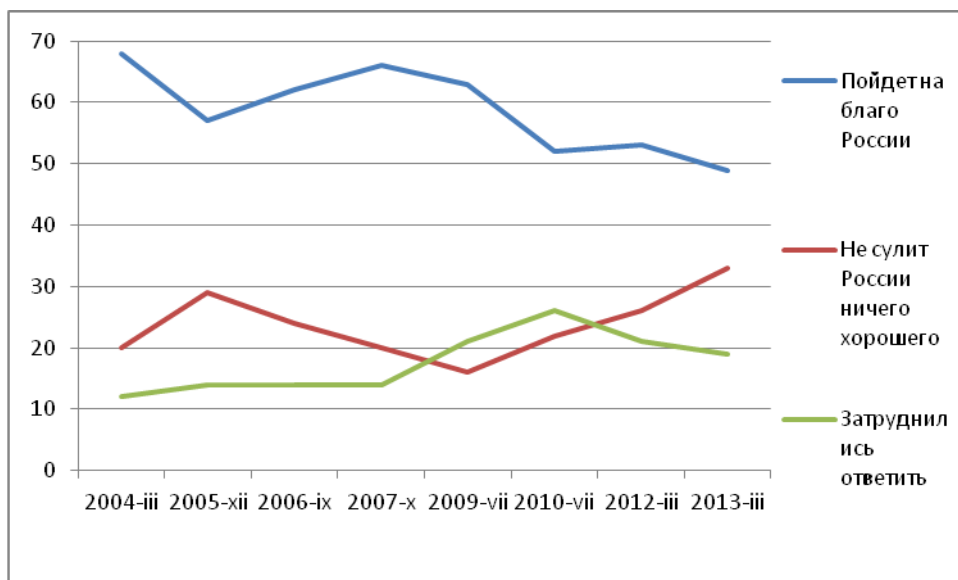


График 9. В чем сейчас больше нуждается Россия – в укреплении власти или в том, чтобы власть была поставлена под контроль общества?



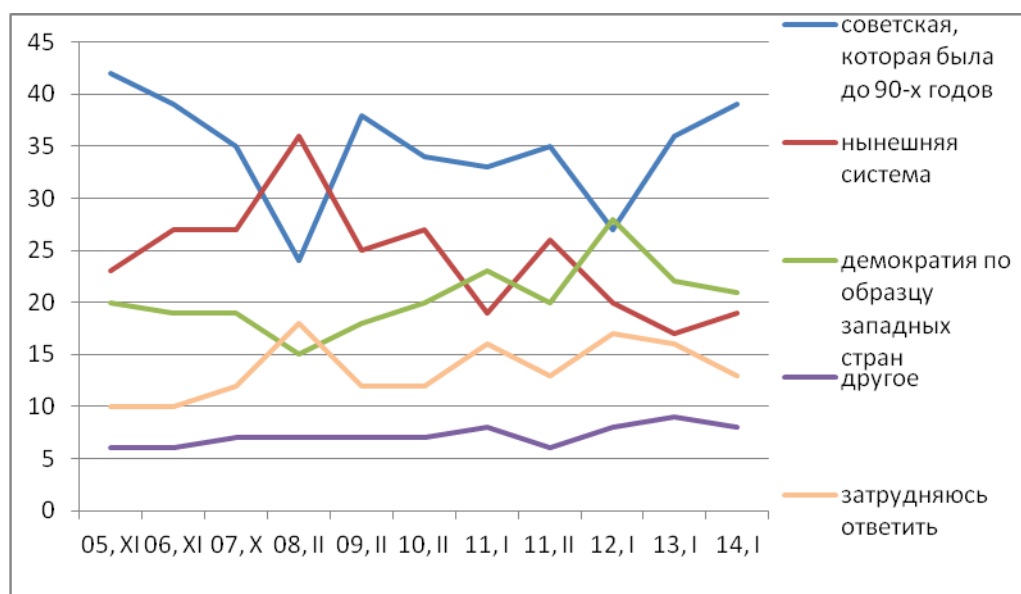
Данные «Левада-центр».

График 10. Концентрация власти в руках В. Путина. Ответ на вопрос «Как Вы считаете то, что в руках В. Путина опять будет сосредоточена практически вся власть в стране, пойдет на благо России или не сулит России ничего хорошего?»



Вместе с тем, на фоне последовательного ухудшения на протяжении 2011–2013 гг. оценок «нынешней системы», т.е. путинской модели образца 2000-х гг., доминирующее представление о возможных политических альтернативах ей не сформировалось (см. **график 10**). «Советскую модель» в качестве желательной альтернативы указывают около 35%, «западную» - в среднем 23%, еще 25% не смогли определиться. Обращает на себе внимание, что если в острой фазе кризиса (2009 г.) падение популярности «нынешней системы» вело к росту «патерналистских» запросов (росту доли сторонников «советской системы»), то дальнейшее разочарование в путинской системе в 2011–2012 гг., сопровождалось ростом популярности «западного пути» развития (с 15% до 28%). Однако в 2013 г. эта тенденция не получила продолжения. Возможно, здесь сказалась массивная антизападная пропаганда, нараставшая в официозных СМИ на протяжении второй половины 2012 и всего 2013 г.

График 11. Предпочтительная модель развития («Какая система кажется вам наиболее подходящей для России?»).

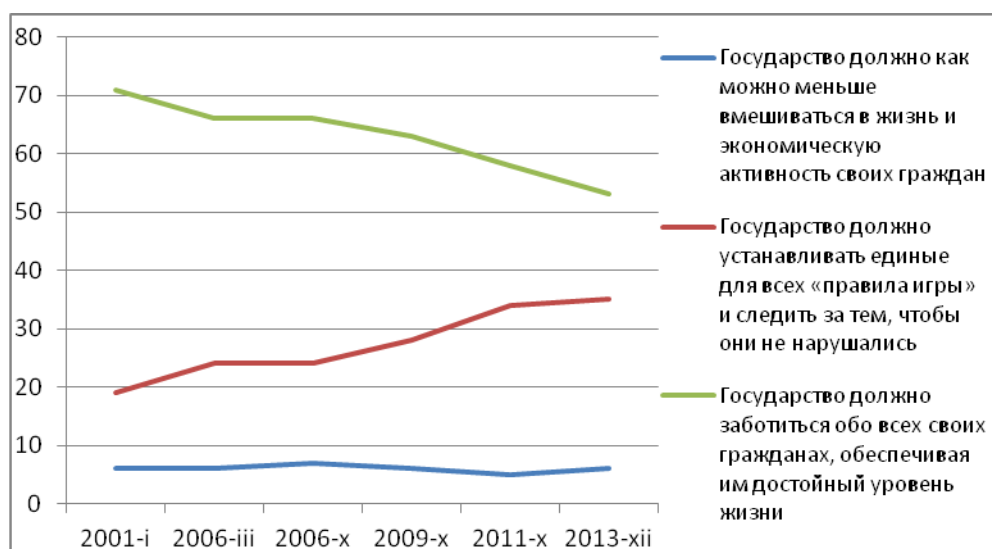


Впрочем, усилия официальной пропаганды лишь частично объясняют противоречивость политических запросов. Сами по себе сдвиги общественных настроений в посткризисном периоде имеют, по всей видимости, двоякую природу. С одной стороны, как показал кросс-групповой анализ данных, проведенный Д. Трейсмано²¹, падение популярности Путина в 2011–2012 гг. было обеспечено в большей мере низкодоходными группами, испытывавшими неудовлетворенность текущим положением дел, но, несмотря на это, прежде оказывавших Путину поддержку. Эти граждане, однако, несмотря на ухудшение своих оценок Путина, скорее поддерживают патерналистский запрос (см. комментарий Л. Гудкова в *разделе 2.3*).

С другой стороны, укрепилась в посткризисном периоде и другая группа – тех, кто формирует непатерналистский политический спрос. **График 12** демонстрирует рост доли респондентов, описывающих свои взаимоотношения с государством в терминах «правил» и «законов», и относительное сокращение (впрочем, все еще доминирующей) группы, оперирующей терминами «заботы» и «обеспечения». Доля последней группы сократилась с 65% в середине 2000-х до 55% в начале 2010-х гг., в то время как доля первой выросла соответственно с 25% до 35% (еще около 6% придерживаются последовательно либерального взгляда на проблему). Именно в этой зоне формируется новый политический спрос, отразившийся в росте политической активности городского среднего класса.

²¹ Daniel Treisman, "Putin's Popularity: Why Did Support for the Kremlin Plunge, then Stabilize," forthcoming *Post-Soviet Affairs*, (ранняя предварительная версия доступна http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/PAPERS_NEW/Putins%20popularity%20draft%20Jan%202014%203.pdf).

График 12. Предпочтительная модель отношений между государством и гражданами.



Следует подчеркнуть, что в целом уровень поддержки режима оставался в 2012–2013 гг. на вполне приемлемом уровне. Популярность В. Путина была по-прежнему высока (одобрение – выше 60%), в особенности, если применять к ней мерки демократических стран, и текущая ситуация не имела ничего общего с теми уровнями недовольства и отторжения, которые наблюдались в конце 1990-х гг. в отношении режима Б. Ельцина. Вместе с тем и общая поддержка режима, и популярность лидера в 2011–2013 гг. демонстрировали отчетливо негативный тренд. Выражаясь языком рейтинговых агентств, можно сказать, что они были «поставлены на пересмотр». При этом патерналистские и авторитарные модели, хотя и пользуются по-прежнему весьма значительным спросом в обществе, но теряют статус безусловно доминирующих. Часть приверженцев патерналистской модели испытывает сомнения в эффективности ее текущего воплощения. А доля тех, кто ставит под сомнения сами аксиомы путинской внутриполитической доктрины, перестала быть маргинальной и составляла около трети населения.

Основное напряжение создавало противоречие между снижающимся уровнем поддержки и спросом на новые модели управления, с одной стороны, и исключительной монополизацией политических и управленческих функций, характерной для существующей системы власти, – с другой. Режим терял перспективу, что отражалось, в частности, в нежелании людей видеть В. Путина вновь на посту главы государства после

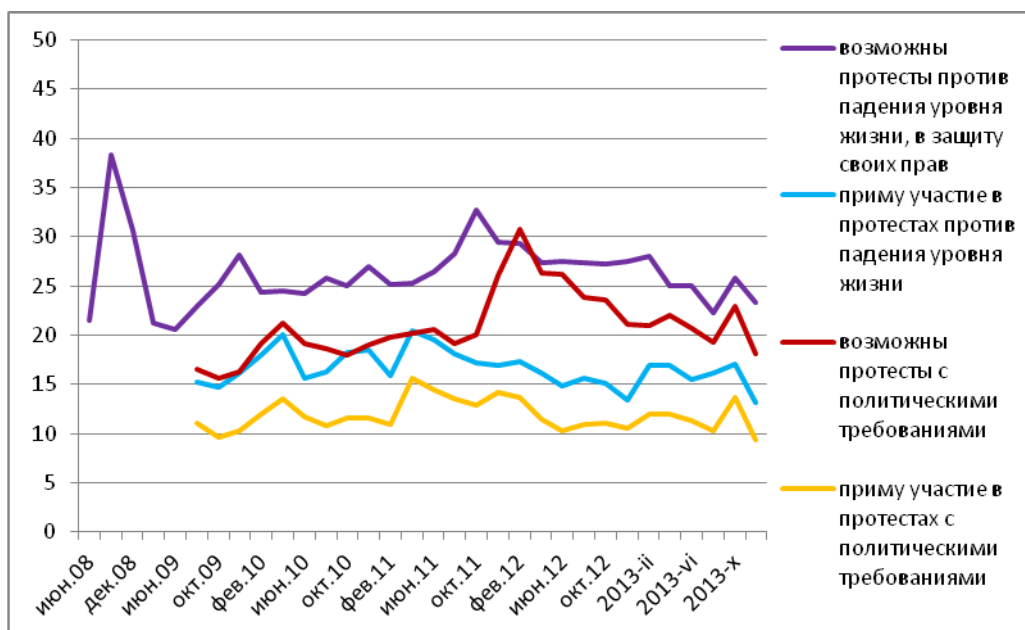
2018 г. Тех, кто согласен на это, по данным опросов, составляла около 25%, еще около 15% респондентов хотели бы видеть на этом посту человека, продолжающего путинскую политику, при этом ровно столько – около 40% - и говорили о желании видеть президентом человека, который предложит *другое* решение проблем России.

Эрозия поддержки режима и все более проявляющийся спрос на альтернативы сформировали почву для резкого роста политической активности.

2.2. Диффузное недовольство, протесты, национализм

«Диффузное недовольство» (по выражению Л. Гудкова), истощенность позитивной повестки 2000-х гг. отразились в подъеме протестных настроений, наблюдавшемся (что важно подчеркнуть) на фоне вполне позитивной экономической динамики конца 2011 – 2012 г. Как видно на **графике 13**, рост протестных настроений социальной направленности начался не после, а до парламентских выборов 2011 г. – еще в августе–октябре. Вторая волна протестных настроений пришлась на начало 2012 г. и была уже реакцией на протестное движение в Москве и крупных городах: количество людей, считавших, что протесты с политическими требованиями возможны там, где они живут, выросло с 20% до 30%. При этом готовность личного участия в протестах, как политических, так и не политических, оставалась достаточно низкой.

График 13. Протестные настроения: оценка респондентами вероятности массовых протестов в той местности, где они живут, и готовности принять участие в них.



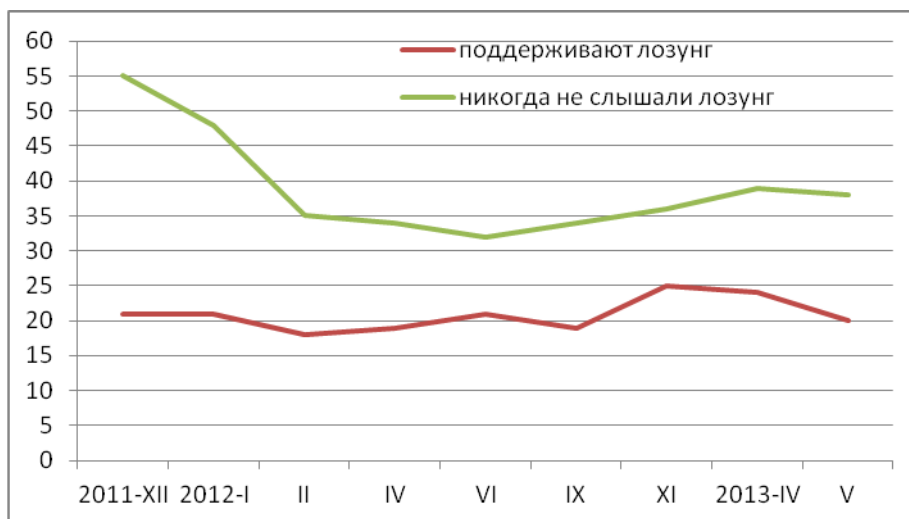
Наличие «второй волны» свидетельствует о достаточном уровне сочувствия россиян к начавшимся на рубеже 2011–2012 гг. «столичным» политическим протестам, направленным против фальсификации итогов парламентских выборов. С конца 2011 и до начала 2013 г. доля сочувствующих московским митингам по России составляла около 40%, доля не сочувствующих была чуть выше – около 45%, и это соотношение до конца 2012 г. практически не менялось (**график 14**). При этом готовность принять участие в таких протестах выражали 13–20% населения (больше, чем в протестах с социально-экономическими требованиями).

Вместе с тем не вызвало особого отклика у общества обострение первоначальной повестки протестов, выразившееся в переходе от лозунга «за честные выборы» к лозунгу «Россия без Путина». При том, что этот лозунг в результате стал более известен россиянам (доля респондентов, никогда не слышавших его существенно сократилась), его поддержка не расширялась на протяжении протестного периода (**график 15**).

График 14. Поддержка протестов «за честные выборы»: ответы на вопрос «Поддерживаете ли Вы проходящие начиная с декабря 2011 года массовые акции протеста («За честные выборы», «Марш миллионов» и т.п.)?» и готовность принять участие в них.



График 15. Лозунг «Россия без Путина»: известность и поддержка.



Опираясь на эти данные, можно, кажется, дать следующие обобщенные оценки. Та или иная степень недовольства существующим, в том числе политическим, порядком была характерна в «протестном периоде» примерно для 40-45% россиян. Это доля поддерживающих протесты, а также согласных с характеристикой «Единой России» как партии жуликов и воров. Недовольство Путиным разделяли около трети респондентов (32–36% – доля не одобряющих Путина). Однако более радикальные чувства в отношении Путина и политической системы в целом разделяли лишь немногим более 20% (доля поддержки лозунга «Россия без Путина»). Готовность к активным политическим выступлениям характеризовала настроения около 15% населения (доля готовых лично участвовать в политических и неполитических протестах, а также протестах «за честные выборы»).

В целом, можно сказать, что протестная волна 2012–2013 гг. консолидировала антипутинские настроения определенной части общества и легитимизировала их, но не привела к эффекту «снежного кома» – резкому расширению оппозиционных настроений в обществе. Видимо, в определенной мере сыграла роль информационная блокада и активная контрпропаганда властей, развернутая в наиболее массовых СМИ, в то время как сочувствующие протесту медиа закрывались или под давлением меняли редакционную политику (см. подробнее в разделе 2.9). Кроме того, повестка протестов осталась сугубо гражданско-политической, не приобрела социального звучания, в результате база протестов не расширялась за счет тех, кто предъявлял режиму претензии социально-экономического плана. К тому же сама по себе социально-экономическая ситуация оставалась весьма стабильной, доходы и потребительские возможности граждан продолжали расти.

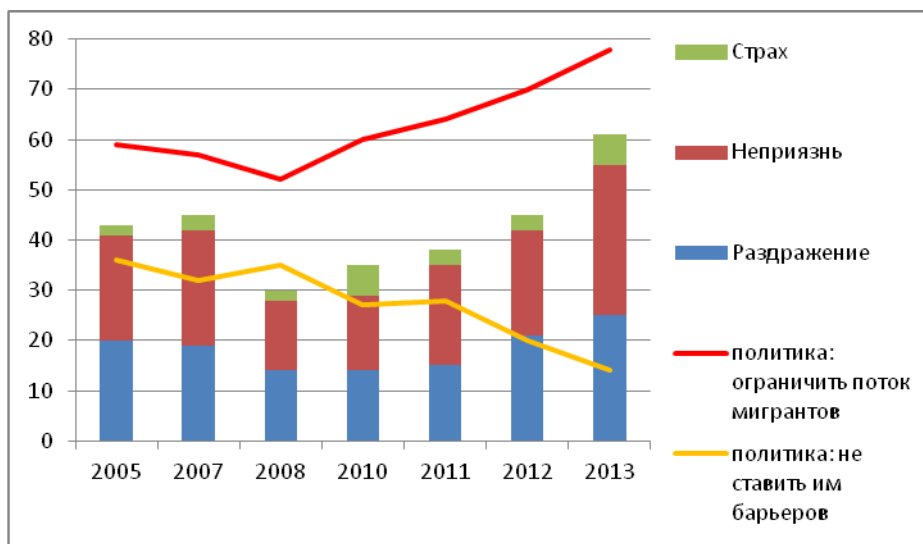
Еще одним каналом проявления «диффузного недовольства» стал всплеск националистической риторики, вышедшей в рассматриваемый период из «политического гетто». Националистическая повестка была широко представлена в социальных сетях²², заявила себя в росте популярности так называемых «Русских маршей», присутствовала в протестном движении 2011–2012 гг., проявилась в стихийных выступлениях в Москве в 2009 и 2013 гг. и в городе Пугачеве. Все это привлекало большое внимание СМИ. В ходе кампании по выборам мэра Москвы в 2013 г. некоторые составляющие националистической повестки (антимигрантские настроения) частично пытались перехватить и действующие власти.

Вместе с тем оценка реальной динамики националистических настроений остается предметом дискуссии²³. Здесь, прежде всего, следует различать рост ксенофобии и антимигрантских настроений, с одной стороны, и собственно националистическую идеологию, с другой. Рост антимигрантских настроений, направленных против приезжих с Кавказа и из Средней Азии, отчетливо отражается в опросах общественного мнения. В 2012–2013 гг. последовательно увеличивается число тех, у кого приезжие вызывают негативные эмоции, и тех, кто требует от властей ограничить поток трудовых мигрантов (график 16).

График 16. Уровень ксенофобии: доля испытывающих негативные эмоции в отношении приезжих с Северного Кавказа, Средней Азии и других южных стран и доли сторонников мягкой и жесткой политики в отношении мигрантов.

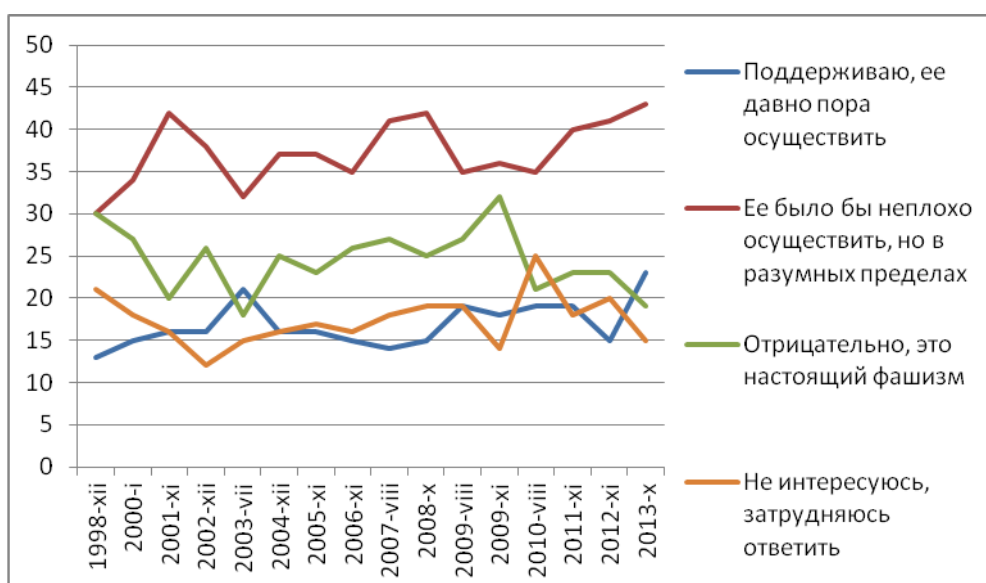
²² См. исследование группы под руководством Э. Паина: Паин Э., Мохов С., Поляков Е., Федюнин С. Этнополитические процессы в зеркале Рунета // Политическая наука. 2013. № 1. С. 133–160.

²³ См., например, Дубин Б. «Чужие» национализмы и свои «ксенофобии» вчерашних и сегодняшних россиян // Pro et contra. N1-2 (62), январь–апрель 2014. С.6–18.



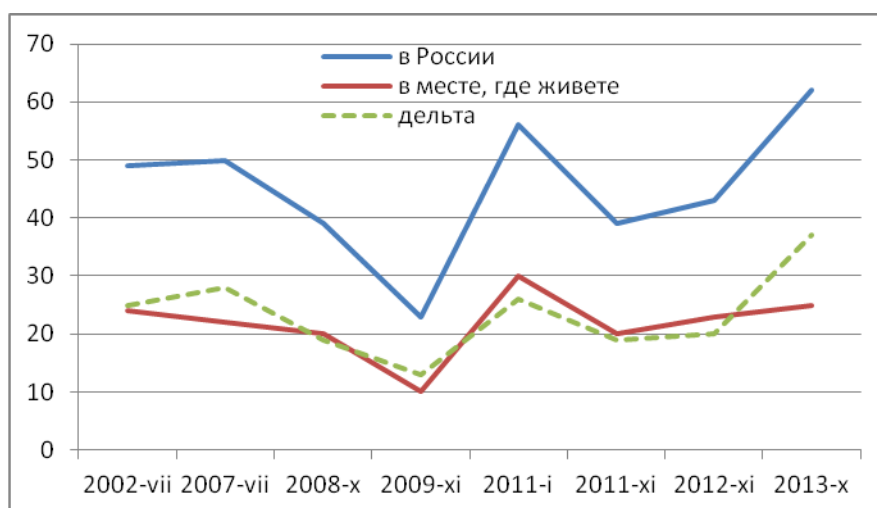
Вместе с тем говорить о росте собственно националистических настроений в России в посткризисный период, вероятно, преждевременно. Как видим на **графике 17**, идея «Россия для русских» не стала существенно более популярной за последние годы. Если в 2000-е гг. ее поддерживало в среднем 16%, то в посткризисном периоде (2009–2012) – 18%. Реализовать эту идею «в разумных пределах» считали правильным в 2000-е гг. в среднем 37,5%, а в 2009–2013 гг. – 38%. При этом четверть населения в обоих периодах характеризовала эту идею как фашизм. Эти данные, возможно, свидетельствуют об изрядном уровне «фонового» национализма, более высоком, нежели в 1990-е гг., но решительно опровергают представление о росте националистических настроений в 2000-е гг. и посткризисном периоде.

График 17. Националистические настроения. Ответы на вопрос «Поддерживаете ли вы идею «Россия для русских?»



Не подтверждают данные опросов и тезиса о существенном росте напряженности в национальных отношениях. Как видно на **графике 18**, доля тех, кто считает, что в России в данный момент возможны кровавые столкновения на национальной почве, хотя и демонстрирует некоторую тенденцию к росту, но подвержена сильным колебаниям; при этом число тех, кто считает возможными такие столкновения в том месте, где проживает, с начала 2000-х гг. не изменилось. В 2013 г. лишь увеличивается разница между двумя показателями, демонстрирующая углубляющееся расхождение между представлениями респондентов о росте национальной напряженности в России и их реальным опытом. Это расхождение, по всей видимости, связано с «медиа-эффектом» – тем обстоятельством, что указанная тема стала гораздо более широко обсуждаться в СМИ. Надо отметить, что последний опрос в октябре 2013 г., демонстрирующий «всплеск» напряженности в отношении национальной проблематики, проходил вскоре после упомянутой кампании по выборам мэра Москвы и событий в Бирюлево, когда тема мигрантов заняла существенное место в информационной повестке центральных каналов российского телевидения.

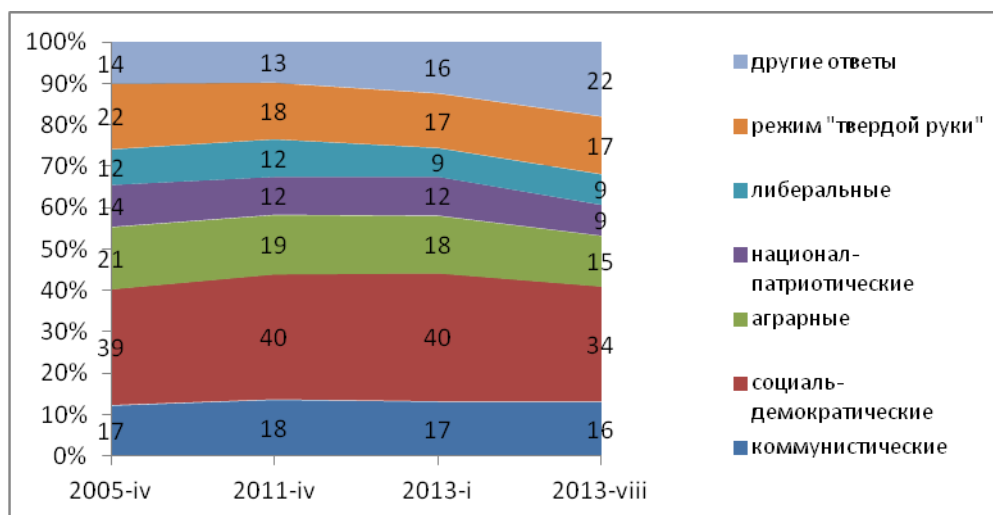
График 18. Уровень межнациональной напряженности. Ответы на вопрос «Возможны ли в настоящее время кровопролитные столкновения на национальной почве (1) в России, (2) в том месте, где вы сейчас живете?»



Не подтверждается гипотеза о существенном росте националистических настроений и при обращении к вопросу, предлагающему респондентам определить свои политические взгляды. Не изменилась или даже несколько уменьшилась доля тех, кто характеризует эти взгляды как «национал-патриотические»: в опросах 2005 и 2011 гг.

национал-патриотами себя признали соответственно 14% и 12%, а в двух опросах 2013 г. – 12% и 9% (график 19).

График 19. Политическая самоидентификация: ответы на вопрос «Сторонником каких взглядов вы являетесь?»



Вместе с тем то новое место, которое национализм и ксенофобия заняли в публичном пространстве, заслуживают внимания. Рост «диффузного недовольства» имел своим отражением обострившуюся конкуренцию оппозиционных повесток, наиболее заметными среди которых выглядели повестка социальной модернизации, выдвинутая городским средним классом, и националистическая повестка. Вместе с тем, как видно на **графике 19**, идеологической консолидации в рассматриваемый период не наблюдалось, наоборот, наиболее заметным трендом (по сравнению с 2000-ми гг.) стал рост доли тех, кто не смог себя найти в предложенном меню идейно-политических идентификаций.

2.3. Консервативная волна: социальный и политический консерватизм, анти-западничество

Протестная волна 2011–2012 гг., сформировавшаяся на фоне снижения уровня поддержки политического режима и роста «диффузного недовольства», вызвала серьезное политическое и информационное противодействие со стороны власти. Основными признаками реакции стали усиление давления на оппозицию и участников протестов («болотное дело», процессы Алексея Навального, Удальцова-Развозжаева, «Пусси Райот», ужесточение закона о митингах), информационная компания против них, а

также усиление консервативной риторики власти, пропаганды «традиционных ценностей» и эскалация антизападнических настроений в обществе. Насколько эффективной оказалась эта консервативная волна?

В целом, 2013 г. можно характеризовать как год относительной стабилизации: возбуждение и тревожность, характерные для 2011–2012 гг., ослабевали, прекратилось снижение рейтингов доверия Путину, из актуального поля общественного внимания к середине 2013 г. ушли и политические протесты в столицах (см. **график 14**), не получила продолжения тенденция роста симпатий к западной модели политического устройства, несколько выросла в глазах россиян (на фоне последовательного снижения в предыдущие годы) ценность «порядка».

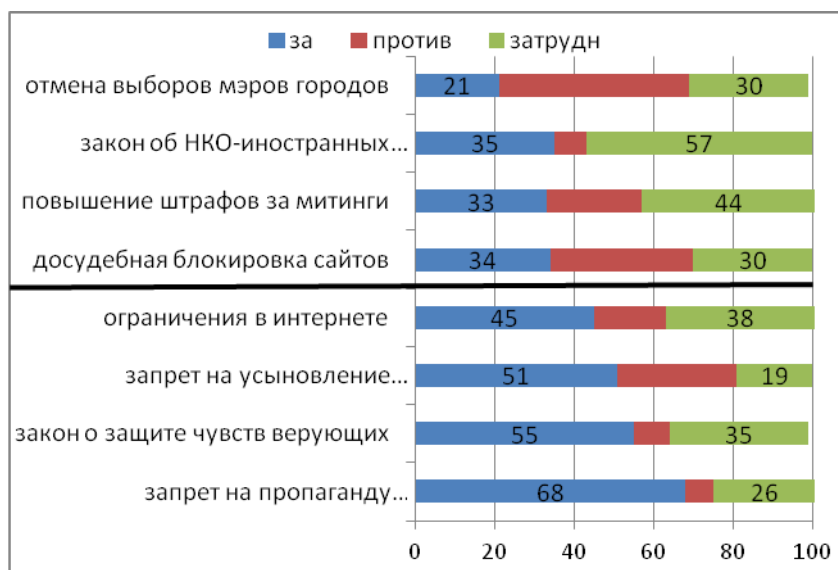
Вместе с тем реакция населения на пул консервативных законов и инициатив, призванных ограничить влияние оппозиции и актуализировать приверженность традиционным ценностям, вопреки расхожему мнению, оказалась неоднозначной и разнородной.

Как видно на **графике 20**, в этой реакции можно выделить две тенденции. С одной стороны, значительной поддержкой населения пользовались инициативы властей, апеллирующие к темам социального консерватизма: запрет на пропаганду гомосексуализма, защита чувств верующих, запрет на усыновление детей иностранцами, ограничения в интернете (этот закон воспринимался не столько в политическом, сколько в социальном контексте в связи с обывательскими опасениями относительно доступности порнографии и пропаганды насилия в сети). Эти законы получают поддержку большинства. С другой стороны, инициативы власти, маркировавшие усиление политического консерватизма (дальнейшая де-демократизация, сокращение гражданских и политических свобод), имели гораздо более узкую базу поддержки: повышение штрафов за митинги, предложение блокировать сайты без судебных решений, а также закон об иностранных агентах были поддержаны лишь третью респондентов, а идея отмены выборов мэров и вовсе 20%.

Вместе с тем этот второй пул вопросов оказался в гораздо меньшей степени в фокусе внимания общества, в то время как темы социального консерватизма были широко популяризированы телепропагандой. Это информационное неравновесие проявило себя в гораздо большей доле неосведомленных и неопределившихся по второй

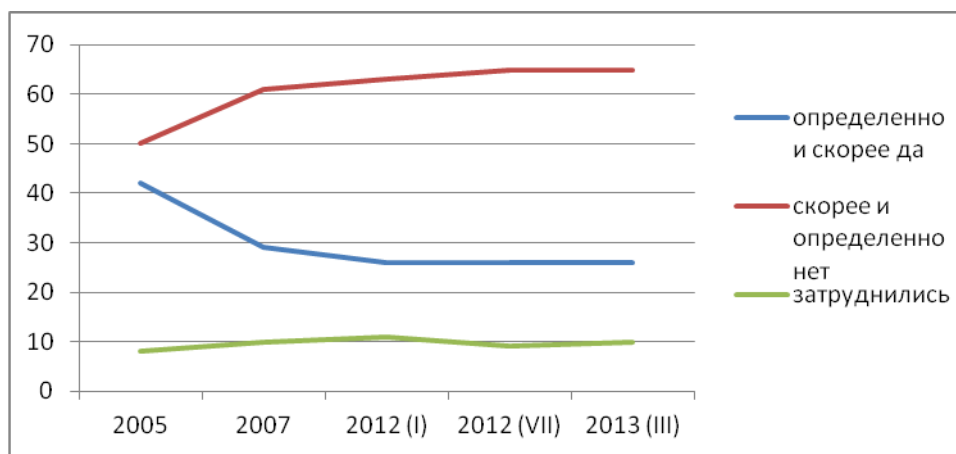
группе вопросов. В результате, в то время как сторонники социально-консервативных взглядов были максимально мобилизованы и доминировали в информационном пространстве, противники политического консерватизма оказались скорее демобилизованы и оттеснены на периферию. Это не позволило оппозиции консолидировать противников политической консервации, несмотря на то, что идеи ограничения политических прав не имели выраженной поддержки большинства.

График 20. Поддержка консервативных законов и законопроектов 2012–2013 гг.



Схожий эффект можно проследить при анализе реакции населения на эскалацию пропаганды «традиционных ценностей» и «православного фундаментализма». Так, например, доверие к церкви в посткризисном периоде отчетливо выросло (число считающих, что церковь вполне заслуживает доверия увеличилось в среднем с 40% в 2000-е гг. до 50% в 2009–2013 гг.). Однако при этом люди оказались в целом не готовы к идее роста политического влияния церкви. Так, число считающих, что церковь должна оказывать влияние на принятие государственных решений, по сравнению с 2000-ми гг., даже сократилось (**график 21**). Выросло и число людей, считающих, что церковь оказывает чрезмерное влияние на государственную политику: таких в опросах 1998 и 2008 гг. было 16-18%, а в опросах 2012–2013 гг. – 25–28%, в то время как доля сторонников противоположного мнения сократилась соответственно с уровня 18–22% до 13–15%. Весьма насторожено встретили россияне идею проникновения церкви и религиозного воспитания в школу: только 22% в феврале 2013 г. сочли, что предметы, связанные с религией, должны быть в школах обязательными, в то время как 74% выразили мнение, что выбор должен остаться за родителями ученика.

График 21. Церковь и государство: ответы на вопрос «Должна ли церковь оказывать влияние на принятие государственных решений?»



Несмотря на серьезные успехи в организационной деморализации оппозиции, дальнейшем сокращении ее влияния в СМИ, общие результаты реакционной волны второй половины 2012–2013 гг. выглядят ограниченными. Рейтинги В. Путина по-прежнему оставались вблизи исторических минимумов (уже второй год подряд), а авторитет «правящей» партии «Единая Россия» выглядит не поддающимся восстановлению. Не удалось добиться решительного успеха и в трансформации социального консерватизма в консерватизм политический: наступление на гражданские права не встречало открытого массового сопротивления, но и не вызвало поддержки населения.

Последнее можно проследить по реакции на политические процессы 2012–2013 гг. В деле «Пусси Райот» репрессивная тактика Кремля имела относительный успех в силу апелляции к повестке социального консерватизма: число считающих, что девушки должны получить тюремный срок от 2 лет и выше, было практически равно тем, кто считал такое наказание чрезмерным или ненужным (таблица 1).

Таблица 1. Отношение к процессу «Пусси Райот».

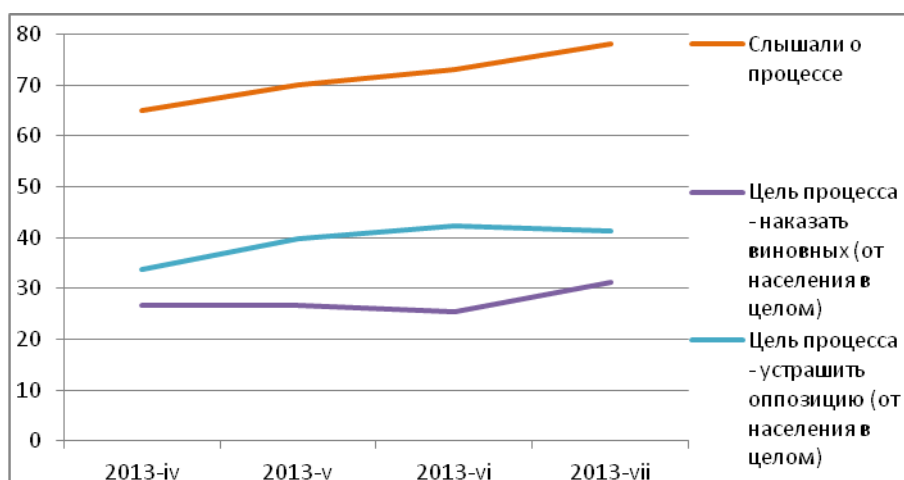
	Адекватное наказание	Чрезмерное наказание	Подобные акции вообще не должны преследоваться в уголовном порядке	Считающие наказание чрезмерным или ненужным	Затруднились ответить
	I	II	III	II+III	IV
2012-iii	46	35	9	44	10
2012-iv	47	32	10	42	11
2012-vii	33	43	15	58	9

2013-iv	56	26	9	35	9
в среднем	45,5	34	10,75	44,75	9,75

Однако реакция на собственно политические процессы демонстрировала перевес симпатий в пользу обвиняемых. Так, следует отметить, что население достаточно внимательно следило за «болотным делом» – процессом против участников марша и митинга на Болотной площади 6 мая 2012 г.: осведомленность о его ходе росла. При этом, по мере роста осведомленности, соотношение сочувствовавших позиции государственного обвинения (в среднем – 38%) и сочувствовавших «узникам Болотной» (в среднем – 56%), практически не менялось: в полтора раза больше респондентов (из числа осведомленных о процессе) считали, что его целью является не наказание виновных, а устрашение оппозиции (**график 22**). Фактически это означает, во-первых, что в данном случае телевизионная пропаганда не достигала своих целей (в противном случае рост осведомленности сопровождался бы ухудшением отношения к обвиняемым), а, во-вторых, что доля сочувствующих «узникам Болотной» в отношении ко всему населению составляла 40% и соответствовала доле сочувствовавших протестам, в то время как доля тех, кто видел в протестах угрозу «порядку» и поддерживал ужесточение отношения к протестам со стороны властей, оставалась на уровне немного ниже 30%.

Не достигла «консервативная волна» и другой цели – дискредитации Алексея Навального. Процессы против Навального в итоге способствовали в рассматриваемом периоде стремительному росту известности (узнаваемости) политика, несмотря на отсутствие у него доступа к массовым СМИ. При резком росте известности, соотношение тех, кто определенно верит его коррупционным разоблачениям, и тех, кто не верит (как доля от знающих об А. Навальном), оставалось неизменным – три к одному (в среднем 58% верят и 18% не верят), что фактически означало устойчивый рост доли доверяющих разоблачениям Навального относительно населения в целом.

График 22. Осведомленность о «болотном процессе» и интерпретация намерений властей.



Вместе с тем чрезвычайно значимым эффектом «консервативной волны» следует считать ухудшение отношения к Западу. Эта тенденция, равно как и общее ощущение недоброжелательности внешнего мира, начали проявлять себя в общественном мнении с 2006 г. Так, например, на вопрос «Существует ли сейчас военная угроза для России со стороны других стран?» в 2000–2006 гг. утвердительно отвечали в среднем 43% опрошенных, в 2007–2010 гг. – 49%, а в 2011–2013 гг. – 53%. Резкое ухудшение отношения к ЕС и США стало одной из важнейших характеристик второго президентского срока В. Путина (**график 23**). Среднегодовой индекс отношения к США упал с 57 пунктов в 2005 г. до 17 пунктов в 2006 г. и 2 пунктов в 2007 г.; индекс отношения к ЕС соответственно падал с 65 до 58 и затем 49 пунктов.

Война в Грузии стала нижней точкой падения индексов, однако со второй половины 2009 г. происходила нормализация отношения к Западу, в 2010–2011 гг. уровень благожелательности фактически вернулся к значениям середины 2000-х гг. Эта тенденция неслучайно совпала с периодом медведевской риторики «модернизации». Однако с возвращением Путина в Кремль тренд вновь резко развернулся: если в 2010–2011 гг. индекс отношения к США составлял в среднем 30, а к ЕС – 53 пункта, то уже в 2012 г. значения упали до соответственно 13 и 44 пунктов, а в 2013 г. – 6 и 36 пунктов, вернувшись к «предвоенным» уровням 2007–2008 гг. Менялись и представления о том, какие страны являются стратегическим партнером России, – сокращение доли тех, кто видел в качестве таковых США и Европу, сопровождалось ростом доли тех, кто обращает свои взоры к Китаю или затрудняется ответить (**график 24**).

График 23. Индекс отношения к США и ЕС, 2005–2013 (ответы на вопрос «Как вы в целом сейчас относитесь к США, ЕС?»).

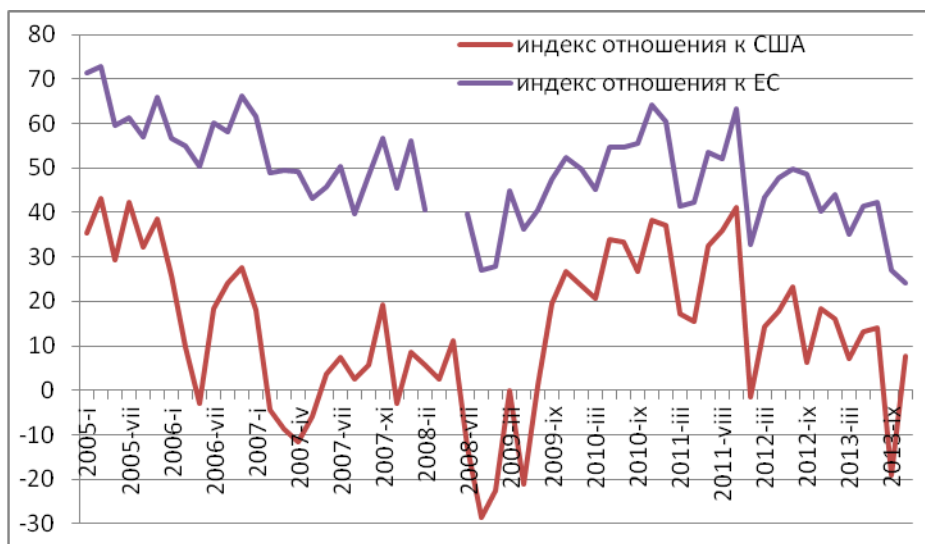
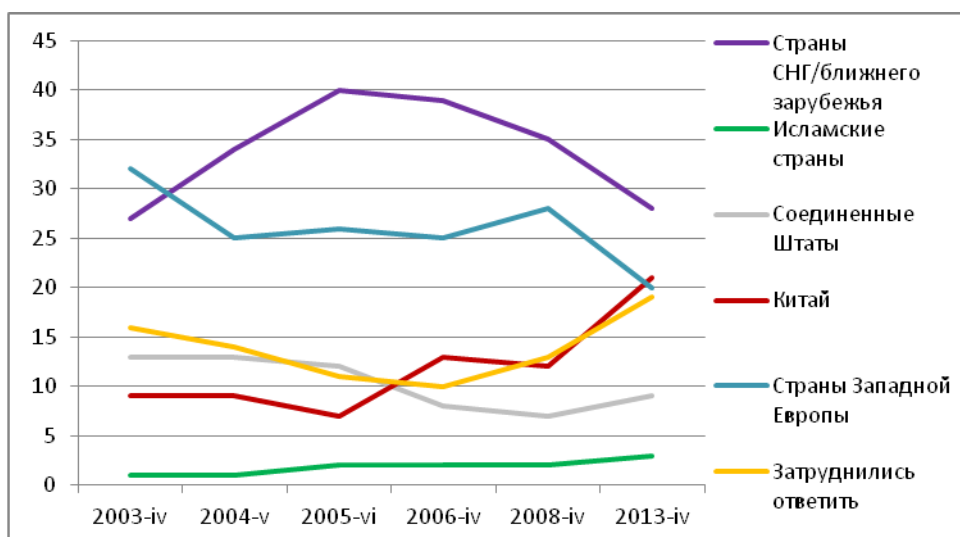


График 24. Стратегический партнер России (динамика ответов на вопрос «Если говорить о долгосрочной перспективе, на укрепление отношений, с какой из следующих стран в первую очередь должна ориентироваться Россия?»).



Противоречивые итоги «консервативной волны», периода реакции на снижение поддержки режима и политическую нестабильность 2011–2012 гг., проявили себя в результатах местных выборов, прошедших в ряде регионов России в сентябре 2013 г. (подробнее о выборах 2013 г. см. в *разделе 2.6*).

С одной стороны, рост давления на оппозицию, репрессии против активистов, усилившееся давление на СМИ и общественные организации, резкая активизация проправительственной пропаганды, занимавшейся в том числе систематической дискредитацией оппозиционеров (см. подробнее в *разделах 2.8 и 2.9*), не позволили оппозиции сформировать общенациональные организационные структуры и широкую

коалицию. В результате в большинстве регионов оппозиция не смогла воспользоваться противоречивыми послаблениями партийного и выборного законодательства и выставить своих кандидатов. Выборы прошли здесь по «административному» сценарию, при этом характеризовались низкой явкой и значительными подтасовками.

С другой стороны, в двух крупных городах – Москве и Екатеринбурге, где представители оппозиции все же были допущены к выборам, – результат оказался неожиданным и явно неудовлетворительным для Кремля. В Екатеринбурге Евгений Ройзман победил на выборах мэра, набрав 33,25% голосов, а в Москве Алексей Навальный едва не вышел во второй тур, получив 27,25% голосов. В обоих случаях оппозиционные кандидаты вынуждены были вести кампанию в исключительно неблагоприятных условиях, с минимальными ресурсами и доступом к СМИ, и, несмотря на это, в обоих случаях опиравшаяся на волонтерские движения и прямой контакт с избирателями кампания «снизу» оказалась весьма эффективной, продемонстрировав высокий мобилизационный потенциал «новой оппозиции» и значительную социальную базу недовольства режимом. Кроме того, в обоих случаях оппозиция сумела организовать достаточно эффективный мониторинг голосования и подсчета голосов, фактически лишив власти возможности фальсифицировать итоги выборов.

Этот результат продемонстрировал, что угрозы и вызовы режиму, обозначившиеся в 2011 – 2012 гг. не купированы, а традиционная риторика «стабильности», под флагом которой Владимир Путин возвращался в Кремль, имеет весьма ограниченный эффект.

3. Некоторые выводы: пролог новой эпохи.

Рассматриваемый период – с конца 2011 до конца 2013 года – оказался не только началом нового электорального цикла, в котором Россия получила новую Думу и нового старого президента, но и содержательным началом нового политического десятилетия. Именно в этом периоде вышли наружу и стали очевидны принципиальные изменения как социально-экономических условий, так и социально-политических тенденций, характеризующих современное состояние России.

Прежде всего принципиальной новостью стало резкое замедление экономического роста на фоне высоких цен на нефть в 2012–2013 гг. Несмотря на то, что эксперты и экономисты давно высказывали опасения относительно исчерпанности прежней модели экономического роста, обеспечившей благополучное развитие в 2000-х

гг., пессимистические предположения относительно инерционного (не связанного с изменением стратегии роста) сценария все же предполагали продолжение «вялого» роста экономики на уровне 2–4% в периоде до 2018 г.²⁴ Однако замедление экономики оказалось существенно более резким, рост фактически прекратился к концу 2013 г., несмотря на сохраняющиеся высокие цены на нефть. Это изменило представления инвесторов, властей, политической элиты и бизнес-элиты о перспективах российской экономики и ресурсах, доступных для сохранения социальной стабильности.

Изменились представления об эффективности и перспективах существующего социально-политического порядка и со стороны населения. Как показывает анализ тенденций и динамики общественного мнения, резкое и достаточно глубокое снижение рейтингов В. Путина в 2011–2012 гг. отразило более широкое и многоаспектное снижение общей поддержки режима, нарастающие сомнения в его эффективности и способности поддерживать стабильное экономическое развитие в среднесрочной и долгосрочной перспективах. Социально-экономическая эйфория осталась в прошлом, ей на смену пришел пессимизм стагнации – снижающиеся ожидания на фоне относительно благополучного положения дел в настоящем, а также все более отчетливо формулируемые сомнения в адекватности политико-административного порядка.

Социальные настроения, таким образом, характеризовались двумя параллельными процессами – снижением общей поддержки действующей власти со стороны «периферии» и низкодоходных групп и формированием нового политического спроса со стороны благополучных «столичных» слоев, характерного для мегаполисов. Впрочем, в обоих случаях соответствующие настроения формировались на фоне стабильных текущих показателей экономики и потребления. Это предопределило их смягченный характер; в частности, городским протестом двигал в большей степени энтузиазм гражданской вовлеченности, нежели фрустрации, связанные с реальными социально-экономическими проблемами. Это предопределило, очевидно, их слабую резистентность перед натиском политической реакции. С другой стороны, остальные слои, демонстрируя определенную степень сочувствия самому факту протестов, не имели стимулов присоединиться к ним.

²⁴ См. Стратегия-2020: Новая модель роста - новая социальная политика: Итоговый доклад. РАНХиГС; под науч. ред. В. А. Мау, Я. И. Кузьмина. – Москва : Дело, 2013; Н.В. Акиндинова, С.В. Алексахенко, Е.Г. Ясин. Сценарии и альтернативы макроэкономической политики. — Москва : Изд. дом Высшей школы экономики, 2011.

Ответ общественных настроений на начавшийся период политической реакции оказался противоречивым. С одной стороны, властям удалось консолидировать социальный консерватизм значительной части населения, сделать его преобладающим мейнстримом, однако инициативы, направленные на ограничения политических прав граждан, столь однозначной поддержки в обществе не нашли. Несмотря на то, что протестная активность постепенно затухала, тенденция роста политической вовлеченности в значительной степени сохранилась. Осенью 2013 г. новая оппозиция в крупных городах продемонстрировала способность к электоральной консолидации на фоне вялой поддержки лозунгов «стабильности» среди остального электората. Новая политическая повестка, формирование которой проявилось в протестах конца 2011 – начала 2012 г., а также относительном электоральном успехе Алексея Навального в сентябре 2013 г., оказалась недостаточно влиятельной для того, чтобы изменить политические балансы. С другой стороны, если путинское большинство 2000х гг. выглядело в значительной мере центристским, политическая реакция 2012 – 2013 гг. ознаменовала переход к конфронтационной модели, в рамках которой формирующемуся новому политическому спросу была противопоставлена консолидация консервативной периферии. Как представляется, именно эта коллизия будет определять динамику социально-политических процессов в России в среднесрочном периоде, несмотря на возможные периоды ретардации и «замораживания», обеспеченные солидной ресурсной базой «нефтегазового суверенитета».

РАЗДЕЛ 2.2.

ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ ВЫБОРОВ В 2011–2013 гг.: МОСКВА ПРОТИВ СИСТЕМЫ

(Дмитрий Орешкин)

Классик советской экономической географии Н.Н. Баранский говорил среди своих: «Москва сильнее большевиков». В том смысле, что большевики запрещали, выравнивали, распределяли и ограничивали московскую прописку, а Москва, подчиняясь неведомым, но более сильным законам и мотивациям, росла и пухла как на дрожжах. И, в конце концов, через 30 лет после Баранского, опрокинула советскую власть.

Большевики ушли, но конфликт между вертикальной корпорацией с ее тягой к монополии, и интересами живого растущего города остался. Выборы московского мэра в сентябре 2013 г. всего лишь вывели его на поверхность. Упомянем только два новых фактора. Это неожиданная способность к самоорганизации гражданского общества, проявленная в немыслимых прежде масштабах, и противоречивая, нервная реакция власти, которая одновременно пытается напугать и задобрить протестующий город.

1. Движение гражданского контроля: методика «выборки».

Ощущение, что выборы фальсифицируются, копилось давно. Как всегда в российской интеллигентной среде, оно проявлялось в виде борьбы непримиримых позиций. Выборы абсолютно фальшивые, организуются кровавым режимом, «голосуй, не голосуй, все равно получишь...»; следовательно, «участие в них приравнивается к соучастию...» Только бойкот!! Или, с противоположной стороны: выборы в сущности глубоко народны, отражают нутрянную тягу населения к «сильной руке», а сомневаться в их результатах могут только враги из «пятой колонны». Ну да, власть жульничает маленько, но стыдно ловить электоральных блох, когда на кону судьба тысячелетней державы, поднимающейся с колен!

Попытки объективно оценить масштаб фальсификаций с негодованием отвергались как той, так и другой стороной. Или как знак конформизма-коллорационизма, или как идеологическая диверсия в угоду заокеанским хозяевам. Меж тем задача проста и эмпирична: достаточно взять под наблюдение репрезентативную выборку из сравнительно небольшого числа избирательных участков (например, 5% от общего числа), постараться свести там фальсификат к минимуму и потом сравнить результат этой «эталонной» выборки с итогами голосования на остальных 95% участках, где независимый контроль за избирательными комиссиями отсутствует.

Несмотря на прозрачную логику и неоднократные публикации в прессе, проект выборочного контроля, первоначально названный «Пять процентов правды», общественного отклика долго не вызывал. Как вдруг, – примерно за полгода до декабрьских 2011 г. выборов в Государственную Думу – вызвал. Что-то произошло в недрах общественного сознания – по крайней мере, в Москве. К автору идеи пришла группа гражданских активистов, среди которых преобладали люди с опытом работы в

участковых избирательных комиссиях. Они объяснили, что их достало вранье и что им хочется попробовать «честную выборку», про которую они читали в газетах.

Идею выборочного контроля за подсчетом голосов сразу поддержала и Ассоциация «Голос», юристы которой много сделали для подготовки и обучения гражданских наблюдателей.

Самое поразительное, что в итоге все получилось. Без денег, без помещений, на голом энтузиазме волонтеров и бесплатной помощи со стороны научных, общественных, некоторых партийных и информационных структур. Особо следует поблагодарить «Новую газету», рискнувшую взять на себя информационную поддержку и выдать сотням неизвестных ей людей направления на избирательные участки в качестве представителей СМИ. В процессе самоорганизующегося творчества первой группы волонтеров (ее лидеры проявили недюжинные организационные способности) проект сам собой поменял название и стал именоваться «Гражданин наблюдатель» (далее – ГН). Видимо, по аналогии с популярным в ту пору быковским «Гражданином поэтом» – что подтверждает гипотезу о постепенном обогащении коммуникативной памяти новыми смыслами в условиях активного информационного обмена.

В итоге, в декабре 2011 г. в одной только Москве волонтерам «Гражданина наблюдателя» удалось взять под наблюдение 131 УИК (участковых избирательных комиссий) из общего числа 3374; из еще 25 УИК, первоначально намеченных для наблюдения, волонтеры были противозаконно изгнаны (выборка составила таким образом 3,9% участков). Средний результат партии «Единая Россия» по этой «эталонной» выборке оказался на 16-17 процентных пунктов ниже (около 30%) официально объявленного по Москве (46,6%). Характерно, что итоги на выборке ГН оказались очень близки к осредненному результату на других 250 московских участках, где голосование независимо от ГН контролировалось с помощью электронных сканеров КОИБ - «Комплексов по обработке избирательных бюллетеней».

Иными словами, если верить подконтрольному эталону и сканерам (в сумме выборка в 381 УИК из 3374, или 11,3% участков), треть голосов за партию власти в Москве оказалась вульгарно приписанной за счет электоральных манипуляций на участках, где волонтеров ГН или иных сдерживающих факторов не оказалось.

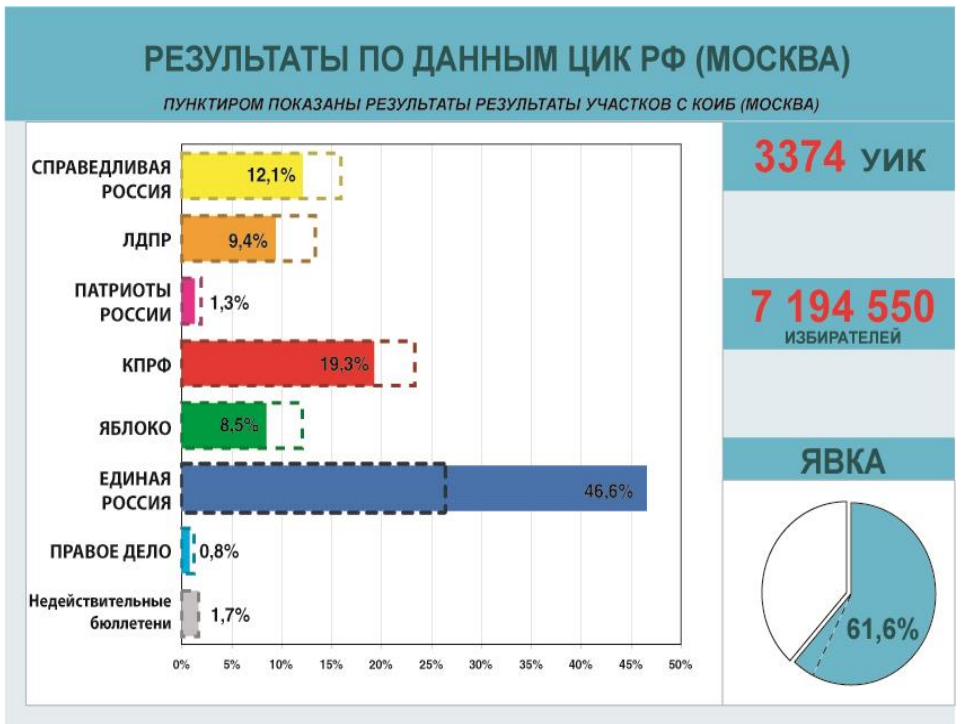
График 1. Результаты голосования на выборах в Государственную Думу 4 декабря 2011 г. по выборке контролируемых участков.



График 2. Результаты голосования на выборах в Государственную Думу 4 декабря 2011 г. по участкам с КОИБ (Москва).



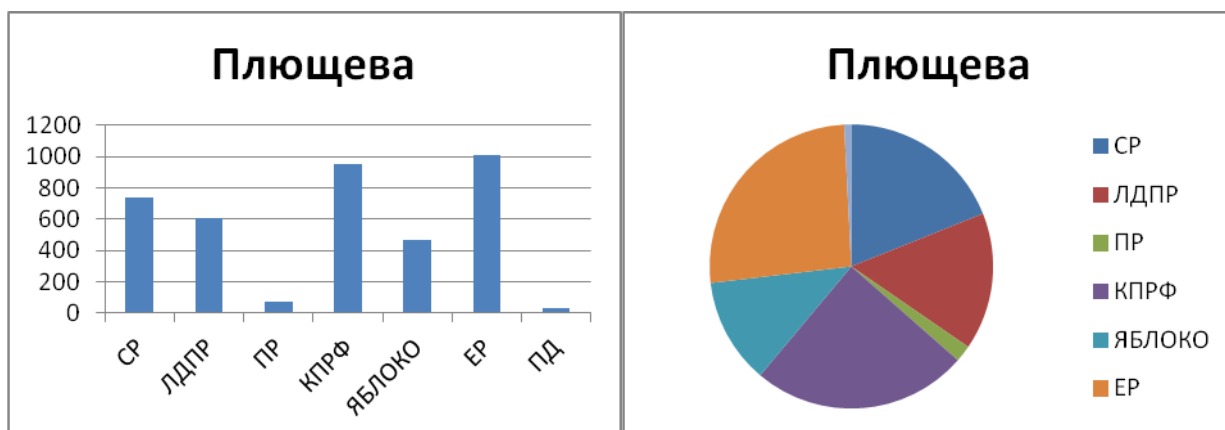
График 3. Официальные результаты голосования на выборах в Государственную Думу 4 декабря 2011 г. по Москве по данным ЦИК РФ.



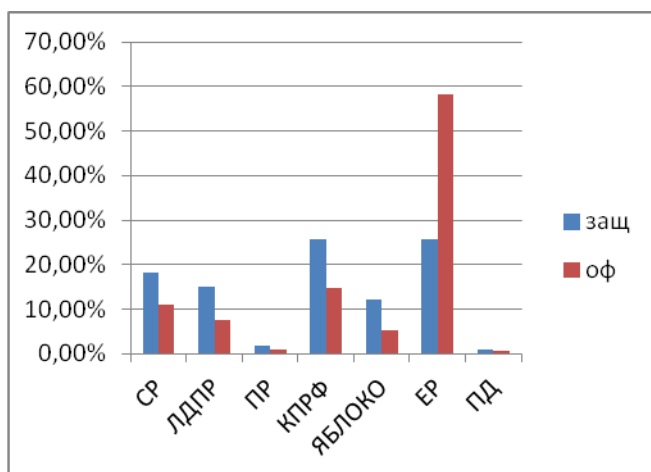
В качестве примера независимого наблюдения приведу присланное мне на электронную почту обращение одного из волонтеров под характерным названием «Я москвич!». Этот человек по собственной инициативе агрегировал, оформил и сравнил

итоги голосования на «эталонных» (под контролем наблюдателей) участках в школе № 422 и на неподконтрольных участках в школе № 1688. Результаты говорят сами за себя.

« ... Участки 1109, 1110, 1111, 1113 находились в зданиях, принадлежащих Школе № 422, расположенной на улице Плющева. Уникальный случай, когда в школе удалось защитить (имеется в виду – взять под контроль независимых наблюдателей – Д.О.) все четыре расположенные в ней участка. А ведь в Москве есть целые районы, где не удалось защитить ни одного участка ...



Интересная деталь: защищенные участки закончили оформлять протоколы до часу ночи. Сравните результаты с этих участков с общими по району...»



Подходы, до того в течение нескольких избирательных циклов применявшиеся узким кругом специалистов по электоральным фальсификациям, вдруг стали интересны людям, прежде далеким от подобной тематики. Они сами нашли методику, сами представили графическое отображение, сами разослали итог своего анализа. Для этого, очевидно, нужно иметь сильный социальный мотив, хорошее образование, навыки

работы с компьютером и аудиторию в социальных сетях. Мы вдруг услышали голос нового современного города.

Наблюдатель на личном опыте открывает известное правило: там, где итоги голосования не переделываются задним числом, подсчет завершается быстро: задача чисто техническая. Голоса в таких протоколах распределяются ровнее, без явного лидера. В случае четырех *защищенных* участков в школе № 422 на ул. Плющева, партия «Единая Россия» получила менее трети голосов. Для сравнения автор приводит диаграмму общих результатов по району (на графике обозначены как «*оф*» - видимо, неудачное сокращение от слова «официальные»). На самом деле на *защищенных* (*защ* на графике) эталонных участках ГН результаты тоже обычно были официальными: просто наблюдатели не позволили добавить к ним традиционную долю фальсификата.

Продолжим цитату.

«...Камчатская улица, школа №1688. Участок № 956. 94% проголосовавших за одну партию – рекорд Москвы. В этой же школе ещё два участка: №955 и №957. Складываем три результата за ЕР $1853+1771+2163=5787$ (пять тысяч семьсот восемьдесят семь) проголосовавших за одну партию в одной школе. Есть рекорд. Из данных, любезно предоставленных Мосгоризбиркомом, следует, что в последние два часа голосования с 18 до 20 часов, когда другие избирательные участки уже опустели, в эту школу нахлынуло более 2 тысяч избирателей... Какой волшебник сотворил это чудо?»



Действительно, представить себе 2000 человек, голосующих за последние 2 часа (по 17 человек в минуту, 3.5 секунды на человека) довольно затруднительно. Особенно в Москве, где к вечеру поток голосующих всегда заметно снижается. Любому разумному

человеку ясно, что речь идет о массовых приписках, сделанных либо в последние часы голосования, либо уже после подсчета голосов – когда выяснилось, что у «Единой России» слишком низкий результат. Поскольку данные о явке периодически публикуются Цинтризбиркомом в течение дня голосования, весь массив приписанных «мертвых душ» (они, понятно, «голосуют» за партию власти) председателю участковой комиссии приходится впихивать в последний открытый временной интервал – в те самые 2 часа.

Смешные и жалкие ухищрения электоральных жуликов, прежде известные лишь небольшому числу экспертов, внезапно открылись сотням «проснувшихся» горожан, впервые увидевших жизнь избирательных комиссий изнутри. Впечатление оказалось ярким. Изложенное десятками авторов в блогах и других средствах интернет-общения, оно мгновенно стало достоянием города. Остается поблагодарить автора процитированного сообщения и сотни похожих на него бескорыстных волонтеров: Москва уже никогда не станет прежней.

2. Вторая стадия: от контрольной выборки к контролю выборов.

Сделанного оказалось достаточно, чтобы столицу охватило массовое движение в масштабах, невиданных в последние 20 лет. Довольно наивно искать за этими событиями происки внутренних и внешних врагов. Просто город, как социокультурный феномен, дозрел. Суммировались накопившиеся поколенческие, информационно-технологические, образовательные, бытовые и коммуникативные изменения – и вдруг выплеснулись на улицу в новом качестве.

Стоит подчеркнуть выход нового феномена за прежние партийные рамки. Протест трудно назвать левым, правым, либеральным или националистическим – он был общегородским. Альтернативное движение быстро нашло себе альтернативного лидера. Взлетела звезда молодого, решительно ломающего партийные каноны Алексея Навального.

Наглядность, простота и конкретность идеи общественного контроля увлекли многих. Зимой 2011–2012 гг. возникло несколько новых, иногда более массовых, чем ГН, волонтерских организаций: «Росвыборы», «Сонар», «Наблюдатели Петербурга», «Лига

избирателей»... Их отличительными чертами тоже были а) столичность (крупнейшие города); б) внепартийность; в) конкретно-проектный характер. Люди разных политических убеждений объединились в большие самоуправляемые структуры для решения одной понятной всем, ограниченной во времени конкретной задачи: обеспечить честный подсчет голосов.

Государственный менеджмент растерялся. Против ассоциации наблюдателей «Голос» была развязана кампания репрессий. С другой стороны, путинская бюрократия была вынуждена ограничить самые скандальные (они же –самые простые и надежные) механизмы «ночного фальсификата», которые всегда приносили ей гарантированную победу. Но, естественно, только в Москве, где власть неожиданно встретила реальное гражданское сопротивление.

На президентских выборах в марте 2012 г. в столице уже почти не было случаев «ночного фальсификата», который так возмутил москвичей в декабре 2011 г. Эта «технология» работает лишь при отсутствии квалифицированного контроля и подразумевает вульгарное переписывание протоколов после того, как наблюдатели и члены комиссий разошлись по домам. Правда, вместо «ночного фальсификата» расширился список более рискованных (и поэтому менее эффективных!) дневных форм жульничества: «карусели», голосование по спискам предприятий «непрерывного производственного цикла», «голосование» на дому и по открепительным удостоверениям, «вбросы» пачек бюллетеней и т.п.

Любые формы «дневных» манипуляций, во-первых, не могут по масштабу сравниться с «ночным» переписыванием, когда председатель участковой комиссии без помех добавляет нужному кандидату 200–300, а то и 500 голосов. Во-вторых, присутствие независимых наблюдателей существенно ограничивает (хотя не элиминирует полностью) использование и «дневных» форм тоже.

В итоге на президентских выборах в Москве В. Путин не смог преодолеть планку первого тура, по официальным данным набрав лишь 47%. «Защищенные» участки с альтернативным наблюдением дали ему около 45%. Расхождение, в отличие от декабря, совсем небольшое – практически в пределах погрешности выборочного метода. При этом надо иметь в виду, что в этой цифре скрыт некоторый неуловимый вклад «дневного фальсификата», который можно экспертно оценить примерно в 4–6 процентных пунктов.

В отличие от Москвы, в Петербурге, где официальный результат В. Путина 4 марта 2012 г. составил 58,8%, все прежние механизмы манипуляций, включая «ночной фальсификат», остались на месте. Что само по себе интересно: столичная социокультурная среда оказалась лучше подготовлена к защите своих интересов и продемонстрировала более высокий уровень резистентности.

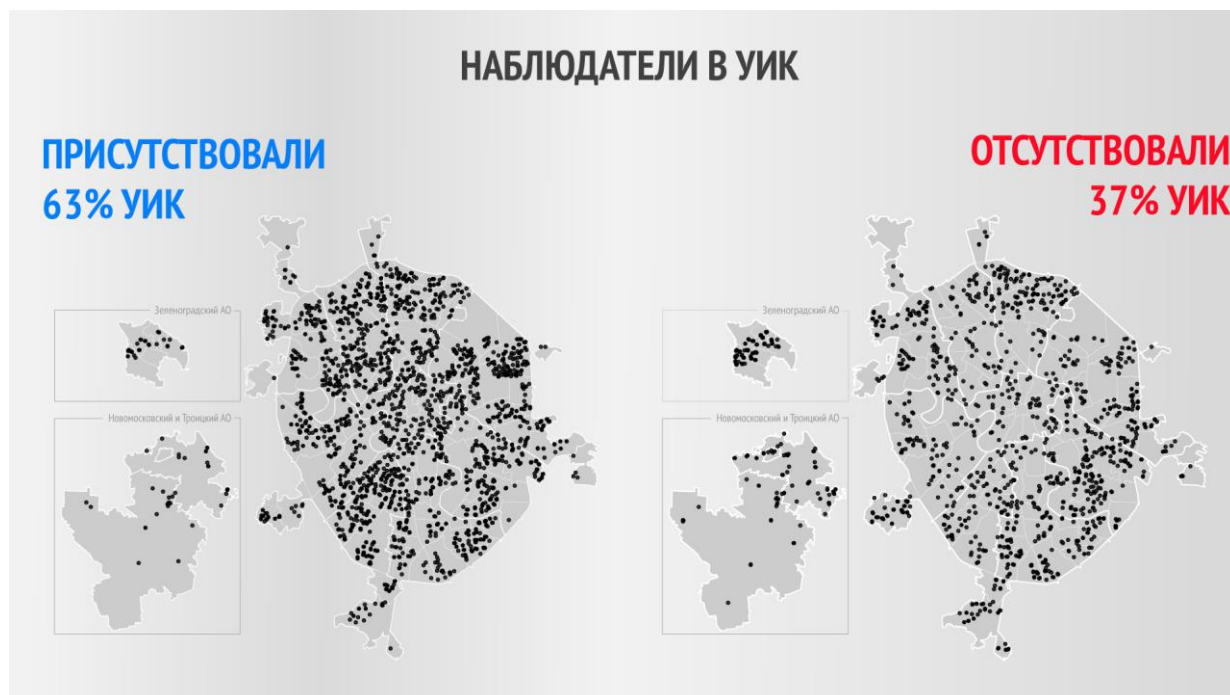
По данным организованного «Лигой избирателей» портала www.Svodnyprotokol.ru, в Петербурге факт «ночного фальсификата» на президентских выборах был зафиксирован на каждом седьмом участке из почти 400, взятых под наблюдение. Однако, в отличие от Москвы, масштабными протестами город не отреагировал. Выдающаяся по энергетике и квалификации деятельность волонтеров в других больших городах России широкой общественной поддержки тоже не нашла и была нейтрализована прессингом номенклатурной корпорации.

В итоге власть была вынуждена предпринять предсказуемую попытку силой загнать публичный протест «интернет-хомячков» назад под лавку с помощью провокации 6 мая 2012 г. Здесь, надо отдать должное, спецслужбы грамотно использовали заранее известную им через стукачей готовность уличных леваков к революционным битвам. В результате усилий провокаторов с обеих сторон («революционеры» и «охранка» опять нашли друг друга), легальный протест горожан с требованием исполнения избирательного законодательства был направлен в русло площадной драки, из которой начальство сумело извлечь формальный повод для репрессий в адрес десятков случайно подвернувшихся под руку людей. В прозрачном стремлении запугать и отучить москвичей от скверной привычки массово выходить на участки с контролем и на улицы с протестом.

Важно, однако, что одновременно были предприняты шаги для проведения «небывало честных» выборов московского мэра 8 сентября 2013 г. Из кировского суда был извлечен лидер московской несистемной оппозиции А. Навальный и ему была обеспечена необходимая помощь при прохождении муниципального фильтра. Результат получился неоднозначный, но компромиссный: Навальный получил неприятно высокий для власти результат и зафиксировал свой статус второго по значимости московского политика. В то же время стихию уличного протеста удалось уgomонить. По крайней мере, на время.

На выборах мэра в 2013 г. наблюдатели продемонстрировали небывалую сплоченность, взяв под контроль уже 63% московских участков. Почти в 20 раз больше, чем в 2011 г. удалось ГН!

Рисунок 1. Распределение независимых наблюдателей на выборах мэра Москвы 8 сентября 2013 г.



Результаты голосования в «белой зоне» существенно отличаются от итогов в «серой зоне», т.е. на тех 37% УИК, где гражданского контроля не было (график 4).

График 4. Сравнение результатов на подконтрольных и не подконтрольных участках на выборах мэра Москвы 8 сентября 2013 г.



На отдельных участках креативные наблюдатели по личной инициативе взяли на себя труд проанализировать возрастной состав голосующих. Официальная электоральная статистика такого учета не ведет. На графике 5 отчетливо видны два локальных пика, соответствующих группам избирателей около 65 лет и 35-40 лет, с явным провалом между ними. Сравнение с поло-возрастной пирамидой населения показывает, что чисто демографическими причинами такое распределение объяснить нельзя. Когорта активно голосующих пенсионеров (людей до 1950 г. рождения) в демографическом смысле очевидно дефицитна, в то время как на избирательных участках они составили явное большинство. В то же время когорта 50-летних в демографическом смысле гораздо обильнее, но голосовать они ходят неохотно. Можно предположить, что эти люди, лучшие годы жизни которых пришлись на «лихие 90-е», испытывают разочарование в политике вообще и выборах в частности. Но интереснее всего, что на участках появилась волна новых 35-40 летних людей, взросление которых состоялось уже в постсоветской России. Условно говоря, это и есть когорта Навального.

График 5. Возрастная структура голосовавших на отдельных участках г. Москвы 8 сентября 2013 г.

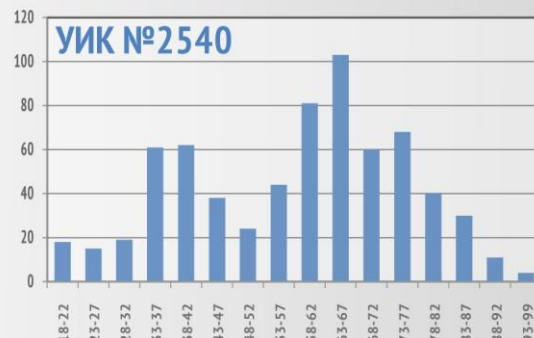
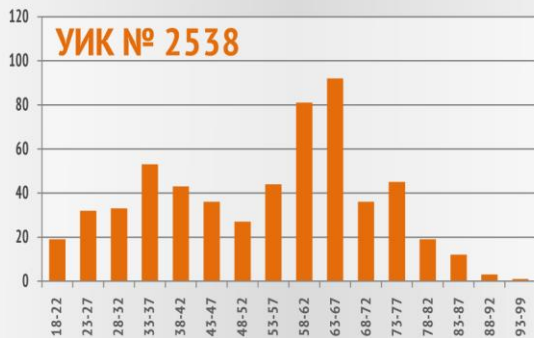
УИК № 2538

ЯВКА 37,8%
СОБЯНИН 43,7%
НАВАЛЬНЫЙ 36,3%
НА ДОМУ 2,9%

УИК №2540

32,8% ЯВКА
53,3% СОБЯНИН
23,7% НАВАЛЬНЫЙ
8,1% НА ДОМУ

ЧИСЛО ПРОГОЛОСОВАВШИХ ПО ВОЗРАСТАМ



Новая Москва стихийно, исходя из повседневной жизненной практики, осознает свою самодостаточность и свои политические интересы. Ее все очевидней раздражают идеологи любого окраса с их далеко не бескорыстным пафосом; новые горожане хотят не лирики, а конкретных шагов по улучшению жизни. У них сформировался новый, более сложный и полный набор практических требований к власти, на который власть не умеет ответить.

3. Электоральная и политическая география: центр и периферия.

В движение рассерженных автомобилистов «Синие ведерки» органично входят левые и правые, националисты и либералы. Их одинаково раздражает стояние в пробках, когда мимо скользят лимузины номенклатуры с синими проблесковыми маячками. Такое движение могло появиться лишь после того, как граждане в массовом порядке завели личные автомобили – что было нереально в СССР и случилось раньше всего опять же в относительно продвинутой постсоветской Москве. Возмущение коррумпированной бюрократией тоже не раскладывается по партийным электоратам. Аналогично с судами и правоохранительными органами. Раньше проблема не была столь актуальной: новый социальный, имущественный и информационный статус горожанина на практике

вынуждает его значительно чаще сталкиваться с судебной и административной системой, накапливая безрадостный опыт.

Процесс объективен. Мигранты, экология, безопасность, пенсионное обеспечение, образование, здравоохранение, пробки, коррупция – недовольны все, хотя по-разному, с разными ценностными и объяснительными механизмами. Аналогичный случай и с подсчетом голосов: свою лепту в организацию гражданского контроля наряду с подчеркнута беспартийными внесли коммунисты, яблочники, правые либералы, сторонники националистической риторики, анархисты, «зеленые» и бог знает кто еще.

Партийные и идеологические ценности, выступавшие ключевым элементом политических конфликтов 1990-х гг., сменились насущными практическими нуждами нового, пока еще не до конца оформленного класса горожан. Им нужны институты, реально защищающие их права и интересы. Действующая система вертикального путинского менеджмента, ориентированная на защиту монопольных интересов номенклатуры, таких институтов представить не может. Отсюда неизбежные попытки создания альтернативных гражданских структур снизу.

Если электоральная администрация, персонифицированная трагикомической фигурой В.Е. Чурова, не хочет и не может обеспечить честный подсчет голосов, Москва создает альтернативную систему подсчета вроде «Народного избиркома» и выдвигает более 10 тыс. квалифицированных волонтеров, бесплатно берущих на себя эти функции.

Если Государственная автодорожная инспекция не хочет и не может обеспечить равные условия для всех участников движения, появляются «Синие ведерки», которые уже собрали свыше 100 тыс. подписей под требованием запретить автомобили с мигалками.

Если ВАК (Высшая аттестационная комиссия) не хочет и не может остановить позорный бизнес на торговле фальшивыми диссертациями, благодаря которому сотни (если не тысячи) представителей путинской номенклатуры конвертировали свое бюрократическое влияние в звания кандидатов и докторов наук, создается альтернативное гражданское сообщество «Диссернет», которое наглядно демонстрирует плагиат в диссертациях ключевых властных персон.

Если полиция не хочет и не может бороться с взятками и «откатами», поскольку те обеспечивают механизм коррупционной скупки лояльности элит (в первую очередь региональных) и таким образом служат материальной основой державного единства и всей путинской вертикали, то вопрос о борьбе с казнокрадством переходит в руки альтернативного Фонда борьбы с коррупцией.

Если никто из депутатов Московской городской думы не рискует выдвинуть понятного требования независимого аудита цен на монопольные услуги в сфере жилищно-коммунального хозяйства, то для его реализации появляется альтернативная структура под названием «Народный депутат», организованная тем же Навальным. Идея проста: по действующему законодательству инициатива, получившая поддержку 100 тыс. избирателей, должна быть включена в повестку дня Мосгордумы и депутаты обязаны принять решение: они за независимый аудит тарифов ЖКХ или против.

Налицо нарастающее системное противоречие между практическими интересами продвинутого городского населения и неэффективной, коррумпированной и защищенной от электоральной ответственности перед избирателем корпорации путинских чиновников. Власть пытается сгладить конфликт двумя противоположными способами: по мелочи уступая требованиям горожан там, где они не слишком ущемляют интересы правящей корпорации, и параллельно упорно разрушая, дискредитируя и подавляя растущие альтернативные структуры гражданского самоуправления.

Примером действий первого рода служит отставка скандально коррумпированного клана Лужкова-Батуриной и попытка провести более честные выборы в сентябре 2013 г. Они действительно были значительно чище, чем выборы в Мосгордуму 2009 г. или выборы в Государственную Думу в декабре 2011 г. Но, конечно, отнюдь не были «стерильными», как изволил выразиться глава Администрации президента С. Иванов.

Примером действий второго рода служит кампания репрессий против А. Навального и атака на независимые СМИ и интернет (подробнее см. в разделах 2.7, 2.8 и 2.9). В эту же стратегию вписывается ужесточение электорального законодательства, включая ограничение возможностей для независимого наблюдения, судебная эпопея с «узниками 6 мая» и многие другие действия, вплоть до аннексии Крыма.

Очевидно, что вторая составляющая в стратегии Кремля быстро усиливается и будет доминировать в среднесрочной перспективе. Это значит, что нарастающий

конфликт между объективными нуждами продвинутых европеизированных страт общества и целых территорий (в первую очередь Москвы) и действиями путинского истеблишмента будет на некоторое время подавлен и загнан вглубь. Что отразится в общем торможении роста и подспудном нарастании скрытых социальных и территориальных проблем.

Список претензий к стагнирующей авторитарной иерархии со стороны растущей Москвы будет расти. Кремлю придется душить Москву, прямо обращаясь к социальной и географической периферии. Альтернативы нет, ибо она подразумевает отказ от монополии на власть и на собственность, а к этому вертикальная корпорация не готова.

Интересно, что В. Путин, даже если судить по фальсифицированным данным Центризбиркома, сегодня стал президентом периферии. На последних выборах в крупных городах его результат в среднем оказался на 10-15 процентных пунктов ниже, чем в провинции. В Москве и Калининграде он не преодолел планки первого тура, получив по 47% (на самом деле несколько меньше, учитывая неопределенный фактор «дневного фальсификата»). А максимум электоральной поддержки – естественно, при полной загрузке «административного ресурса» – ему обеспечили депрессивные периферийные республики: Чечня - 99.8%, Дагестан - 92.8%, Ингушетия -91.9%, Тыва - 90%...

У Б. Ельцина в 1996 г., в условиях более честного подсчета голосов, было ровно наоборот. В первом, остро конкурентном туре, его результат в целом по стране был 35,3% при 32,0% у его главного соперника Г. Зюганова. Если провести отдельный расчет по 100 крупнейшим городам, у Ельцина получается 42,9%, у Зюганова лишь 22,9%. В 10 самых больших городах-миллионниках Ельцин набрал 52,4% в первом туре, а Зюганов – 18,1%.

Города – центры роста и обновления. Вертикаль В. Путина вступает с ними в неизбежный системный конфликт. Начиная, естественно, с Москвы. Он по-своему повторяет траекторию Г. Зюганова, лидера старой советской вертикали, который в 1996 году опирался на поддержку номенклатуры в депрессивных республиках и сельских регионах страны. Опора на социальную и географическую периферию – бесперспективная стратегия. Раньше или позже она приведет Путина в тупик. К сожалению, вместе с возглавляемой им Россией.

Растущая Москва и прочие крупные города даже в советскую эпоху ориентировались на европейскую систему ценностей. В то же время провинция

следовала и следует скорее противоположному «султанскому» шаблону менеджмента с опорой на фальсификацию электоральных и демократических процедур.

Ныне, в эпоху бóльших свобод и большей роли «человеческого фактора», эта географическая экспликация конфликта ценностей проявляется быстрее и ярче. Попытка вернуть европеизированную Украину в Евразийский Союз кончилась большим геостратегическим поражением и отчаянной попыткой замаскировать его с помощью маленькой победоносной интервенции в Крыму. Маленький Крым вместо большой Украины – весьма сомнительный успех с любой точки зрения, включая даже любимую коллективным Путиным геополитическую риторику. То же самое – в ином масштабе, понятно, – происходит и с Москвой, которая необратимо выворачивается из-под вертикального контроля.

Москва в итоге победит: столицы всегда побеждают. Этот процесс нельзя развернуть. Но можно задержать. Например, насильственно втопав город в периферию. Так в свое время поступил Сталин с продвинутым Петербургом или красные кхмеры с Пномпенем. Но это все-таки исключение, чтобы не сказать извращение. Оно очень и очень дорого стоило и Советской России, надолго погрузившейся в общий застой, и революционной Кампучии.

Партия между Путиным и Москвой входит в эндшпиль с вполне предсказуемым финалом. К сожалению, вряд ли он будет благополучным.

РАЗДЕЛ 2.3.

ФАКТОРЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ДИНАМИКИ, 2011–2013 гг.:

ТЕНДЕНЦИИ, НАСТРОЕНИЯ, ПОВЕСТКИ

*(По материалам ситуационных анализов Фонда «Либеральная миссия»,
состоявшихся в 2012 – 2013 гг.)*

Михаил Дмитриев, Президент центра стратегических разработок (2005–2014)

Рост благосостояния и исчезновение бедности формируют новую систему запросов

В целом, то, что мы видели в обществе в начале 2010-х гг., это процесс в самом прямом смысле отвечающий основным положениям теории модернизации. За последние 10 лет экономический рост необратимо изменил материальную основу жизни большинства населения. И я говорю не про средний класс, а про другие слои.

В предыдущий период большое количество населения перебивало в бедности, существовала достаточно большая прослойка, даже в крупных городах, которая могла попасть в определенных обстоятельствах в категорию лишенцев, то есть людей, у которых не хватает денег на удовлетворение даже самых существенных потребностей. Это было очень мощным стимулом для того, чтобы избирать в жизни более консервативные стратегии поведения, менее экономически рискованные и, соответственно, менее ориентированные на успех и достижения для себя и для семьи.

Сегодня, когда абсолютная бедность практически исчезла и люди больше не видят вокруг себя таких примеров, они уже гораздо меньше боятся, что нечем будет заплатить за квартиру или за еду, если вдруг они окажутся без работы. Естественно, на первый план выдвигаются другие приоритеты: как больше заработать и какими способами добиться экономического успеха. А это возможно за счет развития, обучения, сохранения здоровья, возможности отстаивать законные права. И это нам говорят люди из глубинки, и там мы наблюдаем такую же стратегию поведения, как и у людей в Москве.

Форматы ритейла и развлечений унифицированы по всей стране благодаря развитию сетевых структур. Похожие процессы происходили в XX веке в крупных европейских городах, когда появились первые универмаги. Благодаря универмагам

стиль жизни верхнего и среднего классов стал быстро проникать в более низкие слои, так как они тоже посещали универмаги и могли наблюдать за тем, что потребляет верхний средний класс. Благодаря сетевым форматам торговли и развлечений у нас происходит аналогичное распространение более современных потребительских стандартов от среднего класса к бедным, причем настолько быстро, что вначале на это не обратили внимания.

Что происходит с запросами населения? В 2000–2002 гг. абсолютное большинство респондентов указывали в качестве первоочередного приоритета доходы. Был такой опрос ФОМ: «Наказы Путину». В 2002 г. 33% наказов относились к сфере доходов и социальных трансфертов. Это был номер один по значимости. Такие темы, как жилье и ЖКХ, указывали всего 2%; здравоохранение, культура, образование – около 5%. Сейчас, судя по тому, что мы видим в наших исследованиях, на первый план вышли жилье и ЖКХ. На втором месте, как и раньше это было, – претензии к власти. Но дальше идут здравоохранение, образование и прочее. В предыдущие годы власть отлично обеспечивала рост доходов, и это вызывало всеобщую поддержку, потому что именно в этом и состоял приоритетный запрос. Сейчас рост доходов не является приоритетным. Даже если бы удавалось поддерживать рост доходов, как это происходило в последние два года, все равно это уже не решает проблему завоевания поддержки населения.

Наше отставание по обеспеченности жильем от крупных европейских стран примерно в два раза больше, чем по доходам. Чтобы сократить разрыв с Германией по строительству жилья при тех темпах, которыми оно строилось в 2000-е гг., нам потребуется около 60 лет. Ликвидировать разрыв с США удалось бы только за 120 лет. Это гораздо больше времени, чем то, которое потребуется на ликвидацию разрыва в доходах, где мы можем выйти на уровень Германии и Франции примерно через 25 лет.

Поэтому факторы, связанные с доходами, перестали работать. Мы видим, что уже три года подряд уровень доверия В. Путину не коррелируется с уровнем экономических оценок. Оценки положительные, и они связаны прежде всего с ростом текущего потребления, а отношение к Путину ухудшается. В то время как раньше колебания экономических настроений населения с вероятностью более чем 95% предсказывали изменения в уровне доверия президенту.

Страна изменилась. Реакционная политика не укладывается в элементарные запросы – в области правовой защиты, здравоохранения, ЖКХ. Там идут сплошные провалы. Все эти факторы работают в одном направлении: они порождают спрос на

более современное социальное устройство, соответствующее новым социально-экономическим потребностям. Я не знаю, когда и как это все сработает в политическом плане, но понимаю, что сейчас население перестает позитивно воспринимать то, что может предложить власть, у них ожидания другие, и рано или поздно это проявится в политическом поведении.

Лев Гудков, директор «Левада-центра»

Диффузная природа недовольства и отсутствие перспективы

В зависимости от типа социального капитала можно выделить три сегмента российского общества. Наиболее оппозиционно и критически настроено население крупных городов, здесь разрыв с режимом произошел. По отношению к этой среде речь должна идти об устойчивом тренде – усиливающейся делегитимации режима. При этом надо отметить, что даже в Москве протестные настроения не являются доминирующими при общей симпатии к оппозиции и пассивной или латентной ее поддержке.

Учитывая высокий уровень образования, способности к артикуляции своих взглядов, близости к коммуникационным каналам, можно с некоторой уверенностью утверждать, что мнения и представления этой среды будут с течением времени распространяться шире и шире, частично нейтрализуя влияние кремлевской пропаганды. Но это – лишь в сегменте, характеризующемся самым высоким социальным капиталом, активностью, благосостоянием, уверенностью людей в себе и своем будущем. Величину этого сегмента я бы оценил в 15–20%, максимум – в 25% населения.

С другой стороны, за это же время сильнее обозначилось и консервативное, антиреформистское, антимодернизационное относительное большинство. Это преимущественно население в малых и средних городах, которое боится перемен, боится нового, поскольку эти люди ясно сознают, что они не конкурентны, как и предприятия или организации, в которых они заняты. Этот сегмент общества – примерно 45% населения. Для них риторика Путина о господдержке, о необходимости дотаций для тех, кто работает на госзаказ, о технической модернизации и социальной помощи бедным – бальзам на душу, поэтому там поддержка режима сохраняется и будет сохраняться.

Однако и там все сильнее ощущается напряжение, связанное с недостаточностью социальных расходов, неэффективностью социальной политики. Это социальное недовольство велико, но носит диффузный характер и в ближайшее время едва ли может принять форму консолидированного протеста, консервативного по своей сути. Эти люди

ориентируются на идеализированное прошлое. Их недовольство не затрагивает основы легитимности власти, напротив, – укрепляет систему, поскольку претензии к власти лежат в рамках самой идеологии власти, они направлены не на изменения режима, а лишь на выполнение им своих обещаний и обязательств.

И, наконец, третья часть – это индифферентная, неотрадиционалистская, провинциальная, поселковая, неполитическая Россия, включая этнические регионы. Эти люди замкнуты в своем жизненном пространстве и повседневности, отчуждены от того, что происходит в далекой Москве. В целом они составляют около 25–30% населения.

Все показатели массовых оценок положения дел (в стране, в семье, в регионе), индексы потребительских настроений, социальных настроений в 2013 г. чуть-чуть снижались, и будут снижаться примерно в том же темпе. Если рассматривать их динамику по социальным группам, то более заметное снижение показателей отмечается в провинции, в периферийных социальных группах (у пенсионеров, с невысоким уровнем профессиональной квалификации и, соответственно, с низкими доходами, хронически нуждающихся), особенно в малых и средних городах, где социальное напряжение выше, чем в мегаполисах.

Однако недовольство здесь, как уже говорилось, порождено неудовлетворенностью социальной политикой. Эти слои требуют увеличения госзаказов для нерентабельной промышленности, господдержки предприятий, дотаций, возвращения к государственному регулированию цен и тарифов, не выдвигают политических требований. В крупных городах, в мегаполисах, в зонах более продвинутых социальных отношений, в 2013 г. напряжение заметно снизилось, здесь можно говорить о наступившем разочаровании от спада протеста или неудачи оппозиции, ее слабости, неорганизованности, неспособности выдвинуть общую, консолидированную программу политических действий.

Отношение к В. Путину, то есть к персонифицированному начальству, стабилизировалось и практически не меняется на протяжении года. Растет недовольство деятельностью правительства, Думы. Отношение ко всем прочим органам власти выражено негативное и продолжает падать. Система власти как таковая дискредитирована, но желание и тем более готовность что-то менять незначительны.

Что кажется важным подчеркнуть – это состояние не кризиса, а, я бы сказал, оупения общества, причины которого не так легко диагностировать. Это почти прострация, невосприимчивость к возникающим проблемам самого разного рода. И дело

здесь не только в стерилизации информационного пространства, контролируемого кремлевской цензурой и пропагандой. Деморализация и апатия связаны с отсутствием перспектив, массовых представлений о возможных путях выхода из утвердившегося коррумпированного, репрессивного, полицейского режима. Нет представления о будущем. Горизонт планирования, рационализации условий существования абсолютного большинства (семидесяти с лишним процентов) ограничен рамками потребления в объеме месячного дохода. Это оперативный ресурс их возможностей.

Игорь Бунин, президент Фонда политических технологий

Кризис системной политики, популизм и общественные фрустрации

Есть три стратегии, которыми оперирует сегодня власть. Одна стратегия – это продолжение консервативной волны. Одновременно имеет место технократическая волна, которая явно противоречит консервативной. Это больше всего проявилось в реформе Академии наук. Несмотря на то, что Академия – это созданный Петром Первым российский (а, затем и советский) символ, ее реорганизуют, не очень задумываясь о последствиях. Третья стратегия – то, что иногда называют «Володинской оттепелью», – попытка привлечения части оппозиции к сотрудничеству. Все это выглядит некоей мешаниной – ее элементы связаны между собой, но противоречат друг другу. Это не системный курс Александра II, а курс, который одновременно включает три элемента, по сути, несовместимых друг с другом.

Что произошло с парламентскими партиями? КПРФ медленно сужается, она остается второй партией, но главное, что ни КПРФ, ни другие партии не вызывают у людей никаких эмоций. Они неинтересны, они вызывают какой-то холод. Все они – своего рода билет в нагрузку. Их время уходит. Но то же самое можно сказать и о «новой» партии Михаила Прохорова. По отношению к нему электорат не испытывает никаких эмоций, как и к парламентским партиям. Если говорить, что политика – это страсть, то страсти не вызывают ни парламентские партии, ни Прохоров.

Живыми остались только популисты: в «Справедливой России» – Оксана Дмитриева и Галина Хованская, в «Гражданской платформе» – это Евгений Урлашов и Евгений Ройzman. Ситуация требует защитников-трибунов в римском смысле этого слова, популистов, но в то же время склонных к неофициальным договоренностям с властью. Навальный себя показал как человек, способный договориться, то же смог показать и Ройzman (с одной стороны, он популист, с другой стороны – человек, который не будет

переходить некую границу). Навальный, получив 27%, поставил всех остальных перед некой дилеммой: вы должны определяться по отношению к популисту, по отношению к человеку с неким националистическим душком.

Если говорить о людях, связанных с оппозицией, то большинство из них – это люди одного действия и одного акта. Пархоменко – борьба с фальсификацией диссертаций. Гельфанд – попытка объединить ученых. Романова – спасти заключенных. Акунин – моральный лидер, но живет во Франции. У Ходорковского, с одной стороны, потенциал морального лидера, а с другой – шлейф, связанный с тем, что он был олигархом, и в этом его слабость.

В оппозиции есть люди, склонные становиться практически профессиональными «протестующими» (их несколько тысяч), но в большинстве своем эти люди должны зарабатывать, как-то жить, они могут выйти на демонстрацию, могут как-то участвовать, давать деньги, но они не могут стать профессиональными революционерами. Таким образом, у нас очень мало лидеров и среда, которая склонна не к революционным действиям, а скорее, к выходам на улицу, особенно по моральным поводам. Если очень сильный моральный повод, такие люди готовы выйти.

Между тем население, как мы видели по Бирюлево, испытывает очень сильную фрустрацию. Они ищут «чужого». Как только появляется «чужой» и резко нарушает сложившиеся правила игры, люди сразу взрываются, легко мобилизуются, используя, в том числе, интернет-ресурсы. Они взрываются, когда появляется «чужой» – мигрант или представитель иной социальной среды (с более высоким статусом) – и совершает морально неприемлемое действие (например, в результате дорожной аварии погибает по вине водителя ребенок, и у людей складывается ощущение, что виновный избежит наказания).

В 10–12 местах уже происходили подобного рода локальные взрывы. Они чаще всего случаются во «второй России», в индустриальных городах, меньше затронутых постиндустриальными процессами и сохранивших принципы «соседских общин» (Бирюлево – типичный пример «второй России», хотя это и Москва).

Анализ должен, по-видимому, идти именно в этом направлении: что будет при нулевых темпах роста, какая социальная напряженность нас ждет, как у людей будет усиливаться фрустрация и куда они будут эту негативную энергию выбрасывать. «Козлами отпущения» станут мигранты, люди с более высоким статусом (например, буржуа) или просто чиновники.

Георгий Сатаров, президент Фонда «Индем»

«Вертикаль власти»: утрата единства и предсказуемости

С конца 2011 г. мы фиксировали изменения в общественных настроениях и степени общественной активности. На мой взгляд, главное, что характеризовало динамику этой активности, – это то, что первоначальные требования о соблюдении законов на выборах к маю 2012 г. трансформировались в некое сознание нелегитимности власти и открытое провозглашение данного факта. Это, на мой взгляд, во многом и объясняло тот беспредел, который власть устроила 6 мая на Болотной площади. Это была реакция именно на обнаруженную обществом иглу в яйце: факт нелегитимности власти на фоне предстоящей 7 мая 2012 г. инаугурации.

Вторая линия – то, что происходило внутри «вертикали». Потому что у нас под прикрытием традиционных бюрократических институтов функционирует неформальный институт «вертикали власти» – институт по присвоению и распределению ренты. Сама эта вертикаль прекрасно знала, что власть нелегитимна. И в течение многих лет это определяло происходящее внутри нее. Ощущение собственной нелегитимности, как и бесконтрольности, неуправляемости вертикали присутствовало у верхушки и служило источником опасности и потребности «подогнать под стремя» эту конструкцию, чтобы ее низовые звенья хотя бы более или менее работали. Путин начал подготовку к обузданию своей вертикали и это чревато для него неприятностями, связанными с реакцией с ее стороны.

С другой стороны, у политической верхушки – «коллективного Путина» – есть защитный рефлекс. Но если раньше эти люди рассчитывали на Путина как на некий инструмент компенсации появляющихся проблем, то теперь они перестали на него рассчитывать и решили, что нужно защищаться самим, вне зависимости от того, что делает, что хочет, что решает Путин. Естественно, на это накладывается их недовольство односторонним расторжением неформального договора между политическим руководством и остальной вертикалью.

Поэтому переход к репрессивности, который мы наблюдаем, во многом следствие недовольства и страха, который испытывает политическая верхушка из-за осознания своей нелегитимности и опасения, что ствол вертикали трухляв и вот-вот отделится. С другой стороны, есть недовольство и страх самого «ствола», утратившего защиту

верхушки и чувствующего исходящую от нее угрозу. Сублимируется весь этот общий страх в репрессиях, направленных против общества.

Происходит расщепление и размывание вертикали, в том числе функции, которая ее когда-то объединяла, – функции общей защиты под единым руководством. Теперь этого нет, и защищаться нужно всем. Тем, кто внизу, нужно защищаться и от общества, и от того, кто наверху. Это делает ситуацию еще более опасной, более нестабильной.

Я не очень согласен с попыткой объяснять политическую динамику через динамику экономическую. Мы уверены, что граждане ощущают разницу между 1,5% и 3% роста? Разницу между 7% и нулем они, может быть, ощущают. Но большое число исследований показывает, что экономика влияет на политику не напрямую, а напротив – крайне опосредованно.

Много говорится о мрачной картине массовых представлений и предпочтений, их консервативности. Но напомним, что Теодор Адорно замечательно описал в «Авторитарной личности» американское демократическое общество, победившее фашизм. Материалом его исследования были не немцы, а американцы. Важно помнить, что политическую динамику определяет не общество в целом. Это тривиальный факт. Определяют эту политическую динамику 5% активных граждан. И что происходит внутри этих 5%, что происходит в политических элитах, что происходит во взаимодействии между ними – вот что важно.

Если рисовать картину очень крупными мазками, то мы являемся свидетелями второго этапа кризиса режима. Предыдущий этап был связан с разрушением государства. Если под государством понимать корпорацию, созданную гражданами для обеспечения общественных благ. В этом смысле государство и государственные институты практически перестали функционировать. Но при этом еще более или менее сохранялась власть, что не тождественно государству.

Наличие власти – центра принятия решений – предполагает некую предсказуемость. Но сегодня предсказуемости нет. Я думаю, что это ощущается и включенными в систему людьми. И ни у кого это не может вызывать позитивных эмоций, потому что непредсказуемость всегда плоха для бизнеса, для чиновников, для кого угодно. Все, что происходило за последние полтора – два года, создавало проблемы для всех.

Я думаю, что гораздо существеннее именно этот дискомфорт, переходящий в недовольство, который формируется в элитах, чем настроения огромной массы

российских граждан. Если что-то будет в ближайшее время происходить, то это определяется в первую очередь таким дискомфортом.

Лилия Шевцова, ведущий научный сотрудник Московского Центра Карнеги

Я вижу возможность и даже неизбежность двух конфликтов: один – внутри системы власти, а второй – внутри оппозиции. Эти конфликты повлияют на будущее обеих этих «субстанций» и на их отношения друг с другом.

Под конфликтом внутри властной системы я имею в виду возможность (или неизбежность) неожиданного для многих – в том числе и для самой системы – конфликта между механизмом выживания элиты и механизмом выживания системы. Мы имеем в России ресурсное бензиновое государство – petrostate. Правящий класс в таком государстве – это класс рантье, который живет за счет ренты, продажи сырьевых ресурсов более развитым государствам и за счет личной и корпоративной интеграции в западную, более развитую цивилизацию. При этом в России возникло явление, которое отличает ее от других ресурсных государств. Речь идет об уникальном механизме выживания системы российского самодержавия, механизме выживания «русской матрицы» за счет отторжения и сдерживания западной цивилизации, за счет конфронтации с Западом, за счет поиска врага и неоимперского синдрома. Сейчас все более агрессивный механизм выживания системы вступает в конфликт с механизмом выживания элиты за счет личной интеграции в Запад и западные структуры жизни.

Окончательного либо просто успешного механизма разрешения данного конфликта нет. Возможны два временных решения. Первый: может произойти победа компрадорской части элиты (класса рантье), вытеснение путинского режима и смягчение отношений с Западом, соответственно – отход от агрессивности и поиска врага. Но такая «перезагрузка» неизбежно будет временной. Если не изменить правила игры внутри «русской матрицы», то и компрадорская модель открытости и интеграции элиты в «Запад» в какой-то момент вновь вернется к ситуации, которая существует сегодня. То есть к ситуации, когда для того, чтобы снять внутреннюю напряженность и недовольство, власть вновь обратится к поискам врага, к политике «осажденной крепости».

Второй вариант временного разрешения конфликта между механизмом существования системы и механизмом выживания элиты – это изоляция страны и победа более жесткого авторитарного режима, готового к сокращению своего присутствия в глобальном, прежде всего – в западном, сообществе. Мы сейчас, в 2012 г. фактически

начали движение в этом направлении. Имеет место движение системы (и режима) в сторону фундаменталистской, традиционалистской охранной диктатуры. Окончательное «вызревание» и становление которой, скорее всего, потребует либо нового лидерства, либо чистки правящей команды. Что будет в этом случае делать компрадорская элита, которая охраняет «мост» между Россией и Западом и которая ответственна за вывод финансовых потоков за рубеж? Политические качества компрадорской части правящего класса в России таковы, что вряд ли она сможет сопротивляться давлению либо противостоять натиску преторианского режима. Она, скорее всего, сдастся.

То, как будет разрешаться конфликт между механизмом выживания правящей элиты и существования системы, во многом будут зависеть в том числе от того, как будет разрешен другой конфликт – на сей раз внутри оппозиции.

Судьба оппозиции зависит от того, как она, в свою очередь, разрешит конфликт между системностью и антисистемностью. До недавнего времени имитационная природа режима позволяла не только недовольным, но также и части оппозиции жить в «серой зоне». Можно было носить «две шляпы» – быть в том или ином качестве внутри системы и одновременно быть вне системы. Можно было состоять даже в правительстве и при этом издавать полуоппозиционные звуки. Можно было состоять в президентском совете и критиковать президента. Работать в официальных СМИ и писать на оппозиционном сайте. Такая двойственность не несла особого репутационного ущерба. Но сейчас, когда режим двинулся в сторону традиционализма и охранительства, возможность существовать в двух ипостасях сужается. Скоро она перестанет существовать. Нельзя будет работать на систему и быть вне системы. Сама власть, сделав ставку на репрессивный механизм, покончила с «серой зоной»... Пока не все из тех, кто еще находится в том, что от нее осталось, видят необходимость выбора. Но дальше эта игра будет нести огромные репутационные издержки.

От способности оппозиции разрешить конфликт между системностью, которая работает на сохранение статус-кво, и несистемностью, которая позволяет строить новые правила игры, и зависит будущий вектор. Способность оппозиции к формированию новых правил игры окажет решающее влияние и на то, как будет разрешен первый конфликт. Консолидация оппозиции с собственной программой может позволить части правящего класса покинуть систему и присоединиться к оппозиции в рамках «пакта», о котором многие из нас мечтают, но признаков которого пока не видно. Если оппозиции удастся сформировать антисистемное политическое и организационное поле, то возникнут,

соответственно, основания для консолидации прагматиков внутри элиты – им будет куда убежать. Пока же раскол элиты вряд ли возможен. Потому что процесс формирования системной альтернативы по большому счету еще не начался.

Алексей МАКАРКИН, первый вице-президент Центра политических технологий

Идеология политической реакции: разрыв с Западом и возвращение в обновленный СССР

Важнейшее изменение, характеризующее новый поворот политического развития в России, состоит в том, что Запад перестает быть даже сколько-нибудь отдаленным ориентиром для Кремля. До этого существовала «мейнстримная» точка зрения, что Запад для нас ориентир, мы движемся в сторону Запада. Конечно, движемся своим оригинальным маршрутом, где и Ходорковского можно посадить, и СМИ контролировать, и оппозицию притеснять, но лет через 20–30 мы что-нибудь создадим в духе западных моделей. Теперь же правящие элиты задумались: а нужно ли нам вообще туда идти даже через 50 лет?

Отмечу три главных причины этого поворота. Первая – это сомнение в действенности современной либеральной рыночной экономической модели. Вторая – политическая: во власти существует очень четкое представление, что Запад занимается революциями, свержением суверенных режимов. СвERG уже несколько правителей в арабском мире, сейчас заканчивает уничтожать режим в Сирии, потом будет Иран, а потом, при помощи НКО и мировых СМИ, придет очередь России. Отсюда и очень высокие ставки, которые делаются. Если после Ирана в очереди мы, то надо плевать на формальную законность и спасти Россию (и себя, конечно).

Третья причина – это изменение самого образа Запада. Наши правители читали о нем в книгах, в которых речь шла о Западе де Голля, Черчилля, Аденауэра, т.е. Западе иерархическом, бюргерском. Нынешний Запад для них – это некие Содом и Гоморра: однополые браки, медиакратия, усиливающаяся роль НКО и сетевых структур на фоне снижения роли традиционных институтов – от профсоюзных до религиозных. При этом как рассуждают наши власти: а кто эти НКО выбирал? кто за них голосовал? кто главных редакторов выбирал?

Эти три фактора ведут к тому, что отдаленный западный ориентир воспринимается уже как что-то не слишком привлекательное. Соответственно, необходимость соблюдения ранее взятых на себя международных обязательств, приоритет

международного права над национальным (заложенный в Конституции 1993 года) тоже подверглись сомнению, как подверглась сомнению необходимость либеральной экономики.

Я не согласен, что Кремлю не удалось найти новую повестку. С моей точки зрения, она есть. Это – возвращение в исправленный и дополненный СССР. Имеется в виду, что СССР был неплохим государством, в нем была масса плюсов, хотя были и минусы.

Какие были минусы? Во-первых, система была предельно тоталитарной, не предусматривающей рыночной экономики (даже в ограниченных масштабах) и даже минимального идеологического плюрализма. Вместо этого предлагается, чтобы государство контролировало в экономике всё, что хотело бы, а что не хотело – может быть частным. И идеология желательна патриотическая – не общеобязательная, но доминирующая. Во-вторых, официальный атеизм – это плохо. Надо, напротив, делать ставку на союз с церковью. В-третьих, слабая сторона СССР – это некомпетентное управление КПСС и ВЛКСМ. Нужно больше профессионалов, специалистов, в том числе из органов государственной безопасности, которых игнорировали неэффективные кадровики советского времени.

Все это очень напоминает начало 80-х годов – когда открывали памятники, мемориалы, когда чествовали ветеранов, боролись за нравственность (только тогда – за коммунистическую, а не православную), давили диссидентское движение и окончательно его разгромили при Андропове. На мой взгляд, на этот раз будет примерно такой же результат: то есть колоссальные тактические успехи и сходный стратегический итог.

Дмитрий Орешкин, политолог

«Коллективный Путин» и новая идеократия А. Дугина

У одного из идеологов советского ренессанса А.Г. Дугина еще в 2002 году была опубликована программа политической партии «Евразийский Союз». Партия так и не состоялась, но дело ее живет и побеждает – по крайней мере, в кабинетах так называемого «силового крыла» путинских элит.

Главная тема Дугина – идеократия. То есть власть, основанная на Идее. Эта великая центральная Идея, парализующая (они предпочитают термин «мобилизующая») социум и консолидирующая власть, одухотворяющая Государство. Раз есть эта свыше (от Бога, от Истории, от «Национального Кода») Идея, должны быть люди, ее носящие, воплощающие и охраняющие. Они по определению выше народа (хотя, понятное дело, связаны с ним

кровными узами и пр., и пр.). Они лучше знают, что делать и куда идти. Только у них есть право толковать Идею и применять ее несокрушимые догматы к политической реальности. Народонаселение, с одной стороны, есть отечески опекаемое стадо, а с другой – социальный ресурс для защиты и исполнения Исторической Функции. Носителей и охранителей высшего знания (они, понятное дело, свободны от критики и неподотчетны населению) Дугин определяет как Геостратегическую Администрацию. В советской системе ценностей функции Геостратегической Администрации, естественно, выполняла высшая партийно-чекистская номенклатура.

Путинская силовая элита, растущая из той же номенклатуры и остро желающая легитимировать свой несменяемый статус, охотно прислушивается к этой пышной риторике. Ей очень хочется быть носителем Идеи, охранять ее освященные национальной традицией корни и т.п. Логика простая: «охранять – это единственное, чему нас учили». Дайте нам Идею, которая развяжет нам руки, а дальше уж мы сами как-нибудь справимся. Жаль, конечно, что Идея светлого коммунистического будущего сдулась, но мы готовы послужить какой-нибудь другой: православие? геополитика? администрация?

Отсюда возвращение двуполярной картины мира, «мы и они», клубящиеся вокруг сатанинские Силы Зла, которые в силу своих вечных геополитических интересов жаждут растоптать и уничтожить. Запад нас целеустремленно убивает своими идеями, в частности, таким страшным оружием, как «эпистемиологический колониализм». От него надо защититься. Отсюда необходимость железного занавеса, отсюда «пятая колонна», возрождение таких терминов как «глумление», «кощунство», «нетленные святыни», «предательство» и пр. Бальзам на сердце профессиональных охранителей. Если нет Идеи, логика событий низводит их до статуса охранителя шлагбаума на платной автостоянке. Если Государственная Идея есть, то они, естественно, оказываются первыми в очереди к федеральному бюджету, который им теперь сам бог (или Исторический Императив) велит охранять.

Лексика и логика Дугина со всей очевидностью проникает в словарь «коллективного Путина». Попытка развернуться от Запада к Востоку. Стремление построить Евразийский (правильнее было бы сказать – Азиопский) Союз. Необходимость сплотиться вокруг сильного лидера, в некотором смысле, помазанника Божьего (или, на худой конец, помазанника Геостратегического Императива). Обоснование неконтролируемого роста оборонных расходов. Поиск и разоблачение вражеских агентов, бесов, которые своей ядовитой слюной отравляют чистое тело Народного Духа за деньги Госдепа, и все

сопутствующие удовольствия. Особая прелесть в том, что данный процесс естественным образом подразумевает дискредитацию любых электоральных механизмов. Ибо они по умолчанию подразумевают периодическую отчетность власти перед народом, что коренным образом противоречит базовому принципу Идеократии. Какие выборы?! Когда это стадо выбирало себе пастыря?!

На мой взгляд, путинская власть последовательно и аккуратно выводит страну на разработанную Дугиным диктаторскую (точнее, олигархическую – ибо речь о группе несменяемых властителей) траекторию. Не открывая сразу все карты, а постепенно имплантируя эту стратегию и риторику в обиход как бы самоочевидных «народных» ценностей.

Такая линия более чем устраивает нынешнюю номенклатуру, но в перспективе ведет к застою и деградации. Поскольку речь идет о вполне конкретных интересах группы товарищей, контролирующих базовые государственные ресурсы, включая силовые, финансовые и медийные, противостоять ей чрезвычайно трудно. Не вижу причин, по которым эта игра может кончиться прежде, чем товарищи проедят до конца все ресурсы и не окажутся опять с голым задом на холодном ветру реального, а не выдуманного А.Г. Дугиным, исторического императива. Но, как показал опыт советской Идеократии, с голым задом в результате их усилий оказывается не столько Администрация, сколько страна, государство и сплоченное вокруг него в едином идейном порыве население.

Лев Гудков, директор «Левада-центра»

Консервативный поворот: его цели, возможности и ограничения.

Консервативная пропаганда, демонстрация приверженности Путину и символам квази-фундаменталистского толка работают достаточно эффективно. Но эффект этой пропаганды состоит не в том, что она всерьез формирует традиционное и религиозное сознание, а в том, что суррогаты и имитации фундаментализма вытесняют и дискредитируют другие нормы и представления: либеральные ценности, представления о неотчуждаемых правах, о достоинстве частного человека, идею реформ, десакрализацию понятий власти и государства. Вытесняется представление о будущем как о направленном развитии. Происходит стерилизация современного или либерального сознания, и это работает на консервацию политической системы.

Интенция на подавление разнообразия и автономизацию отдельных групп в обществе – это не особенность путинизма, такова логика эволюции авторитарных

режимов. Цель государственного насилия при авторитарном режиме – удерживать примитивную структуру общества. Важны не столько конкретные идеологические или политические расхождения, но сами проявления разнообразия. Им система будет противодействовать.

Добиться мобилизации общества имеющимися у власти средствами сегодня невозможно. Возврат к мобилизационному состоянию для общества, которое хочет быть потребительским, невозможен, как бы ни педалировались образы врага, угроза всемирного заговора, духовные опасности нашим ценностям и т.п. Попытки такого рода, попытки «давить на психику» оборачиваются лишь раздражением против самой власти.

Но это не означает, что пропаганда неэффективна. Мобилизовать нельзя, а дискредитировать гражданское общество, либералов и демократов – можно. По социологическим опросам видно, что после некоторого спада в 2013 г. усилилось негативное отношение к НКО, начало меняться отношение к закону Магнитского. И все большая часть консервативного населения принимает официозную точку зрения, что протесты – это происки Запада, что это не попытка установить контроль над коррумпированной бюрократией, а подрыв престижа России, попытка давить на нее.

Вместе с тем даже среди бюрократии и путинских элитных группировок нет единства. Есть ведомственные и корпоративные интересы за репрессивную политику, и есть корпоративные интересы, диктующие не то чтобы сопротивление, а некий саботаж. За репрессии – ФСБ, МВД и прокуратура. Такая тактика – в логике их материальных и корпоративных интересов и их корпоративного видения мира. Против – экономический блок, Минюст и средний уровень управления, поскольку за ними – гораздо более сложное представление о людях, их интересах, связях, правах, в том числе и о своих собственных, о гарантиях собственности, статусов, о будущем детей.

Если говорить о региональных выборах 2013 г., то наиболее заметными были следующие феномены. Первое – кризис всей партийной политической системы, падение доверия к любым партиям как прокремлевским, так и оппозиционным. Это означает, что возможности организованной, институционально упорядоченной репрезентации групповых интересов и воззрений сильно ослабли или даже совсем ушли. Отражением этого является рост диффузного популизма, скорее даже с привкусом более или менее выраженного национализма. Успех нескольких оппозиционных лидеров – критиков путинской системы (Навального, Ройзмана) – можно считать отражением этого процесса.

Второе обстоятельство: идейное поле, которое обозначается ближайшим будущим, ограничено разными вариантами национализма – от национализма либерального, чуть-чуть прозападного даже, до чисто российского православного фундаментализма и расизма. Либеральные взгляды не то что потеряли свою привлекательность и значимость, они как ценностные основания интерпретации реальности сохраняют свою силу, но открыто, публично, скорее всего, высказываться не будут, а значит – не будут и влиять на мнения других групп населения.

Эмиль Паин, политолог, профессор НИУ ВШЭ

Среда и почва российского неоправославия

Нельзя сказать, что рост среднего класса сам по себе исключает консервативную повестку и возможность роста православия. Это противоречит истории появления различных форм православия и консервативного радикализма. Напомню, что сам термин «православие» был впервые применен в начале прошлого века к представителям протестантского православия в США, которые одновременно представляли тот самый средний класс. «Взбесившиеся обыватели» (отечественные «охотнорядцы» или немецкие бюргеры) составляли основу как русской «черной сотни», так и нацистских штурмовиков.

И на основе того, что происходит в регионах юга России, могу сказать, что там эту консервативно-православную элиту православно-националистического толка возглавляет не беднота, а вполне обеспеченное и образованное сословие. Боюсь, что сегодня православно-националистическая элита только одна и способна дать то, чего не хватает большинству русского народа, – утопию, то есть блаженный образ будущего счастья, на основе традиционалистской модели «возвращения в золотой век».

Мы изучали различные идеологические сообщества в интернете. Сравнительно консолидированы как раз православно-националистические группировки. Сегодня они попутчики власти, но могут перехватить у нее лидерство, если Путин ослабеет. Часто говорят о тенденции роста прозападных слоев в обществе потому, что растет экономическая зависимость от Запада. Но как раз факт зависимости может стимулировать дальнейший рост антизападной истерии. Сегодня ее использует власть для самосохранения, а завтра на ее волне могут быть вскормлены новые национал-социалистические силы.

Я согласен, что маховик репрессий будет раскручиваться. Но репрессии будут очень специфическими. Потому что репрессии против либералов и против националистов совершенно разные. Скажем, в Ставропольском крае не прекращаются демонстрации националистических сил, прежде всего, партии «Новая сила». Но по отношению к ним ни один из механизмов репрессий, применяемых к либералам в Москве, не работает. К репрессиям против дискредитированных либералов население относится безразлично или даже поддерживает в этом власть, а репрессии против националистов в Ставрополье большинство не одобряет. Националистов невозможно упрекнуть в продажности Западу, так как они антизападные, антиамериканские еще больше, чем власти.

В России с ее проблемой незавершенного перехода от империи к нации и с неопределенной системой базовых ценностей в обществе – это проблема еще долго будет очень актуальной. Я много лет повторяю и настаиваю на этом: Россия беременна нацией, ее большинство подспудно хочет стать нацией, но только не знает какой – этнической или гражданской. Конечно, национализм – это сила, и она будет очень мощной. У нее множество потребителей в Москве, Петербурге, Воронеже и других местах.

Михаил Дмитриев, президент Центра стратегических разработок (2005–2014)

Экономическая стагнация и риски системы

На мой взгляд, происходит взаимное наложение, усиление ряда рисков для существующего статус-кво.

Во-первых, это риски персоналистской конструкции. Вся система сейчас строится на Путине как абсолютной политической доминанте. Как видно из опросов ФОМ, за последние три года кардинально изменилось представление населения о том, кто сильнее всего влияет на социально-экономическую ситуацию на местах. Так, в 2010 г. 38% респондентов считали, что положение в их регионе зависит в первую очередь от губернатора, 15% – что от местных властей и только 15% думали, что ситуация больше всего зависит от президента. В начале 2013 г., наоборот, 37% считают, что ситуация зависит именно от президента, и только 25% – что она зависит главным образом от губернатора.

Путин с его личным политическим весом стал ключевым якорем в системе, причем его роль возрастает по мере ухудшения отношения населения к самой системе. Едва Путин как политический лидер ослабеет значительно, политическая система, основанная

на его персональном лидерстве, тоже не сможет нормально работать. Она начнет трансформироваться. В ней возникнут стимулы для альтернативных выборов и перегруппировки элит вокруг новых потенциальных лидеров. Сейчас подобная перегруппировка представляет слишком большой риск для любой части элит. Это означало бы бросить вызов хорошо отлаженной персоналистской системе власти. Однако если рейтинг Путина будет и дальше снижаться, гораздо легче будет выдвигаться альтернативным лидерам. Это ситуация встречалась и в прошлом. На этом в конце 1980-х гг. поднялся Ельцин.

Есть серьезные риски, связанные с этническими конфликтами. Проблема здесь в том, что происходит явный перенос агрессии и недовольства другими аспектами жизни (при невозможности выражения политического недовольства) на этнические проблемы. Этнические проблемы – это Кавказ. По нашим исследованиям (фокус-группы с дагестанцами прошлого года), Кавказ не боится конфликтов такого рода. Но таких конфликтов боится власть. Любой конфликт в Москве с кавказцами может сдетонировать на самом Кавказе. Потому что кавказский московский бизнес в основном имеет корни в политических элитах кавказских республик. Конфликт в Бирюлево и взрыв смертницы в Волгограде – примеры того, как это работает. Это напоминание властям о том, насколько опасно провоцировать подобные конфликты.

Но поскольку этническая тема очень остра, власти вынуждены как-то на нее реагировать. Пример того, как попытался отреагировать Собянин во время выборов, показал, насколько узкий коридор остался для маневра. У нас говорят, будто миграция и межэтнические отношения – разные вещи. Это не совсем так. Значительная часть мигрантов из СНГ в крупных городах «крышется» кавказской диаспорой. Поэтому усиление давления на узбеков и таджиков будет сопровождаться и конфликтами с кавказскими этническими группами. А эти конфликты будут из крупнейших городских центров переноситься на Кавказ.

И это главная проблема – в межэтнических отношениях все завязано одно на другое. Слегка побудировали этническую тему и тут же получили конфликт в Бирюлево, явно спровоцированный раскручиванием идеи, что мигранты – плохие и их надо выдворить. Взрывы в Волгограде – это индикатор угроз. С одной стороны, нарастает межэтническое напряжение в столице, которое непонятно чем закончится, с другой стороны – эффективно управлять кавказской диаспорой в такой ситуации становится все труднее.

Напомню, что падение советского режима началось с этнических конфликтов. Именно они очень быстро раскачали ситуацию.

Игорь Клямкин, вице-президент фонда «Либеральная Миссия»

Военный патриотизм как предписанная ценность мирного времени

Что мы наблюдаем в обществе? С декабря 2011 г. мы можем наблюдать выплеснувшийся на поверхность раскол двух культур. С одной стороны, это традиционная культура подданства – в значительной степени уже разложившаяся, но обладающая сильной инерцией, которую власть может использовать как свою опору. С другой – сформировавшаяся в отдельных сегментах общества культура гражданства, чувствительная к властному произволу и стимулирующая протест против этого произвола.

Нечто похожее происходило и в конце 1980-х – начале 1990-х гг., но тогда культура гражданства проявляла себе несколько иначе. Тогда она проявляла себя как открыто политизированная. В наши дни она демонстрирует, наоборот, отторжение политики даже тогда, когда откликается на политические требования вроде честных выборов или освобождения политзаключенных. Гражданское в ней отделилось от политического и стало автономным. Она изначально не обнаружила запроса на системную альтернативу сложившейся в стране властной монополии и политическое лидерство, такую альтернативу персонифицирующую, будь то партии или конкретные политики. И это было очевидным симптомом слабости гражданского протеста, чужавшегося политической идентификации. Что, в свою очередь, явилось следствием разочарования в политике и политиках как таковых, накопившегося за постсоветские годы.

Тем не менее, выплеснувшийся на улицы и площади раскол между культурами – подданства и гражданства – обернулся тем, что кремлевский режим после возвращения В. Путина в Кремль начал форсированно обновлять свою форму. Природа авторитарно-самодержавных режимов с такого рода расколами несовместима, требует подавления культуры гражданства в ее публичных проявлениях. Или, говоря иначе, требует консолидации социума – если не добровольной, то принудительной – на основе культуры подданства. Какими же способами осуществляется такая консолидация?

Часто приходится слышать, что Кремль создает некую новую идеологию. Но я таковой не вижу. Никакой проработанной идеологической доктрины, вроде советской, властями не предлагается. Консолидацию расколотого социума пробуют осуществить

посредством набора *предписанных ценностей*, во имя которых происходит как моральное подавление оппонентов власти, так и подавление с помощью репрессивного законодательства, санкционирующим силовое подавление.

Какие это ценности? В выступлениях Путина Россия стала именоваться «уникальной цивилизацией», «государством-цивилизацией». Тем самым с риторикой о «европейском выборе» страны было покончено. Никакой идеологической доктрины, повторяю, на основе этих терминов выстроено не было, содержательный смысл «уникальной цивилизации» не был раскрыт. Термин означал официальное отмежевание от цивилизации западной, от ее ценностей и стандартов, больше ничего. А ценностью, призванной охранять от эрозии цивилизацию «уникальную», был провозглашен патриотизм, причем исполненный откровенно *военного* пафоса. Вспомните, как на предвыборном митинге перед президентскими выборами Путин назвал собравшихся «защитниками отечества» и читал им «Бородино».

Мораль военного патриотизма, всегда бывшего в России (особенно – советской) краеугольным камнем культуры подданства, и призвана была противостоять гражданскому моральному и правовому пафосу, воплотившемуся в лозунге «честных выборов». Мораль военного патриотизма заложена и в основание репрессивного законодательства. «Иностранные агенты» не случайно появились. Это – одно из звеньев общей стратегии, направленной на то, чтобы юридическая норма при ее соблюдении способствовала нравственному подавлению независимой от власти гражданской инициативы. И я не вижу причин, которые сегодня или завтра заставят отказаться от такой стратегии. Внутренние силы сопротивления слишком слабы, а на голоса извне, напоминающие Москве о принятых ею на себя международных обязательствах, «уникальная цивилизация» перестала реагировать, причем без каких-либо неприятных для себя последствий.

Не забудем, что предписывание ценностей культуры подданства целенаправленно осуществляется и православной Церковью. Патриарх в своих речах также постоянно подчеркивает особость российской цивилизации и российского государства, их принципиальные отличия от цивилизации западноевропейской и присущего ей типа государственного устройства. Транслируется Патриархом и ценность военного патриотизма: глава РПЦ не только апеллирует к опыту победных войн России, интерпретируя их как защиту ее «цивилизационно-культурных границ», но и призывает к

актуализации военно-патриотической традиции, к опоре на нее для ответа на современные внешние и внутренние вызовы.

Иными словами, военный патриотизм провозглашается – на советский манер – ценностью *мирного* времени. Ценностью, которая фактически поставлена выше ценностей, записанных в Конституции. Ценностью, во имя которой Конституцией, как и международными обязательствами России, не только не зазорно, но и полезно пренебрегать. И я не думаю, что Европа предпримет в ответ на это какие-то радикальные шаги, как предположил Лев Гудков, вроде исключения России из Совета Европы. Потому что изоляции России она опасается еще больше, чем несоблюдения Москвой норм и принципов, налагаемых членством в том же Совете Европы.

В той же логике выстраивания «уникальной цивилизации» осуществляется и так называемая «национализация элит». Не буду лишней раз распространяться о том, что к «борьбе с коррупцией» это никакого отношения не имеет. Достаточно напомнить о том, что 20 статья Конвенции ООН по противодействию коррупции, предусматривающая уголовное наказание за несоответствие расходов чиновника его доходам, Россией так и не ратифицирована. Запрет на иностранные вклады призван лишить бюрократию финансовой независимости, обеспечиваемой посредством индивидуальной интеграции в цивилизацию западную. Тем самым осуществляется поворот от бюрократическо-авторитарного режима к авторитарно-бюрократическому. Противодействовать этому повороту бюрократия не в состоянии, так как он сопровождается патриотической риторикой, которую вынуждена использовать и сама бюрократия. Так как иного способа легитимации у нее нет.

Резюмируя, можно сказать, что первый год третьего путинского президентства отмечен выстраиванием не идеологического, а административного государства с «национализированной» бюрократией и репрессивным законодательством, легитимизируемого военно-патриотической риторикой. И если, как подтвердил сегодня Л.Д. Гудков, у населения на такую риторику есть спрос, если оно к ней отзывчиво, если культура подданства все еще доминирует, а культура гражданства системной политической альтернативы в себе не несет, это значит, что на изменение вектора эволюции в ближайшее время рассчитывать не приходится. Перемены могут стать реальностью только в результате глубокого политического кризиса, возникающего как следствие кризиса экономического. Только в этом случае я могу представить себе тот «обвал», который многими прогнозируется.

Но дальше встает вопрос: а что будет после «обвала»? Вопрос, которым задаются все больше людей, не находя на него ответа.

Тезис первый: в нашей оппозиции представлены силы, имеющие несовместимые представления о том, каким быть государству, призванному сменить то, которому оппозиционеры сегодня противостоят. В этом отношении они принципиально отличаются от антикоммунистической оппозиции в восточноевропейских странах – она там тоже не была идеологически единой, но в том, что касается будущего государственного устройства, принципиальных разногласий не наблюдалось. Поэтому и честные выборы, случись они вдруг в России, приведут к тому, что партии, прошедшие в парламент, будут противостоят друг другу не по поводу социально-экономического курса, а по поводу того, каким быть государству, что для парламентской демократии нонсенс.

Тезис второй: в случае политического кризиса альтернатива путинскому режиму возникнет и в правящем классе, но не системная, а персональная. Идеологически она будет такой, каков будет на тот момент доминирующий массовый спрос. И ее ресурс – не только финансовый, административный и информационный, но и электоральный – может оказаться более значительным, чем ресурс раздробленной оппозиции. Но преимущество альтернативы, исходящей от оппозиционеров из правящего класса, будет заключаться и в том, что они будут знать, какое государство им нужно (то самое, которое есть), а оппозиция никакой консолидированной позиции противопоставить им не сможет по причине отсутствия таковой.

Тезис третий: совокупный электорат либеральной европейски ориентированной оппозиции составляет 17–20%. Поэтому претендовать на власть она не сможет, даже если все либеральные партии вдруг сочтут за лучшее объединиться, а лозунг честных выборов станет политической реальностью. Поэтому ее перспективы зависят от того, удастся ли создать широкую политическую (и общественную) коалицию, консолидированную общим представлением о демократическо-правовом государственном устройстве, включая, разумеется, и его конституционную составляющую.

Михаил Дмитриев, президент Центра стратегических разработок (2005–2014)

Отложенная цена консервативного поворота

В российской экономике наступает момент исчерпания источников ресурсной ренты. Издержки всех сырьевых отраслей растут. Причины в каждой отрасли свои, но они наложились друг на друга, как в силу конъюнктуры мировых рынков, так и в силу специфики развития этих отраслей в России (в частности – в связи с исчерпанием традиционных месторождений в нефтяной и металлургической отраслях). Угольная отрасль в результате высоких издержек не смогла увеличить объем экспорта в Европу, когда три года назад там начал расти спрос.

Однако психология нынешней российской власти рассчитана на решение больших проблем большими ресурсами. Это уже обернулось эффектом слона в посудной лавке. Решения принимаются одним человеком, которому очень сложно вникать в детали. Решения принимаются безотзывные, и это приводит к дополнительным искажениям.

Пример – повышение зарплаты бюджетникам. Это просто настоящая экономическая катастрофа: ведь оно подстегнуло рост издержек в тех отраслях, где они еще не росли так быстро. Росли издержки в добывающих отраслях, а они, кроме угольной, от зарплат не зависят. В обрабатывающей промышленности, где доля зарплаты намного выше (она примерно равна размерам прибыли), рост зарплаты, спровоцированный конкуренцией за трудовые ресурсы с бюджетным сектором, был равнозначен падению прибыли на 10 процентных пунктов. То есть мы имеем дело с решениями, которые явно не соответствуют экономическим возможностям.

Другой пример – пенсионная реформа. Начали с попыток решить проблему дефицита бюджета, а реально закончилось все острейшим популистским конфликтом, бессмысленными мерами, которые не смягчают дефицит бюджета, но подрывают доверие инвесторов и населения в момент, когда оно и без того падает. В третьем квартале 2013 г. чистый отток капитала из корпоративного сектора составил 24 млрд. долларов. Это беспрецедентно со времен кризиса 2008 г. И как раз в этот момент, в сентябре, объявляется о том, что в 2014 – 2015 гг. пенсионные накопления не попадут на счета граждан.

Надо иметь в виду, что экономическая стагнация – это не просто равномерный, скажем, нулевой рост доходов по всей территории страны. В шахтерских регионах уже в 2013 г. резко падала зарплата, потому что сильно снизились мировые цены на уголь. Если в целом по России рост окажется нулевым, то во многих регионах будет падение, и нередко – значительное. И эти регионы будут становиться очагами социальных конфликтов.

В среднесрочной перспективе вероятность еще одной стагнации или даже периода рецессии довольно высока. И в нынешней ситуации, когда у власти снизилась легитимность, а отношение населения к протестам намного более позитивное, чем в 2008 г., преодолевать политические последствия нового экономического кризиса будет гораздо сложнее.

Россия в экономическом плане гипертрофированно зависит от Европы. По-прежнему 60% нашего экспорта идет в Европу, 90% инвестиций в Россию идет из Европы. И эта зависимость только усилилась в силу ослабления нашей газовой монополии на европейском рынке. И обострять в такой момент ценностный конфликт с Евросоюзом – это курс на свертывание экономических отношений, особенно в энергетическом и финансовом секторе, где Россия наиболее уязвима. Невозможность использовать Европу хотя бы для реинвестирования в Россию экспортируемого российского капитала, как это происходило в прошлом, будет означать, что рост инвестиций внутри страны замедлится или станет отрицательным. Отток капитала не уменьшится, а, скорее всего, возрастет, в то время как приток капитала из-за рубежа будет существенно ограничен. Это может привести к потере еще 1–1,5 п.п. экономического роста.

В нынешней ситуации речь идет о разнице между медленным ростом и стагнацией или между стагнацией и рецессией. И для властей это огромная цена, которую придется платить за проведение неоконсервативной внутренней политики. Эта связь между экономикой и внутренней политикой пока что не прослеживается, но в перспективе она станет более очевидной, в том числе и для значительной части населения.

Сегодня «закручивание гаек», скорее всего, является не причиной, а следствием того, что позиции власти на некоторое время упрочились. Как только власть снова начнет слабеть, естественной реакцией будет очередное откручивание гаек и новая волна политических послаблений. Все другие тактики будут контрпродуктивны для властей.

В случае продолжения политики «закручивания гаек» напряжение будет только нарастать, потому что значительная часть общества не приемлет подобных решений. В своих крайних формах это уже напоминало бы движение по пути режима Мугабе в Зимбабве, который очень долго закручивал гайки. Его популярность не очень велика, но он как-то выживает. Однако это довольно убогое существование.

Я думаю, что если такое развитие событий реализуется, то к моменту, когда политический статус-кво начнет разрушаться, мы получим еще и ситуацию, при которой дискредитирует себя внутривнутриполитический неоконсервативный фундаментализм. И

произойдет это по экономическим причинам. В результате, общество получит еще и дополнительную прививку от этой болезни, как у нас неоднократно бывало.

Если бы в 1980-е гг. либерализация советской системы не наложилась на глубокий экономический кризис, то прививки против тоталитарной политической системы общество тогда, наверное, не получило бы. А если бы не случился дефолт 1998 г., то едва ли так легко удалось бы преодолеть проинфляционный консенсус, определявший экономическую политику в 1990-е гг. Точно так же последствия неоконсервативного курса, проявляющегося в ухудшении экономических отношений с Европой и влияющего на экономическую ситуацию в стране, могут послужить выработке иммунитета против неадекватной политики.

Евгений Ясин, научный руководитель НИУ ВШЭ, президент Фонда «Либеральная Миссия»

«Сценарий модернизации сверху бесперспективен, а возможность рывка пока вряд ли реальна»

Я глубоко убежден, что мы имеем дело с довольно сильными и неопределенными процессами, и попытки чрезмерно четкого их определения, вероятнее всего, обречены на неудачу.

С моей точки зрения, нельзя судить о том, какие процессы будут происходить, на основании опросов людей. Не они определяют ход вещей, за исключением тех случаев, когда у вас имеется хорошо отработанная демократическая выборная система. В странах с авторитарным режимом, дефектной демократией вы можете исходить из одной концепции – что есть элита, в которой всё в основном определяется, и есть народ, население. Настроения и оценки в этом массовом слое могут меняться, они могут выливаться в протестные движения, демонстрации, митинги и т.д. Но если у власти есть более или менее прилично организованная система поддержания порядка – полиция, ФСБ, прокуратура и так далее, то с этим она, как правило, справляется.

Мы стараемся сделать какие-то выводы на основании того, что сказали простые люди, но при этом мы плохо умеем анализировать то, что происходит в элите (в свое время Фонд «Либеральная Миссия» заказал исследование процессов и настроений в российской элите, которое провел Михаил Афанасьев). И, с этой точки зрения, конечно, надо выделять правящую элиту и отслеживать процессы, которые там происходят, а также те, которые характеризуют оппозицию или какие-то отряды оппозиции. Традиционно мы

рассматриваем в среде оппозиции три силы: националисты, коммунисты и либералы. Может быть, действительно, эти игроки самые важные, но, может быть, и другие, может быть, существует какая-то другая стратификация. Во всяком случае, анализ игры, которая идет между элитами, между различными ее отрядами, представляется мне чрезвычайно важным.

В анализах целесообразно иметь некие сценарии, которые могут разыгрываться и иметь какое-то осмысленное значение в процессе дальнейшей игры. Потому что сторон несколько, участники со всеми взаимодействуют и результаты совершенно разные. Я, как уже писал об этом, считаю, что у нас есть сценарий модернизации сверху. Это продолжение того курса, который проводится уже долгое время и который, на мой взгляд, бесперспективен. Затем есть сценарий решительного рывка. Мне непонятно, кто сможет его совершить, какие силы обеспечат этот рывок, вернее подведут к нему, и как потом этот рывок будет происходить. Поэтому я с очень большой настороженностью отношусь к представлениям о революционных преобразованиях в нашей стране.

Я считаю, что главная революция в нашей стране уже произошла, и вряд ли она получится еще раз. А вот постепенное развитие... Я не знаю, как это будет происходить, но то, что нужно все время взаимодействовать с противостоящими силами, мне кажется, несомненным.

Кирилл РОГОВ, политолог, ведущий научный сотрудник Института экономической политики (Институт Гайдара)

Я хорошо помню, как два года назад мы проводили ситуационный анализ накануне выборного цикла 2011 – 2012 гг. И тогда все в один голос сказали, что ничего особенного этот выборный цикл не принесет, что будет совершенно инерционный сценарий. Звучали аргументы о накапливающемся недовольстве, которое, однако, не способно трансформироваться в какие-то события, ведущие к существенным изменениям. Эти аргументы и тогда, и сейчас выглядят убедительными. Несмотря на это сценарий выборного цикла оказался совершенно неинерционным и привел режим в движение, всю совокупность последствий которого мы и сейчас не можем еще прогнозировать.

Вместе с тем этот неинерционный сценарий не привел к сущностной трансформации, не стал радикальным переломом. И сегодня это выглядит как аргумент в пользу того, чтобы вновь отдавать преимущество инерционным сценариям. В анализе текущих тенденций мы вообще склонны подчеркивать, что отклонения и новации не

носят принципиального характера, не меняют системных порядков. В результате кардинальные изменения, когда они случаются, всегда выглядят для нас неожиданными. Зато ретроспективно, когда системные изменения произошли, мы легко выстраиваем цепь признаков и предпосылок в конструкцию жесткой детерминированности, с неизбежностью ведущую к тому, что произошло.

Хочется зафиксировать, что на данный момент произошло. Политический режим утратил прежнее равновесие и ищет новое. И ответ на вопрос – будет ли оно и когда найдено? – остается пока открытым. То, что за всплеском протестной активности начался период политической реакции – второй свершившийся факт. В наших обсуждениях звучало преобладающее мнение, что в краткосрочном и среднесрочном периоде это равновесие на основе консервативной консолидации будет найдено, потому что потенциал для консервативной консолидации в обществе значителен.

Однако я не очень понимаю, какие факторы – кроме желания Путина и его группы – появились, которые могли бы консолидировать этот консервативный потенциал. И десять, и даже пару лет назад устойчивость конструкции режима обеспечивалась ее лавированием-балансированием между консервативным и модернизационным спросом со стороны общества, между Западом и идеологией «особого пути». На этом, в частности, была построена конструкция тандема. Это обеспечивало основанную на своеобразной эластичности устойчивость режима. Теперь взят курс на полную победу одной партии. Я не понимаю, какие факторы появились, которые могли бы обеспечить этой новой стратегии долгосрочный успех. Наоборот, легче перечислить факторы, которые работают в обратном направлении: это и замедление роста экономики и доходов, и появление новых форм гражданской активности, и новый политический спрос в крупных городах (что полностью согласуется с модернизационной теорией), и ослабление международных позиций России в связи с переменами на энергетических рынках.

Итак, первая принципиальная для меня констатация: равновесие, существовавшее на протяжении предыдущего десятилетия, утрачено, приведет ли новый курс Путина к новому равновесию, мы пока не знаем. Вторая важная вещь (помимо принципиальной констатации, что равновесие утрачено), связанная с возможностями «неинерционных сценариев» – то, что я бы назвал «фактор Буазизи». Кто мог предвидеть, что самосожжение уличного торговца овощами не утонет в лентах криминальных сводок, а станет спусковым крючком для революций в нескольких странах, режимы которых выглядели незыблемыми? Чему учит нас «фактор Буазизи»? В частности, тому, что для

внезапного цепного развития событий не являются необходимыми предпосылками ни 1) наличие экономического кризиса, ни 2) наличие организованной и дееспособной оппозиции, а также тому, что 3) наше представление об устойчивости гибридных режимов, об устойчивости этих противоречивых равновесий электоральных авторитаризмов скорее преувеличены. Это не значит, что это применимо к каждому случаю, но некоторый дисконт в отношении общей, теоретической модели авторитарного равновесия, связанный с опытом последнего десятилетия, мы обязаны иметь в виду.

Я вовсе не утверждаю, что какие-то потрясения обязательно произойдут через год или два. Но хочу еще раз подчеркнуть, что равновесие утрачено, факторы, которые могут определить новое равновесие, не вполне ясны. И в общем случае это предсказывает период турбулентности, период, когда на авансцену выходят некие новые игроки и новые силы, случаются непредвиденные события. Так, например, после событий на московских площадях **прошлой зимы** и я, и другие аналитики говорили: главная задача Путина – не допустить раскола элит. Но предвидели ли мы, что он сам пойдет на этот раскол, выступит его инициатором? И это, как мы теперь понимаем – принципиальный поворот сюжета.

Я бы выделил следующие центральные идеи и констатации наших обсуждений:

- 1) консервативная мобилизация из тактического превращается для Кремля в стратегический и идеологический проект, в центре которого – ревизия ценностей, ассоциируемых с Западом;
- 2) недееспособность оппозиции связана не только с качествами лидеров, спецификой протеста, но и с несфокусированностью запроса со стороны населения; при росте негатива в отношении к политическому режиму консолидирующая повестка не просматривается;
- 3) принципиально иначе выглядит ситуация в элитах: Путин идет на обострение отношений, создавая конфликт между прозападнически настроенными и консервативными элитами, стремясь мобилизовать последние;
- 4) консервативный поворот Кремля выглядит на сегодняшний день тактически успешным, но при этом накапливает стратегические противоречия, которые повышают риски в будущем – в среднесрочной перспективе.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕФОРМА 2011–2013 гг.: МЕЖДУ УПРАВЛЯЕМОСТЬЮ И ЛЕГИТИМНОСТЬЮ

РАЗДЕЛ 2.4.

РЕФОРМА ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ в 2012–2013 гг.: ОГРАНИЧЕННАЯ ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ В ЦЕЛЯХ АВТОРИТАРНОЙ КОРРЕКЦИИ

(Григорий Голосов)

В 2012–2013 гг. российские власти пошли на достаточно масштабное реформирование институционального порядка, сформировавшегося в ходе «авторитарного поворота» 2004–2011 гг.

Стимулы к реформе носили двойственный характер. С одной стороны, оглашение основных ее параметров в президентском послании Дм. Медведева в декабре 2011 г. стало реакцией на массовые протесты в Москве и других городах и преследовало цель умиротворения общества. Поэтому в политической реформе присутствовали элементы *ограниченной либерализации*. С другой стороны, события декабря 2011 г. (итоги парламентских выборов и реакция на них) продемонстрировали, что сложившаяся к этому времени институциональная структура во многом не оправдала возлагавшихся на нее ожиданий. Поэтому основным приоритетом реформы являлась такая оптимизация этой структуры, которая могла бы послужить более надежной основой для долгосрочной консолидации режима. После президентских выборов задачи *авторитарной коррекции* стали преобладающими.

Ниже мы рассматриваем реализуемые реформы в контексте этой двойственной задачи, процесс их законодательного оформления, а также первые итоги и вероятные последствия с точки зрения перспектив демократизации политической жизни.

1. Реформа законодательства о политических партиях.

1.1. Стимулы к ограниченной либерализации.

Одним из основных приоритетов стратегии институционального строительства, проводившейся российскими властями в 2004–2011 гг., было построение контролируемой партийной системы. Основным институциональным механизмом этой стратегии служила новая редакция закона «О политических партиях» от 2005 г., и прежде всего – повышение требований к численности партий с 10000 до 50000 (позднее 40000) членов. Партии, зарегистрированные ранее по Федеральному закону «О политических партиях» 2001 г. ликвидировались в ходе массовой проверки на соответствие закону в новой редакции, проведенной в 2006 г. В 2004–2008 гг. общее число партий в стране сократилось с 46 до 7. В их числе была лишь одна формально новая партия, «Правое дело», но и она была создана на основе трех ранее существовавших организаций, подвергшихся ликвидации. Зарегистрировать новую партию в России стало практически невозможно. Попытки такого рода, предпринимавшиеся некоторыми (далеко не всегда оппозиционными) политическими группами, неизменно терпели неудачу.

Фактическое отсутствие в России свободы политических объединений вызывало значительные нарекания в оппозиционной среде. В ходе избирательной кампании 2011 г. отсутствие свободы политических объединений служило одним из главных аргументов для отрицания свободного и справедливого характера выборов, а требование об облегчении регистрации партий громко звучало на митингах, прошедших после выборов.

Вместе с тем данные социологических опросов свидетельствуют, что для основной массы граждан России, в том числе и критически настроенных по отношению к властям, либерализация законодательства о партиях не выступает в качестве важного параметра реформ. В отсутствие массовых партийных и иных политических идентификаций в российском обществе партийное строительство не является общегражданским приоритетом. Поэтому либерализацию законодательства о партиях следует расценивать как наиболее явную уступку властей именно протестному движению.

1.2. Причины и стратегии авторитарной коррекции.

Система ограниченного и контролируемого политического плюрализма, основные параметры которой определились к концу 2007 г., во многом обусловила позитивные для властей итоги думских выборов декабря 2007 г. и субнациональных выборов 2007 – весны 2011 гг. Как правило, «Единой России» удавалось заручиться абсолютным (часто – квалифицированным) большинством мест в законодательных и муниципальных

собраниях. Полученное за счет комбинации искреннего голосования сторонников В. Путина, административной мобилизации избирателей и прямых фальсификаций большинство непосредственно конвертировалось в места.

Однако уже на выборах региональных законодательных собраний весной 2011 г. эта система дала некоторый сбой, а результаты думских выборов 2011 г. были крайне неудовлетворительными для властей. Причина сбоя состояла в том, что при искусственном ограничении количества партий, когда 4–5 из 7 имели шанс на преодоление установленного законодательного барьера представительства, удовлетворительный для властей итог был гарантирован лишь на основе получения «Единой Россией» более 50% голосов. В иных случаях необходимо было создавать коалиционное большинство из «Единой России» и иных партий или независимых кандидатов. Такая конфигурация решительно расходилась бы с основными принципами функционирования системы в 2007–2011 гг.

Возможное институциональное решение проблемы состояло в том, чтобы стимулировать повышение фрагментации в электорате. В условиях, когда значительная часть голосов не учитывается при их конверсии в места, вполне реальной становится перспектива, что даже при сохранении пропорциональных избирательных правил доминирующая партия может получить 55–60% мест, набрав всего 35–40% голосов. Однако для этого уровень фрагментации в электорате должен быть весьма значительным, причем повышение фрагментации должно происходить за счет массового голосования за малые партии.

Российская практика 1990-х гг. указывала на то, что для выполнения этого условия общее число партий должно составлять несколько десятков. Другой урок, который власти могли извлечь из политической практики этого периода, состоял в важности подставных партий, так называемых «спойлеров», основная функция которых состояла в оттягивании голосов у относительно крупных партий, способных к преодолению барьера представительства.

1.3 Процесс законодательного оформления.

Идея либерализации закона о партиях была сформулирована Дм. Медведевым в послании к Федеральному Собранию 2011 г. Было обещано сокращение формальных требований к численности политических партий с 40000 до 500 членов и освобождение

зарегистрированных партий и выдвинутых ими кандидатов от сбора подписей на выборах всех уровней, кроме президентских. Без этого облегчение условий регистрации партий выглядело бы фиктивной мерой: правоприменительная практика 2005–2011 гг. создавала все условия для снятия новых партий с выборов по основаниям, связанным с недостаточностью или недостоверностью подписей.

Соответствующие законодательные новации были оформлены в виде Федерального закона от 2 апреля 2012 г. N 28-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»" и Федерального закона от 2 мая 2012 г. N 41-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей...".

При этом, несмотря на то, что многие депутаты Государственной Думы, включая представителей оппозиционных фракций, выступали за повышение порога численности и введение барьеров для участия в выборах, в процессе законодательной работы в законопроекты не было внесено существенных изменений. Новое законодательство было введено в действие немедленно после принятия, а не с начала 2013 г., как предполагалось ранее. Это свидетельствует о том, что стратегические параметры реформы были важны для исполнительной власти и не подлежали ревизии.

При этом новое законодательство о партиях не затронуло многие другие потенциально репрессивные моменты, внесенные в закон «О политических партиях» в 2001–2005 гг. и позднее. Партии по-прежнему могут получить отказ в регистрации по многочисленным основаниям, связанным как с соблюдением формальных регистрационных процедур, так и с оценкой регистрирующим органом соответствия их целей российскому законодательству.

Учитывая, что на предыдущем этапе именно эти основания чаще всего использовались для отказа в регистрации партий, можно констатировать, что ограничительный потенциал нового законодательства по-прежнему весьма велик. Важно, однако, видеть и разницу, которая состоит в том, что этот потенциал связан преимущественно с характером правоприменения, в то время как предыдущее законодательство создавало непреодолимые препятствия к регистрации партий непосредственно на правовом уровне.

1.4. Первые итоги применения и вероятные последствия.

Процесс создания новых партий стартовал еще до принятия нового законодательства, в конце 2011 – начале 2012 г., и привел к значительному изменению политического ландшафта России. По данным Минюста, на 3 апреля 2013 г. зарегистрировано 56 новых политических партий. 30 новых партий прошли полный цикл регистрации (то есть зарегистрировали не менее 42 региональных отделений) и получили право участвовать в выборах. Общее число партий, имеющих право участвовать в выборах, на 9 апреля 2013 г. составило 40. 16 партий получили отказы в регистрации, а по поводу 7 партий были приняты решения о приостановлении регистрации.

Среди партий, не получивших регистрацию, как и среди тех партий, которые получили право на участие в выборах, не было сколько-нибудь заметных. Говоря о либеральной части российского политического спектра, следует упомянуть Республиканскую партию России – Партию народной свободы (которая, однако, была зарегистрирована еще до введения в действие нового законодательства, на основании судебного решения), партии «Гражданская платформа» (М. Прохоров) и «Демократический выбор» (В. Милов). В подавляющем большинстве новые партии представляют собой личные проекты малоизвестных политиков или фиктивные организации, явным образом ориентированные на выполнение роли спойлеров. Особенно выделяются партии, связанные с «Центром Андрея Богданова». Все они были зарегистрированы в числе первых в мае 2012 г.

Представление о возможных политических последствиях нового законодательства можно составить по итогам региональных и муниципальных выборов, состоявшихся 14 октября 2012 г. В зависимости от региона, имели право участвовать в них от 11 до 19 новых партий, однако воспользоваться этим правом в сколько-нибудь заметных масштабах смогли лишь 13. Наибольшую активность проявили партии, созданные на уже сформировавшейся к моменту регистрации организационной базе – Российская экологическая партия «Зеленые», восходящая к существовавшей в течение большей части постсоветского периода «партии санэпидемнадзора», и партия «Коммунисты России», объединившая многочисленные группы, в разное время разошедшиеся с КПРФ.

Выступление новых партий на выборах было в целом безуспешным: провести своих депутатов им удалось лишь в ничтожное число муниципальных собраний, а на выборах региональных собраний им неизменно сопутствовала неудача. Вместе с тем, суммарные доли голосов, полученных этими партиями, были временами довольно значительны (9.5% в Краснодарском крае, 7.5% в Северной Осетии). В целом, при анализе

электоральных данных довольно отчетливо вырисовывается тенденция, что с возрастанием числа партий возрастает и доля голосов, не конвертируемых в места.

При этом следует отметить, что на октябрьских выборах, как правило, весьма успешно выступала «Единая Россия», в то время как уровень электорального успеха других старых партий был значительно ниже зафиксированного на декабрьских выборах 2011 г. Отчасти, это объясняется довольно специфическим набором регионов и особыми усилиями, приложенными президентской администрацией к обеспечению таких результатов. Однако очевидно и то, что в присутствии новых партий «Единая Россия» несет меньший ущерб, чем другие старые партии. Одним из факторов здесь является то, что многие новые партии целенаправленно действуют в качестве спойлеров по отношению к КПРФ и «Справедливой России».

Таким образом, стратегия, направленная на фрагментацию электората в интересах доминирования «Единой России», приносит результаты, в основном соответствующие целям авторитарной коррекции. В то время как оппозиция не сумела воспользоваться новыми возможностями. Тем не менее эта реформа остается основным достижением демократического движения и содержит значительный потенциал к либерализации политической системы, который может быть реализован в более благоприятном политическом контексте.

Поэтому необходимо чрезвычайно внимательно относиться к любым попыткам ревизии партийного законодательства, и в частности – попыткам вновь ограничить доступ партийных кандидатов к участию в выборах. Вероятность ревизии повышает и то, что идея нового партийного строительства в значительной степени дискредитирована и со скепсисом воспринимается многими критически настроенными гражданами. (О практике ревизии и практического контроля за доступом партий к выборам см. в разделе 2.6 «Результаты электоральной реформы: что показали региональные выборы сентября 2013 г.»).

Важно отметить и то, что новый партийный ландшафт делает бессмысленной стратегию голосования «за любую другую партию, кроме «Единой России»», использованную оппозицией на декабрьских выборах 2011 г.

2. Реформа организации региональной власти

2.1. Стимулы к ограниченной либерализации.

В 2004 г. прямые губернаторские выборы были заменены процедурой так называемого «наделения полномочий законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации». Фактически новый порядок означал назначение глав регионов из центра. Новый порядок с самого начала вызывал значительные нарекания общественности и зарубежных наблюдателей, многие из которых расценивали его как главный элемент авторитарного поворота в российской политике. Тем не менее требование о восстановлении прямых губернаторских выборов не входило в число основных лозунгов протестного движения, развернувшегося в конце 2011 г. Вероятно, это было связано со значительной концентрацией внимания участников движения на проблемах федерального уровня.

Вместе с тем у властей были все основания полагать, что восстановление прямых губернаторских выборов будет воспринято значительной частью общества как шаг к либерализации политической системы. Дело в том, что из всех антидемократических мер, предпринятых в ходе авторитарного поворота 2005–2011 гг., отмена губернаторских выборов вызывала наибольшее отторжение у широких слоев населения. Например, по данным опроса ФОМ, проведенного в июне 2011 г., доля сторонников назначения составляла 21%, доля противников выросла до 40%, и 38% не могли сформулировать позицию.

2.2. Причины и стратегии авторитарной коррекции.

Одной из основных причин, побудивших российские власти к отмене прямых губернаторских выборов, послужило определяющее влияние, которое губернаторы оказывают на итоги федеральных выборов в регионах России. Будучи основными политическими игроками, губернаторы в значительной мере контролируют политическую жизнь регионов вообще и, в частности, функционирующие на региональном и местном уровне кластеры системы избирательных комиссий. Определяющая роль губернаторов вполне выявилась уже на федеральных выборах 1999–2000 гг.

Вполне естественно, что замена прямых выборов на назначение, усилившая политическую зависимость губернаторов от федерального центра, послужила основным стимулом к их лояльности в плане обеспечения превосходных результатов «Единой России» и Дм. Медведева в 2007–2008 гг. Самым положительным образом сказался новый порядок на представительстве «Единой России» в региональных законодательных

собраниях. Обеспечение большинства «партии власти» стало делом политического выживания самих губернаторов.

Однако федеральная избирательная кампания 2011 г. показала, что параллельно с этим снизилась способность губернаторов обеспечивать «Единой России» нужные результаты на федеральных выборах. Это произошло по нескольким причинам. Во-первых, назначенные губернаторы не пользовались в регионах таким авторитетом, как их выборные предшественники. Во-вторых, отмена прямых губернаторских выборов привела к тому, что у значительной части губернаторов просто не было опыта «управления» выборами в условиях высокой явки избирателей. При низкой явке на региональных и муниципальных выборах нужный результат «Единой России» легко обеспечивается административной мобилизацией избирателей и прямыми фальсификациями. Однако эта модель не работает на более важных выборах.

Таким образом, ключевым элементом авторитарной коррекции системы могло стать пополнение губернаторского корпуса фигурами, пользующимися большим доверием в регионах и располагающими достаточным электоральным опытом.

2.3. Процесс законодательного оформления

Заявление о возможном восстановлении прямых губернаторских выборов было впервые сделано В. Путиным в ходе выступления перед журналистами 15 декабря 2011 г. На том этапе восстановление прямой выборности предлагалось ограничить так называемым «президентским фильтром», то есть правом президента России на предварительное одобрение выносимых на голосование кандидатур, а также зарезервировать право на выдвижение кандидатов за партиями, представленными в региональных законодательных собраниях.

Как и законы о партийной реформе, Федеральный закон от 2 мая 2012 г. N 40-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»" был внесен в Государственную Думу, принят и введен в действие с высокой оперативностью. Однако, в отличие от законодательства о партиях, первоначальная концепция закона претерпела значительные изменения.

В окончательной версии исчезло положение об исключительном праве парламентских партий на выдвижение кандидатов, «президентский фильтр» сохранился в весьма неясной формулировке. Прямое отстранение важных кандидатов президентом России возлагало бы на него основную ответственность за политические итоги выборов. Роль основного ограничителя на участие в губернаторских выборах была возложена на так называемый «муниципальный фильтр», идея которого была сформулирована на встрече Дм. Медведева с группой политиков 5 апреля 2012 г.

Согласно норме закона для регистрации кандидата на губернаторских выборах ему необходимо собрать от 5% до 10% подписей от общего числа депутатов представительных органов местного самоуправления и/или избранных на выборах глав муниципальных образований региона. При этом кандидат должен получить подписи не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов. Закон также предоставил самим регионам право решать, допускать ли к выборам самовыдвиженцев. Принимая во внимание почти тотальный контроль губернаторов над этим уровнем управленческой системы, совершенно очевидно, что «муниципальный фильтр» был направлен на отсеечение от электорального процесса кандидатов, не одобренных действующей региональной властью.

В декабре 2012 г. был сделан еще один шаг к ревизии заявленной реформы. В. Путин предложил предоставить субъектам Федерации возможность решить, как выбирать глав регионов. В детальном виде альтернативная процедура была определена Федеральным законом от 2 апреля 2013 г. N 30-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации": политические партии, представленные в региональном законодательном собрании и/или Государственной Думе, предлагают президенту своих кандидатов, не более трех каждая. Из сформированного таким образом пула президент отбирает троих. Их кандидатуры вносятся в региональное законодательное собрание. Полномочиями губернатора наделяется тот из них, кто получил простое большинство голосов при голосовании в законодательном собрании.

2.4. Первые итоги применения и влияние на политическую систему.

14 октября 2012 г. выборы в соответствии с новым законодательством прошли в Амурской, Белгородской, Брянской, Новгородской и Рязанской областях. В соответствии с федеральным законом регионы располагали определенной свободой выбора вторичных параметров избирательной процедуры. Следует отметить, что ни в одном регионе не

была предусмотрена возможность самовыдвижения. Максимальная допустимая планка «муниципального фильтра» (10%) была установлена в Новгородской области, а минимальная (5%) – в Белгородской области. В других регионах она составила 7%.

В общей сложности по пяти регионам было выдвинуто 32 кандидата, из них зарегистрированы 22, а фактически баллотировались 17. Основной причиной отказов в регистрации прогнозируемо стала неспособность кандидатов преодолеть «муниципальный фильтр»: либо они не смогли собрать подписи в должном количестве, либо собранные подписи признавались недостоверными. При этом в нескольких регионах не стали официально выдвигаться кандидаты, которые обсуждались как серьезные претенденты на губернаторский пост. Один такой кандидат, И. Морозов в Рязанской обл., отказался от участия в выборах уже после регистрации.

Во всех без исключения регионах победу на выборах одержали, с весьма значительным перевесом, действующие губернаторы. Процентные доли поданных за них голосов варьировали от 64,4% (Рязанская обл.) до 77,6% (Белгородская обл.). Как и ожидали аналитики, «муниципальный фильтр» сделал невозможным выдвижение сколько-нибудь сильных альтернативных кандидатов, вследствие чего конкуренция на выборах приобрела фиктивный характер. Даже в тех случаях, когда позиции действующего губернатора были уязвимыми с точки зрения популярности среди избирателей или поддержки региональных правящих групп, исход борьбы за губернаторское кресло определялся применением административных механизмов и/или закулисными договоренностями между губернаторами и претендентами при активном участии федерального центра. Это не удивительно, если учесть, что кандидаты, от каких бы партий они не выдвигались, подписи для регистрации были вынуждены получать у муниципальных депутатов-единороссов. Таким образом, губернаторские выборы 14 октября в лучшем случае позволили избирателям высказаться по заранее подобранным властями кандидатам. Как правило, среди них лишь один – действующий губернатор – выглядел сколько-нибудь убедительно.

2.5. Проблемы и вызовы для демократического движения.

«Большая тройка» региональной политики – действующие губернаторы, «Единая Россия» и федеральный центр – выступают на губернаторских выборах в качестве реальных игроков, и только разногласия между ними могут стать причиной проигрыша

действующего губернатора. Хотя 14 октября такой сценарий не реализовался ни в одном из регионов, исключить его на будущее нельзя.

Однако продвижение в губернаторы оппозиционных политиков в нынешних условиях практически исключено благодаря «муниципальному фильтру». Допуск кандидатов с либеральными или оппозиционными взглядами до выборов будет означать, что они прошли тест на лояльность и приемлемы для сильнейшего в данном регионе игрока «большой тройки» либо в качестве потенциальных победителей, либо, чаще, в качестве технических кандидатов, обреченных на поражение. Фактически единственной возможной стратегией оппозиции в таких условиях является стратегия голосования за любого кандидата, кроме официального (как правило, действующего губернатора).

Не будучи выборами в строгом смысле слова, губернаторские кампании, тем не менее, расширяют возможности для политической борьбы в регионе, создают важную площадку для мобилизации избирателей и политического просвещения. Поэтому попытки фактической отмены даже таких «урезанных» избирательных процедур на основании принятого в 2013 г. закона N 30-ФЗ следует считать негативным сценарием. Реальное же возвращение к прямым выборам губернаторов возможно лишь при либерализации правил выдвижения кандидатов.

3. Законодательство о выборах депутатов Государственной Думы

3.1. Причины и стратегии авторитарной коррекции.

Парадокс данного направления политической реформы 2012–2013 гг. состоит в том, что система пропорционального представительства (которая в чистом виде впервые была применена лишь в 2007 г.) сама по себе не содержала антидемократического потенциала. В обычных условиях пропорциональная система стимулирует развитие многопартийности и скорее препятствует, чем способствует установлению политической монополии. Однако введение пропорциональной системы в России (как и в некоторых других странах с авторитарными режимами) отражало уверенность властей в том, что они располагают достаточными политическими ресурсами для обеспечения нужных результатов голосования. В этих условиях на первый план вышли вторичные соображения (повышение дисциплинированности депутатского корпуса, ограничение регионального влияния на его состав), подтолкнувшие к принятию такой системы.

Думские и региональные выборы 2011 г. продемонстрировали, что достаточность ресурсов власти для обеспечения «Единой России» более 50% голосов более не гарантирована. В регионах процесс отказа от пропорциональной системы начался еще раньше. Например, в 2011 г. Московская область отказалась от чисто пропорциональной системы. Хотя властям удавалось обеспечить «Единой России» простое большинство голосов, квалифицированного большинства она часто добивалась благодаря победе кандидатов в одномандатных округах. При снижении результатов «Единой России» по пропорциональной части избирательной системы роль мажоритарного элемента избирательной системы должна была возрасти.

Избирательная система образца 2007 г. содержала существенные антидемократические элементы, прежде всего завышенный барьер прохождения в парламент (даже несмотря на снижение его в 2011 г. с 7% до 5%). Однако зафиксированное опросами общественного мнения и проявившееся в протестной активности недовольство граждан было связано не столько с избирательной системой, сколько с патологиями ее применения и прямыми фальсификациями итогов голосования.

Таким образом, эта реформа также предпринята в целях авторитарной коррекции, а риторика федеральных властей, представляющих возврат к смешанной системе выборов как шаг в сторону либерализации, носит преимущественно манипулятивный характер.

3.2. Процесс законодательного оформления.

В декабрьском президентском послании Дм. Медведев высказался за изменение избирательной системы на думских выборах путем введения двухмандатных округов. Очевидно, речь шла о так называемой биномиальной (биномиальной) избирательной системе, изобретенной в Чили в период правления А. Пиночета. В сущности, биномиальная система принадлежит к мажоритарному типу, хотя в ней присутствует момент, основанный на пропорциональной механике распределения мест.

Реализация этой идеи создала бы достаточные условия для сохранения политической монополии «Единой России» даже при существенном снижении ее электоральных показателей. Однако от биномиальной системы отказались. 16 февраля 2012 года Дм. Медведев внес в Думу законопроект, в котором пропорциональная система сохранялась с сугубо косметическими изменениями (отказ от федеральных частей

списков и их обязательное деление на 225 региональных групп). Очевидно, на тот момент в президентской администрации возобладало мнение, что большинство «Единой России» можно будет обеспечить исключительно за счет повышения фрагментации в электорате, на что была нацелена реформа партийного законодательства.

Однако медведевский законопроект не рассматривался в Думе. После некоторой паузы, в декабре 2012 г. В. Путин предложил вернуться к смешанной системе. 1 марта 2013 г. в Думу был внесен законопроект, принятый 16 апреля в первом чтении. Законопроект предполагает восстановление применявшейся с 1993 по 2003 г. смешанной несвязанной (параллельной) системы, при которой половина депутатов избирается по принципу относительного большинства в одномандатных округах, а другая половина – по пропорциональной системе в общероссийском избирательном округе. Закон был окончательно принят и подписан президентом в феврале 2014 г. (Федеральный закон Российской Федерации от 22 февраля 2014 г. N 20-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации").

3.4. Вероятные последствия изменений и влияние на политическую ситуацию.

Вопреки иллюзиям, в современных российских условиях отказ от пропорциональной избирательной системы способствует сохранению политической монополии. Мажоритарная система – в чистом виде или как элемент смешанной – может способствовать избранию отдельных независимых политиков, но при этом подавляющее большинство округов останется за «партией власти». Пропорциональная система открывает перед оппозицией большие возможности в условиях снижения поддержки «Единой России» и роста протестных настроений. Вместе с тем переход к смешанной системе воспринимается в широких слоях избирателей как либерализация, что отражает общее крайне низкое доверие к партийной системе. В этих условиях оппозиции следовало бы предложить альтернативу, которая позволит избирателям голосовать за конкретных кандидатов и в то же время обеспечивает высокую пропорциональность распределения мест. Такой альтернативой могла бы стать открыто-списочная пропорциональная система в округах малой величины или вариант смешанной связанной системы, из которого был бы устранен присущий ей манипулятивный потенциал (например, мажоритарно-компенсационная система).

Реальная либерализация законодательства на уровне вторичных элементов избирательной системы предполагает снятие запрета на формирование избирательных блоков, восстановление избирательного залога как основания для регистрации независимых кандидатов, снижение избирательного барьера до 3% и пр.

РАЗДЕЛ 2.5.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ПЕРВОГО ГОДА ТРЕТЬЕГО СРОКА:

РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ ВМЕСТО ФЕДЕРАЛИЗАЦИИ

(Ростислав Туровский)

Отношения между центром и регионами после возвращения В. Путина в президентское кресло в 2012 г. имели противоречивый характер, сочетая курс на укрепление властной вертикали и возвращение президенту статуса верховного арбитра во внутриэлитных спорах, с тактическими ходами, имитирующими уступки общественному мнению и региональным элитам.

Одним из основных векторов политики стал пересмотр политического наследия президента Дм. Медведева, включавшего ряд относительно либеральных норм (возвращение прямых выборов губернаторов, децентрализация власти, расширение поля демократических процедур на уровне местного самоуправления). Своеобразным компромиссом между этими тенденциями и новым курсом В. Путина стало введение формально демократических процедур в сочетании с жесткими способами контроля и централизованного управления, выхолащивавшими их суть. В конечном итоге этот «компромисс» выразился в усилении авторитарных трендов на региональном уровне, упакованных в «демократическую» оболочку. Кроме того обозначилась дальнейшая переориентация региональной власти на приоритетное решение задач, поставленных федеральным центром, вместо реализации собственных полномочий. Это, в свою очередь, снизило эффективность регионального управления и усилило напряженность в отношениях между региональными властями и политически активной частью общества.

1. Возвращение моноцентризма: ремни ручного управления.

Наиболее важной тенденцией в отношениях между центром и регионами после возвращения В. Путина стало создание обновленной и усиленной системы политического контроля над регионами, потребность в которой обострилась в связи с неоднозначными

итогами федеральных выборов и появлением территориальных очагов оппозиционных настроений, прежде всего – в крупных городах.

Резко возросла роль типичных механизмов ручного управления. Существенно выросло количество поездок главы государства по регионам и личных встреч с губернаторами. Регионы активно использовались в качестве «площадок» для демонстрации заботы федеральной власти о простых гражданах, выдвижения федеральных инициатив, спортивных проектов и привлечения важных для В. Путина адресных аудиторий (военнослужащие, а также, что стало новацией, - рабочие промышленных предприятий, «люди труда»).

Выдвижение на ключевую позицию в сфере внутренней политики В. Володина привело к смене команды, формирующей правила игры в отношениях с регионами. Прежняя кремлевская клиентела, сформированная предшественником В. Володина В. Сурковым и бывшим начальником управления по внутренней политике О. Говоруном, складывалась на протяжении двух первых президентских сроков В. Путина и президентского срока Дм. Медведева и представляла собой мощный управленческий центр и разветвленную систему связей с региональными элитами, СМИ, экспертным сообществом и политтехнологами. Ее демонтаж привел ко множеству кадровых перестановок в центре и на местах, формированию новых правил игры в отношениях центра с региональными политическими субъектами. Новая команда развернула беспрецедентную активность в стремлении определять курс федеральной власти в сфере внутренней политики и формировать собственную клиентелу в верхах и на территориях.

Ярким признаком унификации в системе вертикального политического управления стало обязательное и повсеместное формирование подразделений, ответственных за внутреннюю политику, на уровне федеральных округов и непосредственно в субъектах федерации. Тем самым администрация президента создала сеть контрагентов, призванных реализовать политику усиления политического контроля.

Имела место тенденция некоторого усиления роли федеральных округов, играющих традиционно важную роль в системе ручного управления регионами. Росла роль федеральных округов в осуществлении региональной экономической политики, в результате функции полпредств стали пересекаться с функциями правительства (что вполне устраивало В. Путина в связи с его стремлением поставить правительство под свой

контроль). Напомним, что еще ранее в каждом федеральном округе была разработана стратегия социально-экономического развития, что закрепляло роль полпредств в экономической сфере. Практика совмещения поста вице-преьера правительства и полномочного представителя президента в Северо-Кавказском федеральном округе была распространена на Дальневосточный федеральный округ в связи с формированием Министерства развития Дальнего Востока, руководитель которого параллельно занимает пост полномочного представителя президента. Для обоих «особых» федеральных округов были разработаны государственные программы социально-экономического развития.

Смена президента привела к персональным заменам части полномочных представителей, отразивших новые идеологические тренды: в Уральском федеральном округе представителем президента стал бывший начальник цеха «Уралвагонзавода» И. Холманских, взявшийся за создание «Движения в защиту человека труда», тенденцию вытеснения в Северо-Западном федеральном округе представителя окружения экс-президента Медведева Н. Винниченко сменил В. Булавина, выходец из ФСБ и бывший заместитель секретаря Совбеза Н. Патрушева, заместитель главы администрации при Медведеве А. Беглов был назначен в Центральный федеральный округ.

2. Новая «выборность»: фильтры и рычаги контроля.

Выстраивание отношений с губернаторским корпусом составило одно из главных направлений текущей деятельности федеральной власти. Главным трендом стало опять-таки усиление политического контроля, которое необходимо было сочетать с реализацией принятых ранее решений о возвращении прямых губернаторских выборов.

Главным регулятором электоральной конкуренции стал т.н. муниципальный фильтр, имеющий по сути запретительный характер, поскольку в нынешних условиях только КПРФ и то далеко не во всех регионах в состоянии самостоятельно его преодолеть. Таким образом, муниципальный фильтр на губернаторских выборах создал ситуацию полностью управляемой главами регионов и искусственно формируемой конкуренции, заставив губернаторов выступать в роли не только публичных фигур – кандидатов, но и политтехнологов, а также имел следствием усиление губернаторского контроля над местным самоуправлением.

Введение фильтра стало эффективным способом решения другой типичной для российского режима задачи – снятия с президента публичной ответственности за потенциально непопулярные решения. Наличие фильтра позволило главе государства не прибегать к использованию президентского фильтра, который остался страховочным механизмом.

Доминирующая роль президента в процессе формирования губернаторского корпуса по новым правилам была гарантирована на переходном этапе за счет другого механизма. Речь идет о процедуре назначения временно исполняющего обязанности губернатора в связи с истечением срока полномочий, которая используется в большинстве регионов, поскольку полномочия действующих региональных глав обычно истекают за несколько месяцев до выборов. Широкое распространение этой процедуры было гарантировано в том числе переносом всех выборов на единый день голосования. В результате первый шаг в процессе формирования губернаторского корпуса делает именно президент, определяя в лице назначенного им временно исполняющего обязанности того кандидата, которого он поддерживает, и ориентируя на него региональные элиты. Наличие этой процедуры наделяет главу государства возможностью менять назначенного «лидера» выборной гонки (в 2013 г. стало ясно, что В. Путин не отменяет ротацию губернаторов – ряд из них по истечении их полномочий не были назначены врио).

Последующая «избирательная кампания» и выборы в условиях наличия доминирующего игрока в лице врио губернатора, муниципального фильтра и возможностей манипуляций административным ресурсом представляет собой систему согласований и санкций, в результате которой доминирующий игрок закрепляет стартовые преимущества.

При назначении врио губернатора – лидера гонки, наряду с традиционными критериями лояльности и механизмами распределения постов между группами влияния, выросла значимость критериев, связанных с публичной сферой – личной популярности кандидата и его умения обеспечивать электоральную управляемость. В результате в первой половине 2012 г. была проведена замена множества губернаторов, которых сочли «неизбираемыми». Причем в этом процессе должностей лишились многие главы, принадлежащие к крупным федеральным группам влияния (они, как правило, получили компенсацию в виде других статусных позиций). Политика распределения губернаторских

постов между политико-экономическими группами частично уступила место назначениям, обусловленным политической эффективностью губернаторов непосредственно на территории.

Однако эта политика не была последовательной: новые назначенцы чаще всего не были популярнее предшественников. Тем не менее в целом отношение центра к губернаторам стало гораздо более жестким, что продемонстрировали и антикоррупционные кампании, затронувшие ближайшее окружение ряда очень влиятельных региональных руководителей (Кабардино-Балкария, Волгоградская, Челябинская области и др.) и продемонстрировавшие губернаторам их потенциальную уязвимость.

В результате, имидж губернаторского корпуса в регионах лучше не стал, выросло число коррупционных скандалов, подрывающих легитимность региональной власти. Это, на первый взгляд, прямо противоречило идее возвращения «прямых» выборов для укрепления легитимности губернаторского корпуса, но зато создавало высокую неопределенность и свободу выбора между различными претендентами в условиях выросшей внутри региональной и межэлитной конкуренции.

3. «Партийное» измерение реформы и управляемая внутриэлитная конкуренция.

Новые процедуры формирования губернаторского корпуса сыграли важную роль в выстраивании отношений федерального центра с политическими партиями. Как результат, несмотря на рост оппозиционности избирателей, проявившийся во время федерального избирательного цикла 2011-2012 гг., и появление множества новых партий и их региональных отделений, партийная система на выходе оказалась даже более удобной для Кремля.

Во-первых, усилился системный характер парламентской оппозиции. Парламентские партии столкнулись с необходимостью неформально согласовывать свое участие в губернаторских выборах и прибегать к помощи властей при сборе подписей. При этом Кремль пришел к выводу, что участие парламентских партий необходимо для повышения легитимности губернаторских кампаний, в связи с чем как федеральная власть, так и губернаторы стали настаивать на этом участии. Интерес Кремля, однако,

состоял и в том, чтобы ограничить губернаторов в их стремлении добиваться сокрушительных побед за счет минимизации конкуренции. Поэтому политический контроль федерального центра предполагал в ряде случаев допущение более высокого уровня конкуренции, чем этого хотели бы сами губернаторы.

Во-вторых, сложилась практика раздачи, равно как и изъятия губернаторских постов у партий в зависимости от их лояльности. В 2012 г. это показало назначение представителя ЛДПР А. Островского главой Смоленской области, в 2013 г. данная практика была подтверждена решением назначить депутата Госдумы от «Справедливой России» К. Ильковского (правда, не члена партии) главой Забайкальского края на фоне повышения лояльности этой партии. В то же время КПРФ была лишена последнего губернаторского поста – во Владимирской области.

В-третьих, заведомо подчиненную роль стали играть новые партии, которые заняли либо ниши спойлеров, либо «партий власти второго порядка», объединяющих часть оппозиционной губернаторам, но лояльной Кремлю элиты.

Ниша «партий власти второго порядка» стала частично заполняться «Гражданской платформой», которая ситуативно получила наилучшие возможности для привлечения на свою сторону региональных элит, недовольных своим положением в системе властных отношений. Например, замена ряда губернаторов привела к тому, что представители ранее доминировавших групп влияния стали ориентироваться на новую партию (Забайкалье, Владимирская область). Отчасти «Гражданская платформа» заняла в региональных элитах прежнюю нишу «Справедливой России». В то же время стремление Кремля сдерживать и контролировать развитие партии привело к тому, что она не получила пока никаких реальных властных позиций в регионах.

Таким образом, в течение года в рамках нового политического дизайна был создан достаточно эффективный механизм, определивший правила игры в отношениях с губернаторами, старыми и новыми партиями и гарантировавший достаточный уровень их лояльности. Этот механизм отнюдь не исключает конкуренцию между партиями и группами региональной элиты и даже ее временами стимулирует, но в ограниченных пределах, не позволяющих ситуации стать неуправляемой.

В результате оппозиционность партий и граждан в регионах оказалась заключена в определенные рамки, которые не позволяют ей переходить в активные электоральные

формы. Уже октябрьские выборы 2012 г. не подтвердили тренд роста оппозиционности в регионах, напротив, было продемонстрировано полное доминирование «Единой России» во всех региональных парламентах, а число партий, преодолевших заградительный барьер, в среднем понизилось (из-за кризисных процессов в «Справедливой России» и ЛДПР). Во всех значимых городах с потенциально высоким уровнем оппозиционности отмечались организационная слабость оппозиции, ее раздробленность или просто отсутствие, а кандидаты «Единой России» (часть из них стали выдвигать в статусе «независимых») одержали более или менее легкие победы (Омск, Красноярск, Калининград, Нижний Тагил, Химки, Жуковский и др.). Социальный протест в регионах не принимал опасные электоральные формы.

В итоге основной проблемой в системе политического контроля, как и прежде, стали не столько оппозиционные партии и не «бунтующее» общество, сколько расколы элиты, в том числе внутри «Единой России». Тот факт, что именно они представляют наиболее слабое место в данной системе, ярко продемонстрировал единственный крупный пример, когда этот раскол был допущен и принял электоральные формы, - выборы парламента Северной Осетии, на которых список «Патриотов России» возглавил А. Фадзаев, активный политический игрок, не сумевший попасть в список «Единой России» (это привело к резкому снижению результата «Единой России» и выходу «Патриотов России» на второе место). Схожей ситуации удалось избежать в Рязанской области после отказа от участия в губернаторских выборах И. Морозова, также выдвинутого «Патриотами России» и начавшего собирать вокруг себя антигубернаторскую контрэлиту. В 2013 г. острые внутриэлитные конфликты создали потенциально конкурентную ситуацию на выборах мэра Екатеринбурга.

В то же время пока механизмы урегулирования внутриэлитных конфликтов, как формальные, так и неформальные (консультации в федеральном центре, неконкурентные праймериз, санкции против «раскольников» с привлечением силовых структур, включая антикоррупционные кампании), позволяют сохранять консолидацию региональной элиты на достаточно высоком уровне. В то же время сам «центр», придерживаясь политики политических балансов, допускает случаи, ведущие к деконсолидации элиты: назначение исполняющими обязанности губернаторов «варягов», раздача губернаторских постов различным партиям, продвижение кандидатов других партий, помимо «Единой России»,

а также поэтапная раскрутка **Объединенного народного фронта (возможно – Общероссийского?)**.

В результате, во многих регионах возникают проблемы с консолидацией элиты, вызванные политикой центра, которые потом сам центр вынужден решать. Впрочем, ряд губернаторов-варягов, столкнувшись с противодействием и недовольством местных элит, прилагали активные усилия по их кооптации в исполнительную власть, приобретшую таким образом коалиционный характер (Пермский край, Волгоградская область и др.).

4. Противоречивость региональной политики: регионализация вместо федерализации.

Укрепление властной вертикали и повышение роли манипулятивных технологий сочетались с весьма противоречивой в целом региональной политикой с точки зрения ее приоритетов и целей.

Во-первых, с реставрацией персоналистского начала была восстановлена политика межклановых и межличностных балансов как механизма консолидации элиты, управляемой президентом как верховным арбитром. Решая тактические задачи, такая политика не просто сохраняет, но и специально допускает многочисленные противоречия при обсуждении и принятии решений, аппаратные конфликты и т.п.

Стремление президента усилить свои опорные группы, но при этом обозначить рубежи их влияния и создать им противовесы, проявлялось при формировании нового политического блока в администрации президента. В правительстве наблюдалось выраженное аппаратное противостояние между вновь созданным Министерством развития Дальнего Востока и Министерством регионального развития. Примечательно, что именно региональный блок кабинета оказался самым конфликтным и неустойчивым, а министр сменился целых два раза (О. Говорун, затем И. Слюняев). Кураторство регионов было поделено между несколькими вице-премьерами и министерствами. Такая ситуация демонстрировала отсутствие стратегических приоритетов и идеологии (отсюда ориентация Минрегиона скорее на капиталоемкую проблематику строительства и ЖКХ, чем на определение приоритетов и идеологии пространственного развития). В условиях аппаратных конфликтов и системы межгрупповых и межличностных сдержек и

противовесов оказалось затруднительным принятие каких-либо ясных и имеющих четкую логику решений, которые подменялись тактическими компромиссами.

Заявленный Дм. Медведевым в 2011 г. в качестве стратегического курс на децентрализацию полномочий, детализированный рабочими группами Д. Козака и А. Хлопонина, официально не была отменен, но фактически был свернут. Этому способствовало нежелание федерального центра передавать полномочия вместе с деньгами в условиях растущих бюджетных ограничений, а также изменение политического позиционирования Дм. Медведева (как глава правительства он оказался не заинтересован в ослаблении своих ведомств и их подразделений). Хотя курс на децентрализацию был подтвержден в президентском послании В. Путина, фактически его реализация не началась даже в ограниченном виде и в пилотных регионах.

В то же время обозначилась тенденция кооптации представителей региональных элит в федеральную власть, продемонстрировавшая регионам наличие вертикальных политических лифтов и оказавшаяся выгодным способом ротации федеральной элиты. Эта тенденция проявила себя в связи с усилением влияния В. Володина и притоком выходцев из Приволжского федерального округа в Администрацию Президента, правительство и руководство «Единой России». В частности, интересным примером работы вертикального политического лифта стал приход министра внутренней политики Ульяновской области Д. Травкина на должность руководителя центрального исполкома «Единой России».

Заметной тенденцией стала регионализация состава Совета Федерации, совпавшая с его деолигархизацией и вытеснением клиентелы С. Миронова. При очередном пересмотре порядка формирования СФ, в процессе которого был возвращен пятилетний ценз оседлости (не распространяемый, однако, на действующих сенаторов, думских депутатов и региональных чиновников), был принят ряд решений, благоприятствующих наполнению верхней палаты представителями региональных элит (например, от законодательной власти могут выдвигаться только депутаты заксобраний).

Крайне противоречивой оказалась политика федеральных властей в отношении местного самоуправления. Уже после инаугурации В. Путина в Госдуму был внесен законопроект, предполагавший расширение демократических процедур на муниципальных выборах (повсеместные прямые выборы глав муниципальных

образований и др.), но затем его рассмотрение было свернуто. В результате модель сити-менеджера, укрепляющая властную вертикаль и выгодная губернаторам, отменена не была. Симптоматичным примером стало дальнейшее свертывание крайне слабого местного самоуправления в Москве, где муниципалитеты стали отказываться от части своих полномочий. Была обновлена система оценки эффективности органов местного самоуправления, которая усиливает государственный контроль над ними. При этом в финансовой политике были намечены решения, позволяющие увеличить налоговую базу местного самоуправления (дефицит которой составляет ключевую проблему для развития этого института).

При фактическом отказе от децентрализации полномочий проблема наполнения региональных бюджетов стала больше заботить федеральные власти. В частности, принятие закона о консолидированных группах налогоплательщиков способствовало перераспределению налогов, уплачиваемых крупными холдингами, не в пользу Москвы. Появились заявления (В. Матвиенко) о необходимости решительной политики перерегистрации крупнейших российских компаний в регионах. В то же время в регионах нарастали проблемы с бюджетом, осложненные поставленной центром задачей повышения зарплат бюджетникам, что способствовало новым мерам по «оптимизации» социальной сферы, включая сокращение числа бюджетных учреждений и увольнение части персонала. Это создавало основу для локальных социальных протестов. Кроме того, к протестам приводили некоторые действия региональных властей по приватизации бюджетных предприятий (социальных, транспортных и пр.) или передаче их функций частному бизнесу.

Более сложными стали отношения между федеральным центром и властями Москвы. С одной стороны, центр своими действиями, о которых говорилось выше, фактически способствовал усилению бюджетных проблем столицы. Кроме того, была затруднена возможность экспансии городских властей в Московской области, где у власти была поставлена совершенно другая команда. С другой стороны, произошло первое в постсоветской истории крупное изменение границ между субъектами федерации за счет присоединения к Москве обширной территории Московской области, ставшее в определенном смысле «подарком» новым городским элитам.

В целом, территориальные приоритеты в региональной экономической политике стали меняться в пользу экономической целесообразности, но в ущерб целесообразности

гео- и этнополитической. В связи с нарастающими бюджетными проблемами на первый план выдвигались проекты освоения новых запасов сырья в удаленных северных и восточных регионах и на шельфе. В итоге на первый план вышли Дальний Восток и Арктика (принятие Стратегии развития Арктической зоны до 2020 г., подготовка сырьевых проектов на арктическом шельфе, всплеск интереса к Севморпути и пр.). Напротив, государственная программа социально-экономического развития Северного Кавказа, финансирование которого вызывает общественные противоречия и не сулит экономических выгод, была выхолощена.

В то же время внимание центра к национальной и конфессиональной политике, напротив, выросло. В администрации президента было сформировано управление по национальной политике, курируемое заместителем главы администрации, бывшим президентом Дагестана М. Магомедовым. Традиционалистские и консервативные общественно-политические инициативы стали типичны для региональной власти, отражая как ее лояльность, так и реально оформляющиеся в ней политические настроения. В отношении же самой проблемной зоны – Северного Кавказа центр все чаще стал приходить к выводу о неэффективности «заливания деньгами» этой территории и необходимости создания там более действенного политического контроля (отмена прямых выборов региональных глав, замена президента Дагестана, антикоррупционная кампания в Кабардино-Балкарии). Однако бюрократические методы управления «тонкой» сферой этнополитики и религии продемонстрировали свою несостоятельность и не привели к снижению уровня межнациональной и конфессиональной напряженности в регионах.

В целом, при всех внутренних противоречиях и аппаратных компромиссах, региональная политика федеральной власти стала больше соответствовать политике унитарного государства, но такого, которое признает и понимает важность регионов. Отсюда, например, готовность идти на уступки региональным и муниципальным властям в сфере финансов, запуск крупных региональных экономических проектов, продвижение региональных кадров на федеральный уровень.

Подобная «регионализация», встроенная в «вертикаль власти», была отчасти обусловлена нарастанием проблем, исходящих из Москвы и от столичного общества, где выросло отторжение федеральной власти. Это подстегнуло стремление федерального центра опираться на провинцию и укреплять там свою базу поддержки. При этом центр

отнюдь не стремился наделять регионы дополнительными полномочиями и свободами, т.е. де-факто опирался на регионы унитарного государства, а не на субъекты Федерации.

5. Перевернутые пирамиды полномочий и ответственности.

Одной из наиболее важных тенденций в региональной политике, наряду с усилением политического контроля, стало повышение регламентации деятельности губернаторского корпуса. Регламент работы губернаторов был определен сначала президентскими указами от 7 мая 2012 г., а затем обновленной и пересмотренной системой индикаторов для оценки эффективности их деятельности. В связи с возвращением губернаторских выборов эта регламентация имела важный политический смысл: она заведомо ограничивала инициативу и самостоятельность губернаторов, привязывая их к администрации президента и правительству.

По сути, вместо федерализма таким способом была утверждена система вертикального управления, предусматривающая приоритетное решение региональными властями задач, поставленных центром. Обострилось противоречие между предусмотренным российским законодательством разграничением полномочий и поставленными перед губернаторами задачами, которые зачастую являются не свойственными и не выполнимыми при существующих ресурсах. Центр использовал свое доминирование для того, чтобы переложить на губернаторов решение задач, с которыми федеральные власти либо не справляются, либо не хотят справляться. Вместо децентрализации полномочий и финансовых ресурсов произошла передача регионам дополнительной и не обеспеченной ресурсами ответственности.

Необходимость плотного взаимодействия региональных глав и федеральной власти была подтверждена и президентским указом, который ввел асимметричную систему аппаратных отношений между губернаторами и федеральными чиновниками в регионах. Так, федеральные чиновники получили право требовать отставки губернатора в случае невыполнения им определенных требований, тогда как губернатор может настаивать только на дисциплинарном взыскании в отношении работающего в его регионе «федерала».

В этой системе целевого вертикального управления региональная власть отвечает за демографическую политику, благосостояние граждан, инвестиции,

предпринимательский климат, рынок труда, развитие малого бизнеса и индивидуального предпринимательства, наполнение регионального бюджета, жилищное строительство, успешность сдачи ЕГЭ. Прямое отношение к региональной власти здесь имеют лишь социологические показатели – оценка населением ее деятельности. Остальное слабо или вообще никак не зависит от региональной власти, но губернаторы вынуждены искать ресурсы и возможности для решения поставленных задач. Это ставит центр в максимально удобное положение, заставляя регионы решать общенациональные задачи и обеспечивать выполнение предвыборных обещаний В. Путина. При этом центр не только не принимает во внимание разграничение полномочий между уровнями власти, свойственное федерации, но и не учитывает нехватку у регионов финансовых ресурсов. В результате распространенным трендом стали рост дефицита региональных бюджетов и увеличение государственного долга субъектов федерации.

Фактическое превращение региональных глав в агентов федеральной власти усиливается включенностью многих из них в реализацию крупных ресурсоемких проектов, таких как подготовка чемпионата мира по футболу в 2018 г., реализация крупных государственных программ социально-экономического развития (Северный Кавказ, Дальний Восток и Байкальский регион, Калининградская область) и различных федеральных целевых программ. Это ставит губернаторов в весьма противоречивое положение. Приоритетная ответственность за поставленные центром задачи отвлекает губернаторов и их ресурсы от решения текущих и зачастую более актуальных региональных задач. Одновременно на них ложится публичная ответственность за непопулярные решения в социальной сфере в связи с сокращением учреждений бюджетной сферы и их персонала. В то же время прямые выборы, при всех ограничениях реальной конкуренции, заставляют губернаторов активнее заниматься работой в публичной сфере, где им тоже необходимо предъявлять положительные результаты.

Выросшая нагрузка на губернаторов ведет к усилению проблемы качества управленческих кадров. Причем ситуативные решения по замене губернаторов только увеличили долю губернаторов, не имеющих необходимой профессиональной подготовки. Центр продолжает эффективно обеспечивать лояльность региональной элиты «в целом». Но он не может и не особенно стремится предотвратить ее фактическую фракциализацию (включая переходы в другие партии), а также сам создает условия для дальнейшего снижения популярности губернаторского корпуса.

В результате губернаторский корпус, будучи встроенным в вертикаль, стал при этом еще более уязвимым и на выборах, и в отношениях с федеральной властью. Его неустойчивое и зависимое положение повышает вероятность и новой ротации региональной власти, и некомпетентного управления, и роста уровня протестных настроений. Таким образом, формально логичное определение центром приоритетов губернаторской деятельности на деле может обернуться новыми вызовами для властной вертикали.

РАЗДЕЛ 2.6.

Результаты электоральной реформы:

что показали региональные выборы сентября 2013 года²⁵

(Александр КЫНЕВ)

1. Институциональные отличия выборной кампании.

Региональные и местные выборы, прошедшие 8 сентября 2013 г., существенно отличались от всех предыдущих региональных выборов как институционально, так и по характеру избирательной кампании – составу участников и способам ведения агитации.

Во-первых, эти выборы стали первым «единым избирательным днем», перенесенным на второе воскресенье сентября, вместо двух единых избирательных дней, проводившихся с 2006 года в марте и октябре. Главной целью переноса была ставка федеральной власти на низкую явку в надежде добиться «нужных» результатов для партии власти через мобилизацию административно зависимых и конформистски настроенных групп избирателей. Это решение было «продавлено» несмотря на открытое недовольство политических партий, работников администраций и избирательных комиссий, а также политтехнологов. В результате основная фаза избирательной кампании пришлось на сезон массовых отпусков, что создало значительные трудности для участников и организаторов избирательного процесса.

Во-вторых, намного более представительным, чем в октябре 2012 г., являлся перечень региональных и местных выборов: 8 прямых выборов глав регионов, 16 выборов региональных парламентов, 8 прямых выборов глав региональных центров, 12 выборов представительных органов власти региональных центров (из них в 5 случаях новые депутаты затем должны были избрать главу города и нанять по контракту главу администрации). К тому же в списке регионов оказалась Москва с ее более чем 7 миллионами избирателей, а

²⁵ При подготовке текста использовались материалы мониторинга региональных выборов, проведенного Комитетом гражданских инициатив (КГИ)

любые избирательные кампании в Москве фактически становятся кампаниями федеральными.

Важно добавить, что значительная часть регионов, где проходили выборы, относилась к числу проблемных для партии власти (Иркутская, Ярославская, Смоленская, Архангельская области, Красноярск, Екатеринбург, Петрозаводск и т.д.) – отличающихся традиционной фрондой, в то время как на выборах октября 2012 г. превалировали регионы административно подконтрольные и традиционно неблагополучные с точки зрения фальсификаций (Краснодарский край, Пензенская, Саратовская области).

В-третьих, гораздо большее влияние на эти выборы оказало изменение порядка регистрации политических партий. К выборам октября 2012 г. большинство новых партий не имели возможности подготовиться ни организационно, ни юридически. Теперь перечень потенциальных участников стал значительно шире и представительнее. Так, если на выборах 2012 г. в разных регионах в зависимости от даты начала избирательной кампании в выборах могло принимать участие от 16 до 27 партий, то в выборах 2013 г. в разных регионах могли принимать участие от 48 до 54 партий.

Некоторые партии, впрочем, не получили регистрации к началу избирательной кампании. Так, партии сторонников А. Навального «Народный альянс» сначала приостановили регистрацию, затем она получила отказ из-за придирок Минюста к документам; в результате А. Навального в мэры Москвы выдвинула партия РПР-ПАРНАС. 21 мая было сообщено об отказе в регистрации Национально-демократической партии, которую создали националисты Константин Крылов и Владимир Тор. Таким образом, с одной стороны, с легкостью регистрировались публично малозаметные партии с неизвестными широкой аудитории лидерами (например, партии «богдановского пула»²⁶) и отсутствием следов деятельности в регионах, с другой стороны, проблемы с регистрацией возникали у инициативных групп, имеющих в своем составе хорошо известных лиц и ведущих в регионах реальную политическую деятельность.

²⁶ К данной группе партий относятся ДПР, КПСС (Коммунистическая партия социальной справедливости), Народная партия России, «Гражданская позиция», «Союз горожан», «Родная страна» и СДПР. Как правило, эти партии выдвигают списки по «пакетной технологии» - с практически идентичным составом по большинству регионов. Взаимосвязь этих партий стала особенно показательна, когда в регионах появились лица, являющиеся одновременно финансовыми уполномоченными сразу у всего «пакета» этих партий.

В-четвертых, по сравнению с выборами предыдущих лет изменился еще целый ряд норм федерального законодательства, регулирующий порядок проведения выборов. Так, в результате принятия поправок, разрешающих регионам вместо прямых выборов вводить избрание главы региона депутатами регионального парламента из представленных Президентом РФ кандидатур, из 10 регионов, которым предстояло определить высшее должностное лицо, в двух прямые выборы были отменены (Республика Дагестан, Республика Ингушетия).

Кроме того, был введен крайне сложный порядок регистрации кандидатов через увеличение объема предоставляемых ими сведений. В соответствии с федеральным законом от 7 мая 2013 г. N 102-ФЗ кандидаты обязаны к моменту регистрации закрыть счета (вклады) за рубежом, не иметь денежных средств и ценностей в иностранных банках, также кандидаты и члены их семей должны предоставить сведения о крупных расходах, совершенных в течение последних трех лет, если сумма сделки превышает общий доход кандидата и его супруги (супруга) за три последних года. Данные требования, фактически были введены задним числом и создали сложности для кандидатов.

В соответствии с федеральным законом №157-ФЗ от 2 октября 2012 г. был осуществлен переход к формированию участковых избирательных комиссий с 5-летним сроком полномочий. Наиболее представленными в составе новых комиссий оказались представлены партии, имеющие фракции в Государственной думе, в то время как не представленные в Думе и считающиеся оппозиционными партии испытывали сложности с включением своих представителей во многих регионах, а в руководстве избирательных комиссий доминировали представители «Единой России». Борьба за состав новых избиркомов была в ряде случаев откровенно скандальной: так, в Калмыкии республиканский избирком распустил городскую избирательную комиссию Элисты, отменив решение о формировании участковых комиссий после того, как выяснилось, что в них доминируют представители оппозиции нынешней администрации региона.

2. Выдвижение и регистрация: диффузия старых партий и истерики локальных элит.

Процесс выдвижения партсписков и кандидатов показал, что изменение формата партийной системы, уже приводит к качественным изменениям. Это произошло, несмотря на то, что власть, как и в 2012 г., изначально хотела провести выборы по инерционному

сценарию. Основой этой стратегии была готовность идти на снижение явки и собственной легитимности ради формального показателя процентов полученных «Единой Россией» голосов. Меняя формат партийной системы и упрощая регистрацию партий, власть в первую очередь боролась со стратегией «голосуй за любую другую партию, кроме «Единой России»» (базовой стратегией электоральной мобилизации оппозиции в 2011 г.) и угрозой «мутации спутников».

Когда в стране было разрешено всего 7 партий, элиты были вынуждены обращаться к ним как к посредникам для участия в выборах, даже не разделяя их взгляды. В результате шло фактическое разрушение партийной системы, обезличивание партий, куда вступали по соображениям конъюнктуры и необходимости. Одновременно этот процесс облегчал консолидацию протестных настроений вокруг практически любой альтернативной партии, что и стало явным публичным процессом в 2010-2011 гг.

Однако и новое институциональное решение – регистрация большого числа партий с целью распыления протестных голосов – имело свою цену. Как только у элит разного уровня появилась возможность выбора, система «поползла». Постепенно стали появляться не только новые партии и выходит на авансцену новые лидеры, но и партнеры «старых» партий на местах – региональные и местные элиты – стали постепенно расширять границы своей свободы в поиске федеральных политических партнеров. В результате началось постепенное разрушение искусственных конгломератов элитных групп и личных клиентел конкретных политиков, возникавших в условиях ограниченной партийности. Начался отток представителей региональных и местных элит из практически всех «системных» (представленных в Государственной Думе) партий.

Выборы показали, что не только целый ряд новых партий («Гражданская платформа», «Родина», «Альянс зеленых – Народная партия» и др.), но и традиционные партии-аутсайдеры («Яблоко» и «Патриоты России») в некоторых регионах наполняются значимыми региональными игроками, способными привлечь к себе внимание избирателей, финансовые и медийные ресурсы. В некоторых регионах как серьезный игрок может выступать партия, в других регионах выступающая в качестве спойлера. Попытка сохранить широкую коалицию под вывеской надпартийного «Народного Фронта – За Россию» (ранее ОНФ) вместо «Единой России» привели к усилению оттока кандидатов из самой «партии власти», в том числе в новые партии-участники НФР/ОНФ («Патриоты России», «Родина»).

Осознание этой угрозы спровоцировало истерику во властных элитах, выразившуюся в стремлении снять с выборов часть игроков. Показательно, что на фоне изменений федерального законодательства, формально облегчившего регистрацию кандидатов от партий и регистрацию самих партий, количество предвыборных скандалов, случаев отстранения популярных кандидатов и партийных списков увеличилось. Этот электоральный регресс во многом выглядит как возвращение к электоральным практикам, доминировавшим до 2009 г., когда отстранение от выборов популярных, но оппонировавших власти партий и кандидатов было массовым явлением. Регресс при регистрации партсписков и кандидатов наблюдался на фоне публичных заявлений представителей власти о стремлении обеспечить свободные конкурентные выборы²⁷. Фактически возник диссонанс между двумя стратегиями: стремлением повысить общественную легитимность выборов (что, впрочем, находится в стратегическом противоречии с самим фактом их переноса на начало сентября и введением единого дня голосования) и страхом ослабления электорального контроля и утраты доминирующего положения.

В результате регионы по итогам регистрации партсписков и кандидатов можно разделить на четыре группы. В первую вошли регионы, где стремились к минимизации скандалов и даже содействовали регистрации наиболее заметных оппонировавших списков и кандидатов (хотя и в этих регионах содействие оказывалось далеко не всем оппонентам, а частью из них, очевидно, велись переговоры относительно не участия в кампании: к примеру на выборах в Москве и Московской области не получил содействия при сборе подписей имевший широкие финансовые возможности лидер партии «Альянс зеленых - Народная партия» Г. Фетисов, в Москве не стала выдвигать кандидата в мэры партия «Гражданская платформа», на выборах мэра Екатеринбурга не выдвигался заместитель главы администрации города А. Высокинский). К данной группе можно отнести выборы мэра Москвы, губернатора Московской области, все или почти все выдвинутые партийные списки были зарегистрированы на выборах региональных парламентов в Бурятии, Архангельской и Ульяновской областях, мэра и городской думы Екатеринбурга.

Во вторую группу вошли регионы, где регистрация прошла с громкими скандалами в связи с тем, что не были допущены под сомнительными предлогами или при сомнительных обстоятельствах популярные списки и кандидаты. Наиболее скандальная ситуация

²⁷ См.: Нагорных И. Кремль продолжит перезагрузку внутренней политики. // "Коммерсантъ". №119 (5150). 10.07.2013 (<http://kommersant.ru/doc/2230316>); Винокурова Е. Навальный добавит выборам легитимности // Газета.Ру. 10.07.2013 (http://www.gazeta.ru/politics/2013/07/09_a_5419993.shtml).

сложилась на выборах Ярославской областной думы, где было отказано в регистрации по причине несоздания избирательного фонда одному из лидеров избирательной кампании – списку партии «Гражданская платформа» во главе с мэром Ярославля Евгением Урлашовым, который был арестован. Многочисленными скандалами отмечены выборы городской думы Рязани, Верховного Совета Хакасии и городской думы Абакана, существенное число отказов в регистрации отмечено на выборах городской думы Тюмени.

В третью группу вошли регионы, где ситуация с регистрацией оказалась промежуточной. Здесь, с одной стороны, почти все ведущие списки и кандидаты были зарегистрированы, но из состава партсписков и/или кандидатов партий по мажоритарным округам был исключен ряд заметных и имеющих существенные на шансы на избрание кандидатов, что снизило электоральные шансы списков, могло демотивировать партийную организацию и дезорганизовать ее избирательную кампанию. Такая стратегия отмечена на выборах Законодательного собрания Владимирской области, Госсобрания Якутии. На выборах городской думы Рязани данная стратегия комбинировалась со стратегией №2. В Ивановской области суд Октябрьского района г. Иваново поместил под домашний арест до 12 сентября номер 2 списка партии «Гражданская платформа» в облдуму Дмитрия Сиганова, обвиненного в мошенничестве.

К четвертой группе можно отнести регионы, отличающиеся крайней электоральной управляемостью и традиционными массовыми фальсификациями, где число зарегистрированных кандидатов практически не влияет на результаты выборов и их математическую достоверность (Чеченская Республика, Кемеровская область, Башкортостан).

Федеральный центр пытался в ряде случаев реагировать на административные перегибы на местах, но это касалось лишь случаев, имеющих общественный резонанс (так в Хакасии списку РПР-ПАРНАС отказали в регистрации три раза подряд даже после двух постановлений ЦИК РФ; во Владимирской области вместе с восстановлением кандидатов в списках-фаворитах одновременно восстановили и спойлеров, при этом исполнение решений ЦИК РФ на местах нередко затягивалось, тем самым партии и кандидаты лишались времени на проведение агиткампании).

Конкуренция за пост главы региона в большинстве случаев изначально была невысокой: во Владимирской области выдвинулось 9 кандидатов, в Хакасии – 7, в

Забайкальском крае – 6, в Хабаровской крае, Магаданской области и Чукотском АО – по 5. Лишь в Московской области выдвинулось 16 кандидатов, а в Москве, где существует возможность самовыдвижения, – 40. Как это и предсказывалось, большинство кандидатов смогло зарегистрироваться лишь благодаря подписям муниципальных депутатов, избранных от «Единой России». Таким образом, благодаря муниципальному фильтру «Единая Россия» имела возможность решать, кого допустить в качестве конкурентов для выдвигаемых ею кандидатов. В то же время власти были вынуждены под общественным давлением допустить на выборы мэра Москвы А. Навального.

Уже выборы 2012 г. показали, что даже имеющие шансы на избрание потенциальные кандидаты в таких условиях решили не выдвигаться, выборы 2013 г. эту тенденцию подтвердили. Чтобы кандидат не был зарегистрирован, власти ему нужно даже не мешать, а всего лишь просто не помогать. Именно так произошло с Г. Фетисовым в Москве и Московской области («Альянс зеленых - Народная партия»), О. Ивановым в Хакасии (РПР-ПАРНАС), А. Кошелевым в Забайкальском крае и А. Филипповым во Владимирской области (оба - «Гражданская платформа»), которые не пользовались в процессе сбора подписей содействием администрации и «Единой России».

Выборы 8 сентября 2013 г. дали самый высокий средний результат количества партсписков: было выдвинуто 306 списков (в среднем – 19,1 на регион), регистрацию прошли 278 списков, из них 6 выбыло до дня выборов. То есть в день голосования в бюллетенях было 272 списка (17,12 на регион). Отсев составил 11%. В октябре 2012 года было выдвинуто 83 списка, всего один список не был заверен и один получил отказ в регистрации: отсев на стадии регистрации составил 2,4%. Был зарегистрирован 81 список, позже два списка были сняты, в итоге в выборах участвовали 79 списков, т. е. в среднем 13,17 списка на регион.

По мажоритарным округам было выдвинуто 2969 кандидатов, или 7,9 на один мандат. По данным на 10 августа, было зарегистрировано 2562 кандидата, из них 2314 выдвинутых партиями и 248 самовыдвиженцев. В день голосования в бюллетенях осталось 2438 кандидатов (205 самовыдвиженцев). Общий отсев среди кандидатов между заверением выдвижения в окружных комиссиях и днем голосования составил 17,88%, среди самовыдвиженцев отсев составил 58,5%, среди кандидатов, выдвинутых партиями, 9,77%. На октябрьских выборах 2012 г. общий отсев составлял 11%, отсев среди партийных

выдвиженцев – 4%, а среди самовыдвиженцев – 40%. Таким образом, уровень отсева заметно вырос в обеих категориях кандидатов.

Таким образом, доля отсева кандидатов по мажоритарным округам существенно выше, чем доля отсева по партийным спискам: кандидату по мажоритарному округу намного сложнее защитить свои права, к нему не только меньше внимания СМИ (особенно федеральных), но меньше и степень юридической и символической защиты. Отказ в регистрации партийного списка автоматически становится вопросом федеральным и касается общего политического статуса партии, что определяет личную заинтересованность в восстановлении списка руководства партии и стремление федерального центра продемонстрировать, насколько возможно, «новый демократизм».

3. Агитация: старое и новое.

Агитационная кампания проходила еще жестче, чем регистрация, и список регионов с активным давлением на оппонентов и отсутствием информационного равенства гораздо шире, чем список регионов со скандалами при регистрации. Основными особенностями агитационной кампании стали, также как и в 2012 г.:

1) ставка на низкую явку избирателей. Мобилизацию административно зависимого электората и электоральные манипуляции (от максимизации голосования на дому до вбросов через круизное голосование и даже в ряде случаев переписывание протоколов) совмещали с уменьшением формальной агитации в СМИ (де-факто в большинстве регионов в ней участвуют сейчас лишь второстепенные медиа-ресурсы), одновременным использованием технологий по дискредитации альтернативных партий и кандидатов, выборов в целом в глазах протестно настроенных избирателей, и снижению их явки. Элементом этой стратегии стало стимулирование парламентских партий к поддержке ряда одиозных инициатив в Госдуме в 2012–2013 гг., что вело к их дискредитации среди протестно настроенных избирателей. Одновременно стратегия на снижение явки вела к общему снижению общественной легитимности избираемых органов власти;

2) ставка на косвенную агитацию (под видом освещения профессиональной деятельности кандидатов, их проектов и инициатив) и связанные с ней «маскировочные технологии» – попытка отвлечь внимание от образа конкретных партий (в первую очередь, «партии власти») и расширить электоральную базу через использование в ходе кампании

политических симулякров, от имени которых велась агитация; имитация лояльными власти партиями и кандидатами протестной риторики, риторики обновления; инициирование скандальных тем, отвлекающих внимание от неудобных власти вопросов.

Новым, по сравнению с 2012 г., стало непривычно раннее фактическое начало кампании, связанное с переносом выборов на сентябрь (это можно назвать массовой предварительной агитацией). Имеющие наибольшие шансы и наиболее мотивированные кандидаты стремились как можно раньше начать кампанию, чтобы успеть максимально повысить свою известность и электоральный рейтинг до начала сезона массовых отпусков. В результате во многих регионах фактически с марта-апреля активно шла агитация, и значительная часть кампании прошла до официального старта и вне правового поля, очерченного избирательным законодательством.

По сравнению с 2012 г. резко активизировались спойлеры: они не просто присутствовали в бюллетенях, но вели собственную активную агитацию, участвовали в дебатах и т.д. Так во многих регионах партия «Коммунисты России» преподносила себя как альтернатива КПРФ, появились плакаты и печатные агитматериалы КПСС (Коммунистической партии социальной справедливости), партии «За справедливость!» и т.д. С появлением «Гражданской платформы» М. Прохорова сменила название на «Гражданскую позицию» организация, ранее известная как Партия социальных сетей. Была зарегистрирована еще одна партия с похожим названием – «Гражданская Сила». На выборах Заксобраний Владимирской области список партии «Гражданская платформа» возглавлял одновременно выдвинутый в губернаторы гендиректор ООО Холдинговая компания «МРГ – Инвест» А. Филиппов, а список партии «Гражданская позиция» – председатель потребительского общества «Марианна» Д. Филиппов. При этом «Гражданская позиция» выпускала агитматериалы в стиле, похожем на «Гражданскую платформу», но с явно провокационным содержанием (за 12 часов рабочий день и т.д.). На плакатах с одиозными лозунгами использовалась фамилия лидера списка «Филиппов» без указания имени.

Но главной особенностью избирательной кампании стало активное применение представителями оппозиции от «новых партий» избирательных технологий, связанных с развитием научно-технического прогресса и революцией социальных сетей. Наиболее ярко это проявилось на выборах в крупных городах – Москве и Екатеринбурге. Эти кампании характеризовали яркие креативные подходы (необычная форма пикетов – так называемые

«кубы Навального»; ставка на массовое размещение агитационных полотен самими избирателями; нестандартные визуальные решения в агитации и т.д.); волонтерские штабы и массовое привлечение к агитации добровольцев; активные информационные контратаки; использование системы электронных платежей при сборе пожертвований в поддержку кандидатов (сначала средства на своих электронных кошельках собирают отдельные активисты, а затем вносят их на избирательный счет кандидата). Сверхактивные кампании, разворачивавшиеся в социальных сетях, затем через лидеров общественного мнения и неформальное взаимодействие транслировались среди менее информационно продвинутой части населения. Эти технологии становятся все более заметны не только в мегаполисах, но и во многих крупных городах (Иркутск, Волгоград и т.д.), и их электоральное значение растет.

Очевидно, что «технологическая революция» сегодня «работает» на относительно ограниченный круг более продвинутых (и склонных к критическому осмыслению реальности) избирателей, который в большинстве территорий пока не составляет большинства. Косвенная же агитация, которая осуществляется через официальные медиа (в первую очередь телевидение) и привычные рекламные носители консолидирует главным образом традиционный, конформистски настроенный и менее информационно «продвинутый» (при этом более электорально активный) электорат. Спойлерские и «маскировочные» технологии ориентированы скорее на часть общества, промежуточную (переходную) между традиционно-конформистской и информационно-продвинутой, модернизационно настроенной частями. Они призваны дезорганизовать и запутать протестную, но не столь информационно продвинутую и образованную часть общества, но при этом дезориентируют и часть провластно настроенного электората.

Таким образом, на выборах 2013 г. возникла конкуренция двух подходов в избирательных и агитационных технологиях – архаичного, воспроизводящего практики российских электоральных манипуляций 1990-х годов, и современного, использующего современные коммуникативные подходы к предвыборной агитации.

В итоге, там, где активные кампании оппозиции были проведены и опирались на личные качества и харизму конкретных лидеров, им во многом удалось сломать инерционный сценарий кампаний провластных кандидатов, ориентированных на низкую явку и манипулятивные технологии. Так, в результате успешной мобилизации протестного электората А. Навальный добился впечатляющего результата в 27% на выборах мэра

Москвы. За всю историю мэрских выборов в Москве ни один альтернативный кандидат не добивался и близкого результата. Причем Навальный получил голосов больше, чем все кандидаты от «старых системных оппозиционных» партий (КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия», «ЯБЛОКО») вместе взятые. Мэром Екатеринбурга стал кандидат «Гражданской платформы» Е. Ройзман, мэром Петрозаводска независимый кандидат Г. Ширшина, на выборах горсовета Красноярска самую большую фракцию получили «Патриоты России», которых фактически возглавил небезызвестный Анатолий Быков.

Таким образом, оказалось, что ставка на низкую явку может работать и против власти в тех случаях, когда альтернативную кампанию электоральной мобилизации проводит яркий харизматический лидер.

4. Успехи оппозиции, сфабрикованное большинство и качество поддержки власти.

«Новая», или «обновленная», оппозиция добилась определенных успехов еще в целом ряде случаев, помимо перечисленных выше примеров. «Гражданская платформа» прошла в парламенты Иркутской области (8,5%), Калмыкии (9,4%), горсоветы Красноярска (9,7%), Екатеринбурга (13,42%), Якутска (7,06%), Белгорода; РПР-ПАРНАС – в думу Ярославской области (5,11%); партия «Родина» – в собрание депутатов Архангельской области (6,2%), горсоветы Архангельска (6,2%) и Майкопа (5,54%); «Российская партия пенсионеров за справедливость» прошла в Думу Екатеринбурга (9,4%), Смоленскую областную думу (6,07%) и в Совет города Белгород (6,1%); «Коммунисты России» получили мандаты в представительных органах Республики Хакасия (6,4%) и города Майкопа (5,6%), а КПСС – в Волгограде (5,04%). Существовавшая и ранее партия «Патриоты России» набрала более 5% на выборах в парламенты Чечни (5,07%) и Калмыкии (5,8%), в Красноярске список этой партии получил сопоставимое с «Единой России» число голосов (25,6% против 31,1% у «Единой России», а также выигрыш 8 одномандатных округов из 18). «ЯБЛОКО» прошло в думу Великого Новгорода (9,64%). На выборах в отдельных округах в региональные парламенты и на местных выборах есть успехи у «Партия пенсионеров России», АПР, РЭП «Зеленые», «Альянс Зеленых – Народная партия», Народная партия «За женщин России» и др.

Подобных успехов могло бы быть существенно больше, если бы не предвыборные зачистки, препятствование агитации и растаскивание голосов спойлерами. Но даже эти

успехи показательны: тренд усиления влияния новых игроков имеет все шансы на развитие и вполне может привести к «принципу домино» как на региональном, так и на федеральном уровне.

Невзирая на мощь административных технологий и различные манипуляции (например, массовое использование методов делителей Империи при распределении мандатов), партия власти хотя и удерживает в региональных парламентах формальное большинство, явно и ощутимо теряет в качестве поддержки. Во многих местах «Единая Россия» получает «сфабрированное большинство» (см. Таблицу 1). В результате, возникает ситуация очевидного диссонанса общественных настроений и сформированного по итогам выборов состава депутатского корпуса.

Таблица 1. Отдельные примеры «сфабрированного большинства» на выборах 8 сентября 2013 г.

Избранный орган власти	Доля голосов за список	Относительная доля мандатов и их абсолютное число		
		Пропорциональная часть	Мажоритарная часть	Итог
Собрание депутатов Архангельской области	40,69%	58,1% (18 из 31)	80,64% (25 из 31)	69,35% (43 из 62)
Законодательное собрание Владимирской области	44,3%	68,4% (13 из 19)	100,0% (все 19)	84,2% (32 из 38)
Законодательное собрание Иркутской области	42,4%	56,5% (13 из 23)	72,7% (16 из 22)	64,4% (29 из 45)
Смоленская областная дума	41,2%	54,2% (13 из 24)	95,8% (23 из 24)	75,0% (36 из 48)
Ярославская областная дума	42,25%	68% (17 из 25)	92% (23 из 25)	80% (40 из 50)

дума				
Совет депутатов г. Белгоро	40,7%	40,7% (11 из 27)	96,3% (26 из 27)	68,5% (из 54)
Дума г. Великий Новгород	27,6%	40,0% (6 из 15)	73,3% (11 из 15)	56,7% (17 из 30)
Дума г. Екатеринбург	28,1%	33,3% (6 из 18)	83,3% (15 из 18)	58,3% (21 из 36)

Если сравнивать с выборами Госдумы 2011 г., то есть регионы, где результат «Единой России» снизился (Бурятия, Калмыкия, Якутия, а также Чечня), есть, где почти не изменился (Забайкалье), где-то немного вырос (Республика Хакасия, Смоленская и Владимирская области). Наиболее существенный рост отмечен в Ивановской, Иркутской, Ульяновской, Ярославской областях. Общая картина – примерно возвращение к результатам декабря 2011 г. В октябре 2012 г. после двух подряд изнуряющих федеральных кампаний, усталости избирателей и деморализации системных партий почти везде процент партии власти существенно вырос по сравнению с думскими выборами. Теперь эта тенденция переломилась и ситуация фактически вернулась в декабрь 2011 г. с поправкой на явку.

При этом в регионах слабой поддержки «партии власти» (Ярославская, Смоленская, Владимирская, Ивановская области) ситуация для нее улучшилась за счет усиления административной поддержки, отстранения от выборов ряда конкурентов или нейтрализации их деятельности, а также за счет таких технологий, как массовое голосование на дому (пик на этих выборах – Ивановская область, где на дому голосовало 22% принявших участие в голосовании; более 11-13% – во Владимирской, Ростовской, Смоленской, Ульяновской, Ярославской областях). Симптоматично, что рост показателей «Единой России» наблюдается преимущественно на волне обновления региональной власти (позитивные ожидания от новых губернаторов в Смоленской, Владимирской областях) и властного укрепления сравнительно недавно назначенных глав регионов (Иркутская, Ярославская области). Если же сравнивать с прошлыми выборами региональных парламентов в этих регионах, то почти везде у «партии власти» резкое снижение.

«Системные» (представленные в Госдуме) оппозиционные партии по сравнению с декабрем 2011 г. почти везде существенно потеряли: их голоса распыляли спойлеры и отнимали новые проекты. КПРФ сохранила позиции второй партии, хотя в ряде случаев

«Коммунисты России» и КПСС «отщипывали» у нее весьма серьезный процент голосов. КПрФ прошла в 14 региональных парламентов из 16 и во все 12 горсоветов административных центров. «Справедливая Россия» выступила очень «неровно» (как обычно, опираясь на поддерживающие ее региональные элитные группы, часть которых она постепенно утрачивает). На выборах в региональные парламенты ее списки прошли в 9 регионах, провалились в 7; на выборах в горсоветы региональных центров она прошла в 9 случаях из 12. При этом в Якутии, Чечне, Якутске и Екатеринбурге у «эсеров» второе место. ЛДПР прошла в 11 региональных парламентов и в 10 горсоветов региональных центров, при этом у нее вторые места на региональных выборах в Хакасии и местных в Тюмени, а также в Кемеровской области (но здесь с очень скромным результатом 3,9% – однако она прошла как вторая по результату партия, по закону мандаты должны получать не менее двух партий).

О снижении качества поддержки «партии власти» в первую очередь говорит явка, которая опускалась до критического уровня не только на муниципальных, но и на региональных выборах. 25% принявших участие в голосовании в Архангельской и Иркутской областях – рекорд для выборов региональных парламентов по партийным спискам (прежний рекорд, 27,5%, зафиксирован в Сахалинской области в октябре 2012 г.). Даже на более популярных у избирателей выборах губернаторов явка также снизилась. 28,5% явки на выборах губернатора Владимирской области – минимальный показатель за всю историю выборов глав субъектов федерации. Явка на выборах в Москве (32,07%), где кампанию электоральной мобилизации вел только штаб А. Навального, на этом фоне выглядит вполне достойно, учитывая отсутствие административных накруток и вбросов на фоне скандальных выборов Мосгордумы 2005 (34,75%) и 2009 (35,62%) гг.

Таблица 2. Явка на выборах 8 сентября 2013 г. в сравнении с предыдущими аналогичными выборами, не совмещенными с федеральными выборами²⁸

Регион	Дата предыдущих выборов	Явка на предыдущих выборах	Явка 08.09.2013
ВЫБОРЫ ГЛАВ РЕГИОНОВ			

²⁸ То есть без Москвы и Московской области.

Республика Хакасия	24.12.2000	52,3%	37,8%
Забайкальский край	29.10.2000	50,3%	33,3%
Хабаровский край	10.12.2000	46,5%	33,9%
Владимирская область	10.12.2000	34,0%	28,5%
Магаданская область	05.11.2000	42,3%	32,3%
Чукотский АО	24.12.2000	67,6%	64,4%
ВЫБОРЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПАРЛАМЕНТОВ			
Чеченская Республика	12.10.2008	95,1%	92,0%
Забайкальский край	12.10.2008	45,2%	33,3%
Иркутская область	12.10.2008	38,5%	25,3%
Кемеровская область	12.10.2008	68,5%	75,7%
Республика Хакасия	01.03.2009	50,4%	37,8%
Архангельская область	01.03.2009	38,0%	25,2%
Владимирская область	01.03.2009	33,9%	28,5%

5. Реакция власти на итоги выборов 8 сентября 2013 г.: стремление обесценить партии как таковые.

Также как либерализация партийного законодательства была ответом на стратегию «голосуй за любую другую партию», ответом на появление новых лидеров и новых проектов и отток части представителей элит в эти проекты можно считать новый комплекс инициатив власти, призванных снизить влияние партий в политической системе.

Обсуждавшаяся более полутора лет идея возвращения к смешанной системе на выборах в Государственную думу и так называемый «законопроект Клишаса» (предполагающий снижение обязательной доли депутатов региональных парламентов, избираемых по партспискам, с 50% до 25% и отмену обязательной доли партсписков для

органов местного самоуправления) стали главными новациями в избирательном законодательстве. «Законопроект Клишаса», внесенный членом Совета Федерации А. Клишасом еще летом 2013 года, был в первом чтении одобрен 11 сентября 2013 г., через четыре дня после выборов и позволит регионам снизить долю депутатов по партспискам еще до следующего дня голосования.

Аналогичный смысл имеет и возвращение графы «против всех», которая фактически должна сыграть на выборах роль партии-спойлера – аккумулировать часть протестных голосов, направленных против политической системы в целом, но на практике сыграть на руку партии-победителю, в пользу которой фактически перераспределяется основная доля «пропавших» голосов. А также введение барьеров доступа партий к выборам в виде сбора подписей.

Подобная ситуация, при которой власть вынуждена постоянно бороться с побочными эффектами своих предыдущих реформ, – неизбежное следствие победы политической тактики над стратегией. Моделирование долгосрочных и даже среднесрочных последствий принимаемых решений не предполагается, действует принцип: «есть только политическое сегодня, иначе политического завтра может не наступить». В результате множество тактических решений могут в совокупности формировать крайне опасные для самой власти и общества тренды.

Поскольку теперь на повестке дня угроза появления и усиления новых федеральных политических игроков, а возможностей усиления позиций «партии власти» не просматривается, главная цель принимаемых мер – по возможности рассеять и деструктурировать оппозицию, превратить ее в набор плохо скоординированных обломков. Путь внутренней кристаллизации и самоорганизации новой оппозиции может быть долгим, и это дает время, чтобы продлить нынешнее доминирование «партии власти».

Ради этого она готова «кинуть» даже старых системных игроков, для которых новые изменения могут стать мощным ударом. Фактически объявлен курс на департизацию политической жизни. В результате «старые системные» партии, с одной стороны, лишаются привычных институциональных площадок (сокращение числа депутатов по партспискам во многих регионах лишит часть партий шансов получить более одного мандата, разрушая привычную конструкцию, когда как минимум по одному мандату получали лидер организации и главный спонсор, если же мандат всего один, то придется или оставаться без

ресурсов и спонсора, либо работать «на дядю», что демотивирует организацию и ее лидера). С другой стороны, против них будут, как и ранее, работать новые проекты и запрос «обновленческой» части общества на новых лидеров.

Подобный курс может привести к следующим последствиям. Во-первых, резкому усилению региональных автократий. Уже приводившиеся цифры наглядно доказывают, что защитить свои права, докричаться до СМИ и соответствующих федеральных инстанций кандидату по мажоритарному округу намного тяжелее, чем партийному списку. Даже выборы 2013 г. показали, что во многих случаях федеральный центр ничего не может (или не хочет) сделать со злоупотребляющими административным ресурсом региональными автократиями. Если им очень не хочется допускать на выборы конкретную партию или политика, они могут саботировать даже принятые в центре политические решения.

Большой вопрос, кто от кого сегодня зависит больше, назначенные на местах бюрократы от федерального центра (которые постепенно усиливают свой статус через выборopodobные, но неконкурентные процедуры «отфильтрованных выборов»), или центр от местных бюрократов. Ведь почти за каждым местным автократом стоит та или иная группа федеральной элиты, пролоббировавшая или поддерживавшая в свое время его назначение. В результате многие из них ощущают себя неприкасаемыми. В итоге, наличие «федеральной крыши» парадоксальным образом ведет к усилению обособления и ужесточению конкретных региональных политических режимов.

Во-вторых, курс на департизацию может ускорить процесс разрушения старых системных партий, которым останется уповать либо на силу инерции, либо пытаться найти новых лидеров и/или новое политическое дыхание, что почти наверняка потребует политической радикализации и большей политической самостоятельности.

В-третьих, подобный курс не спасет от появления новых лидеров. Даже формальное сохранение доминирования «Единой России» через увеличение доли мажоритарных округов может обернуться ловушкой, если протестный тренд окажется слишком сильным и оппозиция использует фактор мобилизации вокруг сильного харизматического лидера, как уже произошло на выборах в Красноярске, где партия власти выиграла лишь 4 одномандатных округа.

В конечном счете, какие бы ухищрения в попытках обмануть реальность не предпринимались, прежняя политическая система получит удар если не с одной, так с

другой стороны. Фактически у власти есть выбор, кому проиграть на следующем этапе – новым, но при этом федеральным игрокам (и попытаться самой сгенерировать такого игрока внутри властной системы) или региональным автократиям, что может стать ударом по единству страны и повысить риски ее дезинтеграции. Это напоминает попытку обойти изрытую ямами дорогу через топь. Спасти статус-кво и остановить процесс неизбежных изменений все равно не получится.

СТРАТЕГИИ И МЕХАНИЗМЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕАКЦИИ

РАЗДЕЛ 2.7.

Российская правоприменительная практика: правовое администрирование и репрессивные технологии (Владимир Пастухов)

1. От правосудия к правовому администрированию.

1.1. Предварительные замечания.

В рамках данного обзора, если иное специально не оговорено, рассматриваются проблемы правоприменения в рамках уголовного судопроизводства. Это обусловлено как тем, что именно в этой сфере за рассматриваемый период происходили наиболее динамичные изменения, так и тем, что в указанный период именно уголовное судопроизводство в силу ряда причин, о которых будет сказано ниже, стало определять облик российского правосудия в целом.

1.2. Дуализм российского права.

С одной стороны, современная Россия предстает страной, где господствует правовой нигилизм. На первый взгляд, право играет в практической жизни населения России мизерную роль. Еще несколько лет назад гораздо больший интерес, чем право, у исследователей вызывали те неформальные нормы и правила поведения («понятия»), которые порой и были реальными регуляторами поведения миллионов россиян. Сегодня действенность этих неформальных норм ставится под сомнение, и возникает ощущение, что единственным действующим «регулятором» в России осталось насилие (этот феномен получил название «беспредел»).

С другой стороны, как это ни парадоксально, Россия предстает страной, в которой непрерывно растет «спрос на право». Этот спрос вытекает, прежде всего, из потребностей растущего, несмотря на все ограничения, частного рынка. Развитие рыночных отношений имеет неизбежным следствием необходимость «разруливать» тысячи мелких и крупных конфликтов. А это в свою очередь подталкивает участников рынка к поиску оптимальных форм их разрешения.

Из года в год все больше людей обращается в России в суд. При этом опережающими темпами растут именно обращения в суды по спорам граждан и частных организаций друг с другом. Анализировать эти данные очень сложно, так как реальность, стоящая за этими цифрами, может быть очень разнообразной (о чем будет сказано позднее). Тем не менее, обращение в суд пользуется у граждан России всё возрастающим спросом. Но также очевидно, что россияне охотнее судятся друг с другом, чем с государственной властью.

1.3. Правоприменение: конкуренция трендов.

Сегодня мы можем наблюдать в развитии российского права не одну, а две равнозначные разнонаправленные тенденции.

С одной стороны, растет востребованность права, как уже было сказано. В подавляющем большинстве случаев дела в суде разрешаются более или менее в соответствии с законом. И хотя качество судопроизводства не отвечает современным стандартам и общественным ожиданиям, в общем и целом оно является достаточно «сносным», что и находит отражение в данных судебной статистики и результатах опросов общественного мнения.

С другой стороны, везде, где власть прямо или косвенно является участником правоотношений, растут правовой произвол и правовой нигилизм. Власть наподобие «черной дыры» искривляет вокруг себя «правовое пространство». А в непосредственной близости от нее «правовая материя» и вовсе исчезает. Все правовые коллизии, в которых представители власти оказываются одной из сторон, как показывают многочисленные примеры, разрешаются в России исключительно в пользу власти.

1.4. Ахиллесова пята российского правоприменения.

Картина перестает быть (получается, что была в обычном судопроизводстве радужной, а в уголовном ею быть перестала. Лучше сказать становится еще менее) радужной, как только мы из сферы гражданского судопроизводства переместимся в сферу уголовного судопроизводства. Несмотря на все меры, якобы направленные на обеспечение независимости, объективности и состязательности уголовного судопроизводства в России, суды общей юрисдикции выносят не более 1% оправдательных приговоров. Вряд ли кто-то рискнет отнести такой результат исключительно на счет высокой квалификации работы обвинения. Не менее любопытно, что судами удовлетворяется более 93% ходатайств об арестах. В совокупности с практически пыточными условиями содержания задержанных в следственных изоляторах (что доказано многочисленными международными судебными решениями) такая практика превращает арест в универсальный инструмент давления на подозреваемых и обвиняемых, которые зачастую оказываются в положении заложников.

Эти данные свидетельствуют о деградации судебной системы, которая происходит одновременно в двух сегментах: «внешнем» и «внутреннем». Во «внешнем» – падает влияние судебной власти как таковой. Во «внутреннем» – происходит перерождение судебного процесса, его «опрошение», выхолащиваются институты и правила, которые, собственно, и составляют содержание правосудия. Как следствие, в России в течение многих лет неуклонно происходит сокращение «пространства правосудия».

1.5. Преодоление «либерального нырка».

Особенность правоприменительной практики 2012 г. состояла в том, что она проходила под знаком преодоления попытки «либерализации» уголовного судопроизводства, предпринятой годом ранее. Этот процесс был запущен президентом Дмитрием Медведевым частично как реакция на скандал, связанный с гибелью в российском СИЗО в конце 2009 г. юриста Сергея Магнитского, обвинявшегося в совершении налогового преступления. К сожалению, к 2012 г. «эффект Магнитского» был полностью нивелирован, и стало понятно, что либеральные поправки в законодательство не повлияли существенным образом на правоприменительную практику, которая в целом сохранила свой репрессивный характер.

Из сводного отчета, подготовленного Судебным департаментом Верховного суда в апреле 2013 г., следует, что за 2012 г. в районные суды было направлено 147784 ходатайств о заключении под стражу, из которых было удовлетворено 132 923. Только в 5 863 случаях принятие решения занимало более одних суток. Лишь в 347 случаях лицо было отпущено под залог, и в 1508 случаев применен домашний арест. За этот же период в суд было направлено 198775 ходатайств о продлении срока заключения под стражу, из которых удовлетворено было 195234. Всего за 2012 г. по данным Судебного департамента было осуждено 764263 человека и только 5164 человека были оправданы судом. Таким образом, в 2012 году количество оправдательных приговоров в судах составило менее 0,68%.

При этом пугающими темпами росло применение особого порядка судебного разбирательства (то есть без рассмотрения дела по существу при согласии обвиняемого). Всего таким образом было осуждено, если верить данным Судебного департамента, 517769 человек, то есть около 68%. Эти цифры ясно демонстрируют, что 2012 год – это год реакции в правоприменении, когда относительные цифры, якобы свидетельствующие о либеральных подвижках, лишь оттеняют абсолютные показатели, демонстрирующие репрессивную природу российского правосудия. Показатели первых шести месяцев 2013 г. подтверждают тенденцию. Всего было рассмотрено 454998 уголовных дел, из которых 284046 были рассмотрены в особом порядке. При этом оправдано было 2565 человек, т.е. на 30 человек больше, чем за тот же период 2012 г.²⁹

1.6. Репрессивное правоприменение.

С точки зрения эволюции правоприменительной практики в постсоветской России, 2012–2013 годы оказались значимым рубежом. Это время окончательного становления системы репрессивного правоприменения, формирование которого продолжалось более десяти лет, и, по сути, захватило всю эпоху, которую принято называть «путинской». Сегодня мы можем говорить о существовании этой системы как о свершившемся факте, транзит закончен, и теперь репрессивное правоприменение способно развиваться на собственной основе, совершенствуясь и раздаваясь вширь.

²⁹ Данные судебной статистики см. на сайте Судебного департамента Верховного суда РФ (<http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=1775>).

Ключевым свойством репрессивного правоприменения является редукция юридического содержания в угоду политическому. Эволюция правоприменительной практики в течение последних двух лет происходила в направлении установления всестороннего и всеобъемлющего политического контроля над юридическими институтами и процессами. Результатом такой эволюции стало практически полное и окончательное перерождение правосудия в правовое администрирование.

1.7. Правовое администрирование и иерархия правоприменения.

Правовое администрирование отличается от правосудия тем, что оно не обладает какой-либо особой автономией по отношению ко всем другим отраслям бюрократической деятельности. Судопроизводство в этом случае не является самостоятельной ветвью власти, находящейся в особых отношениях с другими ее ветвями на основании конституционного принципа разделения властей, а превращается в некую специфическую отрасль внутри исполнительной власти, отличающуюся от других лишь в той степени, в которой один вид профессиональной деятельности отличается от другого.

В рамках правового администрирования иерархия правоприменения выглядит совершенно иначе, чем в рамках правосудия. Прежде всего это связано с тем, что в правовом администрировании суд не играет системообразующей роли, не является вершиной правоприменительной пирамиды. Напротив, суды лишены какой-либо самостоятельной, тем более творческой, роли. Это своего рода отделы технического контроля (ОТК) на большом производстве, через руки которых готовая продукция проходит окончательную проверку, перед тем как поступить в продажу.

Это имеет два очень важных последствия. Во-первых, судьи перестают быть чиновниками с особым статусом, а становятся обыкновенными чиновниками, отчетывающимися перед вышестоящими чиновниками, получающими указания и выполняющими планы. Их поощрение и наказание напрямую связаны с результатами их труда. Сами суды организованы как обыкновенные ведомства «министерства правосудия», мало чем, кроме названий, отличающиеся от министерства обороны или министерства образования.

Во-вторых, в рамках системы правового администрирования «последние становятся первыми». Пирамида правоприменения переворачивается с ног на голову. То есть фактически именно действия оперативных служб определяют все окончательные решения. Все другие институты – следствие, прокуратура, суд - носят вспомогательный, комплементарный по отношению к оперативной работе характер и лишь закрепляют (фиксируют) результаты оперативной деятельности. Как предварительное, так и судебное следствие, не говоря уже о прокурорском надзоре, являются сугубо формальными процедурами.

1.8. Кризис доверия к судебной системе.

Тезис о редукции правосудия до уровня правового администрирования позволяет объяснить существование парадокса, который большинство лояльно настроенных экспертов склонны были долгие годы интерпретировать как доказательство высокой эффективности российской судебной системы. Речь идет о статистических данных, которые из года в год показывают рост обращений в суды и увеличение количества рассматриваемых судами всех уровней гражданских и уголовных дел. Этот механический рост показателей зачастую истолковывается как свидетельство растущего доверия к российской судебной системе. В действительности количество обращений свидетельствует о доверии судам не больше, чем количество писем с жалобами в министерство здравоохранения свидетельствует о доверии министру здравоохранения. Они свидетельствуют только о росте числа конфликтов, которые требуют своего разрешения. Эти конфликты порождают обращения, которые направляются туда, куда им положено быть направленными.

1.9. «Удвоение правосудия».

В рассматриваемом периоде появился индикатор, который позволяет делать далеко идущие выводы о кризисе всей системы правоприменения. Таким индикатором является иммиграция судебных споров из России. Количество споров между де-факто российскими резидентами, рассматриваемых зарубежными, в первую очередь английскими судами, возрастает в геометрической прогрессии. Лондон гораздо быстрее Санкт-Петербурга

превращается в российскую юридическую столицу, и переезд туда осуществляется с гораздо большей охотой. Причем как раз судебное разбирательство Березовского с Абрамовичем, финал которого пришелся на рассматриваемый период, в самую последнюю очередь является показательным. Показательными являются десятки «негламурных» дел, рассмотрение которых сегодня перенесено в зарубежные юрисдикции.

Косвенно о кризисе российского правосудия говорит также беспрецедентно низкий процент положительных решений об экстрадиции, принятых западными судами по требованиям российской прокуратуры. Это и есть настоящая оценка качества судебной системы, данная самыми независимыми экспертами.

1.10. «Общее» и «специальное» правосудие.

Непрерывное и интенсивное давление на суд и правоприменительную систему в целом привели к ее фактическому расслоению на «общее» и «специальное» судопроизводство, что в какой-то степени соответствует исторической практике времен реакции (конец XIX – начало XX в., 30-е годы XX в.). Все дела, как уголовные, так и гражданские, в которых присутствует «государственный интерес», рассматриваются под жестким административным контролем, зачастую особо подобранными судьями, которые специализируются на рассмотрении такого рода дел. Возможность принятия политически несогласованного постановления суда в рамках такого производства практически исключается. Помимо этого судопроизводство, естественно, осуществляется и по огромному количеству уголовных и гражданских дел, в которых «государственный интерес» прямо не выражен. В рамках таких производств постановления суда принимаются в соответствии с действующим законом с поправкой на коррупционную составляющую (которую не следует преуменьшать, но не стоит и преувеличивать), а также на общую деградацию профессиональной юридической культуры судей (которая неизбежна с развитием правового администрирования).

Основной проблемой российского правосудия и правоприменения в целом сегодня является не коррупция, а политический контроль над судами, который и является триггером их деградации.

1.11. Феномен резонансных дел.

Широкой публике ситуация, сложившаяся в правоприменительной практике последних лет, раскрывается через так называемые «резонансные дела» – судебные процессы, привлекающие всеобщее внимание и широко освещаемые средствами массовой информации.

Бытует мнение, что резонансные дела не отражают в полной мере положение дел в российском судопроизводстве, и реальная картина правоприменительной практики сильно отличается от той, которую можно наблюдать на примере дел Ходорковского, Магнитского или Навального. В действительности, если и есть различие, то скорее в худшую сторону, ибо общественное внимание заставляет, зачастую, полировать действительность, заботясь о презентабельности процессов. Резонансные дела являются скорее не отклонением от нормы, а экстрактом, «горькой настойкой» из российской правоприменительной практики, анализируя которую можно определить основные тенденции ее развития.

2. Правоприменительная практика 2012–2013: основные события.

2.1. Общее и особенное в правоприменении.

Как и все несчастные семьи, все резонансные дела «юридически несчастливы» по своему. Каждое из них имеет свою правовую предысторию, особенную политическую природу и неповторимую процессуальную судьбу. Тем не менее в них можно усмотреть проявление общих закономерностей, тенденций в развитии правоприменительной практики. Именно под этим углом зрения, эти дела представляют интерес для данного обзора. В первую очередь речь идет о «тройке» дел, которые к настоящему моменту символизируют «политически мотивированное уголовное судопроизводство» в России – «дело Ходорковского и Лебедева», «дело Магнитского» и «дело Навального». К ним примыкают другие дела, такие, как «болотное дело», «дело Pussy Riot» и некоторые другие.

2.2. Дело Ходорковского и Лебедева.

«Дело Ходорковского» является «ветераном» репрессивного судопроизводства и, казалось бы, все открытия, которое оно могло совершить, находятся далеко за пределами рассматриваемого периода. Тем не менее, дело это продолжало неприятно удивлять новыми примерами проявлений правового нигилизма. В частности, оно наглядно продемонстрировало юридическую беспомощность и практическую бесполезность высших судов в России и вообще надзорного судопроизводства в делах, где имеется политическая составляющая.

Суть проблемы состоит в том, что высшие суды, в первую очередь, Верховный суд РФ и Конституционный суд РФ, стали постфактум, с большим опозданием, признавать, что при рассмотрении дел в судах первой инстанции и в рамках апелляционного и кассационного производства имели место нарушения норм материального и процессуального права, а применяемые законы были интерпретированы судами таким образом, что правоприменительная практика приобрела в целом неконституционный характер. Однако эти «откровения» высших судов, постановления которых вроде бы обязательны для судов низших инстанций, не имели никакого практического значения и не привели к пересмотру ранее принятых судебных актов.

Так, 24 июля 2012 г. Председатель Верховного суда РФ принял Постановление об отмене постановления судьи об отказе в удовлетворении надзорной жалобы, в котором было указано на необходимость учета при рассмотрении дела доводов, представленных защитой. Однако никакого практического значения это указание Верховного суда РФ на последующие решения нижестоящих судов не возымело. Аналогичным образом при рассмотрении дела об условно-досрочном освобождении Лебедева были проигнорированы выводы, содержащиеся в Определении Конституционного суда РФ от 1 марта 2012 г., формально обязательного для всех судов. Все это очередной раз свидетельствует о том, что реальная правоприменительная практика замкнута в России не на высшие суды, а на исполнительную власть, которая и венчает в действительности судебную пирамиду.

В конце 2013 г. «дело Ходорковского и Лебедева» получило неожиданную развязку после того, как высшим руководством страны было принято политическое решение о помиловании Михаила Ходорковского. Это решение ничего не изменило в самой

правоприменительной практике. Суды лишь оформили принятое решение в тех пределах, которые установила политическая власть. Так Верховный суд в очередной раз отказался исполнять рекомендации Европейского суда по правам человека и оставил в силе постановление суда о взыскании с Ходорковского и Лебедева почти полумиллиарда долларов убытков. Достаточно комичным выглядело и решение о сокращении срока Лебедеву (который отказался написать ходатайство о помиловании). Суд сократил эти сроки ровно настолько, чтобы Лебедев смог выйти на свободу на следующий день после вынесения решения. Очевидно, что к реальному правоприменению эти судебные акты никакого отношения не имеют и лишь являются прекрасной иллюстрацией сервильной функции российских судов.

2.3. Дело Магнитского.

В 2013 г. знаковое для России «дело Магнитского» достигло своего апогея и воплотилось в начавшийся в Тверском районном суде города Москвы посмертный судебный процесс над Сергеем Магнитским по обвинению в уклонении от уплаты налогов. Соответствующее обвинение Сергею Магнитскому было предъявлено в ноябре 2008 г., тогда же в отношении него была избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, он находился под арестом более 11 месяцев и погиб при невыясненных обстоятельствах 16 ноября 2009 г., еще до того, как его дело было передано в суд, после чего уголовное дело в отношении него было прекращено в связи с его смертью.

В июле 2011 г. заместитель Генерального прокурора РФ отменил постановление о прекращении уголовного преследования Сергея Магнитского и уголовное дело против него было возобновлено посмертно. Родственники Сергея Магнитского неоднократно и категорически возражали против возобновления уголовного преследования, в том числе в судебном порядке. Несмотря на их протесты и на четко выраженную позицию Конституционного суда РФ, которая состоит в том, что возобновление уголовного судопроизводства в отношении умершего лица возможно только с целью его реабилитации, уголовное дело было направлено прокуратурой, поддержавшей обвинение в отношении Магнитского, в суд. Абстрагируясь от всех других обстоятельств «дела Магнитского», следует признать, что само по себе посмертное уголовное преследование лица является грубейшим нарушением действующего уголовного закона,

Конституции РФ и международных обязательств Российской Федерации. Тем не менее, высокая политическая мотивированность репрессивного правосудия заставляет идти на очевидные и беспрецедентные нарушения законов ради достижения политических и пропагандистских целей.

2.4. Дело Браудера.

«Дело Браудера» отпочковалось от «дела Магнитского» после того, как Конгрессом США был принят Акт Магнитского, вводящий визовые и финансовые санкции в отношении ряда российских чиновников, в отношении которых существовали подозрения в их возможной причастности к гибели Сергея Магнитского и хищению денег из бюджета Российской Федерации.

Через месяц после принятия Акта Магнитского организатору кампании в поддержку этого законопроекта Уильяму Браудеру были предъявлены в России новые обвинения в хищении путем обмана акций ОАО «Газпром», а сразу вслед за опубликованием первого списка лиц, к которым указанные санкции должны быть применены, Уильям Браудер был объявлен в международный розыск и заочно арестован российским судом.

Главной особенностью предъявленного обвинения, абстрагируясь от его конкретного содержания, является то, что оно было предъявлено за совершение действий, которые в течение многих лет официально признавались легальными регулятором рынка ценных бумаг, Генеральной прокуратурой и даже главой Правительства РФ. Аналогичные действия совершались всеми другими субъектами рынка, которые на аналогичных основаниях покупали и владели акциями ОАО «Газпром» в 1997-2005 годах. Однако никому, кроме Уильяма Браудера, обвинения не были предъявлены. Таким образом, дело по обвинению Уильяма Браудера является на сегодняшний момент, пожалуй, самым ярким примером селективной юстиции в политических целях. При этом происходит произвольная конверсия правомерного поведения в противоправное, что, впрочем, является общей чертой и многих других дел.

2.5. Дело Алексея Навального.

Само по себе уголовное преследование Алексея Навального, характер и количество предъявленных ему обвинений беспрецедентны. Отличительной чертой «дела Навального» является то, что его политический характер не скрывается, что, безусловно, само по себе является нарушением действующей Конституции. Шокирующие и парадоксальные заявления представителей Следственного комитета РФ не стали, однако, поводом для проведения прокурорской проверки.

По сути же, Навальный обвинен в том, что занимался коммерческой деятельностью как таковой, а сама структура обвинения выстроена таким образом, что рассматривает любую торговую операцию как спекуляцию. Его дело – это мостик между репрессивной практикой современного уголовного судопроизводства и традициями, заложенными советской правоприменительной практикой. Ключевой момент обвинения состоит в том, что законное приобретение товара, за который уплачена его полная стоимость, рассматривается как хищение этого товара в полном объеме по сговору между продавцом и покупателем. Трудно даже представить себе пределы возможного в будущем применения такого «расширенного» толкования норм уголовного закона. Избирательное правосудие при таком подходе становится неограниченным.

В целом можно говорить о систематическом злонамеренном уголовном преследовании Алексея Навального на протяжении всего периода с 2012 по 2014 г., которое ведется скоординировано сразу по нескольким направлениям. Порядок предъявления ему обвинений и размер наказаний полностью синхронизирован с политическими задачами, которые в данный момент решает власть. Вначале ему был вынесен обвинительный приговор по обвинению в хищении леса («дело Кировлеса») и был назначен реальный срок наказания. Однако заключение Навального под стражу поставило под вопрос легитимность выборов мэра Москвы, которые в отсутствие Навального выглядели бутафорскими. Тогда реальный срок был заменен условным по ходатайству прокуратуры, а рассмотрение дела в апелляционной инстанции было задержано ровно на тот срок, который был необходим, чтобы Навальный принял участие в выборах.

Одновременно продолжалось расследование другого дела («дело Ив Роше»). По этому делу в течение длительного времени не велось активных следственных действий. Но сразу же после регистрации «Партии Прогресса», возглавляемой Навальным, и в

преддверии выборов в Московскую городскую думу в рамках этого дела было принято решение о домашнем аресте Навального и его полной изоляции.

2.6. «Болотное дело».

Комплекс уголовных дел по обвинению в организации массовых беспорядков, частью расследуемых, частью уже рассмотренных судом, объединенных общим названием «Болотное дело», является самым масштабным политическим процессом в России, который продолжался на протяжении всего рассматриваемого периода.

В этом политическом деле есть два уровня – поверхностный, касающийся соблюдения юридических процедур, принципов и норм уголовного судопроизводства при расследовании и рассмотрении в суде дел в отношении конкретных обвиняемых, и глубокий, касающийся политической природы этого дела в целом.

Рассмотрение дел в отношении предполагаемых участников массовых беспорядков выявило вопиющее неравенство в положении защиты и обвинения, которое, впрочем, прослеживается и во всех других знаковых делах. Аргументы защиты, как бы весомы они ни были, отвергаются без каких-либо доводов, рассмотрению подлежат только отобранные следствием факты и доказательства, подтверждающие обвинительную версию. Все это заранее подрывает доверие к любому судебному акту, который может быть вынесен по итогам рассмотрения данного дела и формирует глубокое предубеждение в отношении независимости и объективности суда.

Практически судебное следствие выявило полную несостоятельность обвинения. Гласный характер судебного процесса и огромное внимание к нему со стороны общественности не позволили скрыть это обстоятельство. В этой ситуации вынесенный вопреки правовой и человеческой логике предельно жесткий приговор, по которому значительная часть обвиняемых получила реальные сроки наказания, вызвал обоснованные массовые протесты правозащитников.

Но есть и более серьезная проблема. Даже если бы факт участия отдельных лиц в массовых беспорядках был достоверно установлен и объективно доказан в ходе состязательного судебного следствия, то это не снимало бы вопрос о том, в какой степени этот судебный процесс является легитимным. «Болотное дело» выявило главное,

сущностное противоречие всей современной российской правоприменительной практики – само правоприменение является неправовым в строгом смысле этого слова в силу отсутствия консенсуса по вопросу о легитимности политической системы. По всей видимости, речь идет о противоречии, которое не может быть устранено чисто юридическими средствами.

2.7. Дело Развозжаева и Удальцова.

Дело Развозжаева и Удальцова, являющееся по сути частью большого «Болотного дела», стоит, тем не менее, особняком в связи с тем, что включает в себя эпизод, связанный с незаконным похищением подозреваемого на территории другого государства и перемещении его в Россию, минуя все установленные законом и нормами международного права процедуры.

Фактически дело Развозжаева, вне зависимости от сути предъявленных ему обвинений и его процессуальной судьбы, уже стало прецедентным. В рамках этого дела было легализовано право спецслужб на похищение людей и внепроцессуальные действия в отношении лиц, действия которых рассматриваются как угроза государственной безопасности. По своей правовой природе дело Развозжаева свидетельствует о том, что Россия по-своему применяет те же методы «экстерриториальной юстиции» в работе спецслужб, за которые гласно и публично критикует США (воздушные тюрьмы, содержание тюрьмы на базе Гуантанамо и так далее).

2.8. Дело Pussy Riot.

Процесс над солистками панк-группы Pussy Riot, как и другие резонансные дела, стал настоящей энциклопедией уголовно-процессуальных нарушений. К их числу относится, в первую очередь, произвольная криминализация тех или иных общественно опасных или даже вообще правомерных действий. Особенность предъявленного обвинения состояла в том, что на момент совершения «акта вандализма в Храме Христа Спасителя» эти действия не были уголовно наказуемыми. Чтобы привлечь обвиняемых к уголовной ответственности, пришлось криминализовать их постфактум, нарушив тем

самым основы уголовного судопроизводства и его базовый принцип, известный со времен римского права – нет преступления без указания на то в законе.

До начала посмертного процесса над Сергеем Магнитским это было, пожалуй, самым абсурдным и наглым нарушением принципов уголовного судопроизводства. Как и в случае с Ходорковским, политическое решение об амнистии солисток группы только подтвердило управляемость правоприменительной системы. Несмотря на то, что амнистия должна носить общий неперсонализированный характер, закон был сконструирован таким иезуитским способом, чтобы позволить Толоконниковой и Алейкиной покинуть колонию до начала Олимпийских игр. Так или иначе, они оказались на свободе раньше окончания срока назначенного им наказания в некоторой степени даже вопреки своей воле.

2.8. Дело Трефилова.

Юридическая практика начала XXI в. показала, что не только «русская кухня», но и «русское право» могут существовать в изгнании. Процесс Березовского против Абрамовича в Великобритании привлек всеобщее внимание и заставил говорить о зарубежной альтернативе российскому судопроизводству. Экспорт судебных споров осуществляется не менее интенсивно, чем экспорт нефти и газа. И это естественно: вывоз капитала из России идет не сам по себе, вместе с капиталом утекают и их владельцы, увозя с собой все неразрешенные на Родине проблемы.

Принципиальное значение имеет не только то, что россияне судятся теперь за границей, но и то, что в ходе этих процессов всплывают такие подробности и детали правоприменительной практики в России, изучение которых само по себе может впоследствии составить содержание не одного уголовного дела и, я уверен, в будущем существенным образом повлияет на эту практику. Хотя и в ходе «процесса века» всплывали многочисленные свидетельства российской коррупции, в данном аспекте наиболее показательным является не этот, а другой процесс, случившийся в Лондоне в рассматриваемом периоде, – дело об экстрадиции предпринимателя Георгия Трефилова.

Трефилов, в прошлом владелец одной из крупнейших розничных торговых сетей в России, стал, по его словам, жертвой рейдерского захвата бизнеса бывшими партнерами,

которые инициировали возбуждение против него уголовного дела. При рассмотрении в суде Лондона дела об экстрадиции Трефилов предоставил аудиозаписи, свидетельствующие о групповом вымогательстве денег у него организованной группой высших чинов Следственного департамента МВД и сотрудников Генеральной прокуратуры. Эти записи демонстрируют полное нравственное и правовое разложение всей системы уголовного судопроизводства в России, что заставило английского судью дать в своем решении беспрецедентную оценку состояния российской правоохранительной системы, указав, что «уровень коррупции, выявленный по данному уголовному делу, приводит в ужас». К сожалению, британский судья не имел возможности ознакомиться с российской практикой правоприменения более широко и детально. Для России дела, подобные делу Трефилова, – это ужас без конца.

3. Правоприменительная практика 2012–2013: основные тенденции.

Резонансные дела отражают, каждое по-своему, некие общие тенденции в развитии правоприменительной практики. Эти тенденции позволяют сделать выводы касательно того направления, в котором движется российская правоприменительная практика.

3.1. Поглощение гражданского судопроизводства уголовным.

Одной из заметных тенденций стало существенное практическое снижение роли гражданского судопроизводства. На первый взгляд этот тезис покажется спорным, особенно на фоне победных реляций арбитражных судов о триумфальном росте числа рассматриваемых ими дел. Но дело не в количестве дел, а в их качестве, если так можно выразиться.

В реальной жизни решение по хозяйственному спору в рамках гражданского судопроизводства перестало, зачастую, быть окончательным. Не достигнув удовлетворения в арбитражном или гражданском суде, стороны все чаще прибегают к испытанному методу – пытаются превратить гражданско-правовой конфликт в уголовно-правовой, вовлечь государство со всем его «аппаратом насилия» в свой частный спор,

заставить правоохранительные органы работать «на себя». То, что невозможно получить в рамках гражданского судопроизводства, оказывается вполне возможным заполучить при помощи уголовного преследования оппонента, причем практически даром. Именно отсюда – повсеместно наблюдаемая практика перерастания, перерождения гражданских дел в уголовные.

Это рождает в обществе неадекватное представление о роли уголовного права и уголовного судопроизводства в системе права в целом, которое уже даже находит теоретическое закрепление. Некоторые юристы заявляют, что система российского права – это пирамида отраслей, вверху которых расположилось уголовное право. На практике это выражается в том, что обвинение в мошенничестве превратилось в своеобразный «черный ящик», в который попадает «все, что плохо лежит». Любая гражданско-правовая сделка, особенно в сфере кредитно-денежных отношений, может сегодня стать поводом для возбуждения уголовного дела. Исчезла граница между уголовными преступлениями и административными и гражданско-правовыми проступками. В том же деле о хищении акций Газпрома, возбужденном против Уильяма Браудера, последний обвиняется в нарушении Указа Президента, в котором вообще не предусмотрено уголовно-правовых санкций (только обязательное расторжение сделки и возврат имущества).

Все это создает огромную неопределенность для участников хозяйственных отношений и для простых граждан и очевидно препятствует дальнейшему экономическому росту, если не понимать под последним исключительно рост доходов от контролируемого государством экспорта природных ресурсов.

3.3. Формирование репрессивных технологий.

Как и восемьдесят лет тому назад, в недрах правоохранительной системы стали формироваться технологии массового осуждения, своего рода юридические лекала, позволяющие поставить производство сфабрикованных уголовных дел «на поток». Эти технологии довольно просты и вряд ли могут быть названы вполне оригинальными. Тем не менее, они несут на себе и отпечаток той эпохи, которую сегодня переживает Россия.

Основу этих технологий составляет триада: презумпция виновности, оговор и подлог. Они могут применяться по отдельности, но, как показывает опыт, чаще

используется вместе, как своего рода «джентльменский полицейский набор». Структура обвинительных заключений, направляемых сегодня в суд, такова, что виновность в них не является тем, что подлежит доказыванию – она не доказывается, а провозглашается. Обычная формула практически по любому резонансному делу выглядит приблизительно так: «Обвиняемый в неустановленном месте, в неустановленное время, с неустановленными лицами с намерением совершить преступление заключил сделку, хотя формально и являющуюся законной, но по сути имеющую целью похитить имущество (всю нефть, весь лес, все акции «Газпрома» и так далее)».

Это было бы хорошей шуткой, если бы не было почти цитатой. При таком подходе обвиняемый вынужден возлагать бремя доказывания своей невиновности на себя, что в большинстве случаев невозможно сделать.

При этом в качестве основного доказательства все чаще используется оговор. Следствие широко использует с этой целью возможности досудебного соглашения с провокаторами, которые, руководствуясь самыми различными мотивами, обвиняют в совершении преступления тех лиц, на которых указывает следствие. Шокирующими в этой связи стали результаты расследования в колонии, где содержатся лица, приговоренные к пожизненному содержанию за особо тяжкие преступления, в которой администрация и оперативные сотрудники конвейерным способом фабриковали показания «пожизненно осужденных» в отношении третьих лиц «под заказ». При этом ложные доносы исчислялись сотнями.

Наконец, обвинение широко практикует подлог, наиболее невинной разновидностью которого является объявление противозаконными действий, ранее считавшихся правомерными. Это легко можно проследить по всем процессам, начиная с первого дела Ходорковского и Лебедева, и заканчивая посмертным осуждением Магнитского. При помощи этих нехитрых рычагов сегодня практически любой человек при наличии на то политической воли может быть обвинен в совершении преступления и осужден.

3.4. Триумф селективной юстиции.

Правоприменение, как и политическое и экономическое управление в России, стало ручным. Отсутствуют какие-либо единые стандарты правосудия. По сути возобладал принцип, что каждый человек заслуживает своего собственного суда, кто сурового, а кто, наоборот, гуманного.

Сергей Магнитский должен был содержаться под стражей, несмотря на установленную врачами необходимость оперативного лечения. Евгения Васильева, гражданская жена бывшего министра обороны и бывшего же руководителя налоговой службы, чьих подчиненных Магнитский обвинял в совершении масштабных хищений, была оставлена проживать в своей роскошной квартире в центре Москвы, ей разрешили иметь домработницу и совершать прогулки на свежем воздухе. Эти двойные стандарты практически открыто пропагандируются. Ходорковского преследуют за то, что делали практически все, что негласно признавалось общей практикой. При этом ни один из тех, кто проявил лояльность власти, не был привлечен к уголовной ответственности за аналогичные проступки. Лицам, лояльным власти, прощаются практически любые правонарушения, даже если информация об этих правонарушениях становится достоянием гласности, и имеются неопровержимые доказательства их вины.

Все это привело к тому, что норма статьи 19 Конституции Российской Федерации, предусматривающая равенство всех перед законом, на практике оказалась отменена, на нее наложен мораторий. Правоприменение носит в России избирательный характер, что не позволяет надеяться на формирование в будущем хоть сколь-нибудь приемлемой правовой среды.

3.5. Особое производство без особого повода.

В России все более популярным становится «эксклюзивное правоприменение». Из общих правил и процедур все чаще делаются изъятия для особых случаев, которые отнюдь не являются особыми. В первую очередь это касается злоупотребления вроде бы полезным «изобретением» в виде особых производств для лиц, согласившихся с обвинением и пожелавших, чтобы следствие в отношении них осуществлялось в упрощенном порядке без рассмотрения дела по существу, то есть без заслушивания свидетелей, без рассмотрения доказательств и так далее. Иногда это сопряжено с заключением досудебных соглашений со следствием.

Эта возможность превратилась в настоящую дыру, в которую утекает правосудие. Количество подобного рода процессов, которые проходят без свидетелей в прямом и переносном смысле слова, растет в геометрической прогрессии. Люди спешат признать себя виновными наперегонки, попутно давая обвинительные показания в отношении других лиц, превращающихся в заложников этих упрощенных процессов. Все это начинает походить на «судопроизводство по Вышинскому». Реального судебного следствия нет, следствие сводится к торгу между обвиняемым и оперативными службами, имеющими неограниченные возможности оказания давления на обвиняемого во время его предварительного заключения под стражу.

В связи с этим, несмотря на «либеральные поправки» в Уголовный кодекс, принятые по инициативе Дм. Медведева после гибели в СИЗО Сергея Магнитского, количество арестов существенно не снизилось. Следствие научилось использовать лазейки в законодательстве, чтобы обходить введенные по инициативе Медведева ограничения. В результате обвинение в мошенничестве, которое дает возможность заключить лицо под стражу, стало практически самым универсальным и востребованным.

Вся оперативно-следственная работа выстроена на том, чтобы осуществить захват «заложника» и начать с ним долгий и мучительный (для заложника) торг, который должен завершиться соглашением с предъявленным обвинением. Естественно, что единственной формой эффективной защиты в этом случае становится эмиграция, что и стало причиной перезагруженности лондонских судов, о которой было написано выше.

4. Неутешительные выводы.

Исторически правоприменение в России всегда было далеко от совершенства. За всю свою историю Россия никогда не была правовым государством в полном объеме, хотя случались периоды, когда она подходила к этому рубежу несколько ближе. К сожалению, сегодня Россия движется в обратном направлении, откатываясь назад даже от того уровня, который был достигнут правовой системой в период «позднего тоталитаризма» в конце 1970-х – начале 1980-х годов.

Наряду с присущей России гибкостью в применении законов, проявляет себя и другая тенденция. Возникают «зоны отчуждения», в которых законы не действуют вовсе.

Появляются «спецсубъекты», которые имеют практически феодальные привилегии, освобождающие их от ответственности за любые преступления. Тенденция состоит в том, что эти «зоны отчуждения» становятся все более обширными, и количество «спецсубъектов» и объем предоставляемых им индульгенций растет. В 2012–2013 гг. эта тенденция только усугубилась. Дальнейшее движение в указанном направлении превратит эти правовые воронки в черные дыры, которые поглотят правовую систему России.

РАЗДЕЛ 2.8.

Гражданское общество и государство: от сосуществования к противостоянию

(Мария Липман)

1. Предыстория: общество как объект государственного контроля

Установление контроля над политическим пространством на раннем этапе президентства В. Путина имело целью приструнить губернаторов, законодательную власть, политические партии и крупный бизнес. Постепенное устранение политической конкуренции, усиление государственного контроля над федеральными телеканалами существенно ущемляли гражданские права, но сами граждане – общество как таковое – на этом этапе не были непосредственным объектом давления. Впрочем, и граждане не давали оснований для этого, поскольку не предпринимали коллективных действий и не требовали, чтобы государство соблюдало их гражданские и политические права.

К началу 2000-х гг. в стране функционировало значительное число неправительственных организаций, но на раннем этапе правления Путина власть не видела в них прямой угрозы. Тем не менее, кое-какие превентивные меры были предприняты. Так, в 2001 г. усилиями правительства был создан Гражданский форум. На форуме, для участия в котором были приглашены около 4000 организаций, была предпринята попытка собрать их в «гражданскую палату», но независимые активисты, по словам Людмилы Алексеевой, «отнеслись к этой инициативе с подозрением», и в результате Палата так и не была создана. В 2003 г. было ужесточено законодательство, регулирующее получение иностранных грантов – введен 27%-й налог. Усилиями гражданских активистов применение этого закона удалось отложить, но, как пишет Алексеева, НКО оказались «на крючке»³⁰. Среди ранних примеров конструирования подконтрольного «гражданского общества» можно также упомянуть «Петербургский диалог», заявленный как форум представителей гражданского общества

³⁰ Людмила Алексеева. Гражданское общество в России сегодня (<http://www.socpolitika.ru/rus/ngo/questions/document281.shtml>).

России и Германии, однако с российской стороны представленный государственными лицами³¹.

Весной 2004 г. в президентском Послании избранного на второй срок президента Путина прозвучал пассаж про получателей иностранных грантов, которые «просто не могут «укусить руку», с которой кормятся» (впоследствии эта формула трансформировалась в еще более чеканную «кто платит, тот и заказывает музыку»³²). Соответствующая пропаганда приобрела особенно агрессивный характер после трагедии в Беслане. Заместитель главы президентской администрации Владислав Сурков говорил про «осажденную страну» и «врага у ворот», про «пятую колонну», состоящую из «людей, навсегда потерянных для партнерства» с их «спонсорами зарубежного происхождения»³³. Заявления Суркова были направлены, прежде всего, на остатки политической оппозиции от «Яблока» до НБП, но в том же интервью шла речь о необходимости «добиться единства гражданского общества» и грядущем создании Общественной палаты.

Общественная палата – своего рода «министерство по делам гражданского общества»,³⁴ - учрежденная по инициативе государства³⁵, получающая финансирование из бюджета начала функционировать в 2006 г., затем по ее образцу были созданы аналогичные палаты в регионах. В дополнение к этим усилиям значительные средства вкладывались в создание прокремлевских молодежных организаций.

События на Украине 2005 г. (т.н. «оранжевая революция») побудили Кремль прибегнуть к более жестким мерам контроля. В 2005-2006 гг. были разработаны и отчасти опробованы многие из тех методов, которые активно применялись против неправительственных организаций впоследствии, в частности, публичная дискредитация НКО, получающих финансирование из иностранных источников. Фильм Аркадия Мамонтова

³¹ На второй встрече Диалога, оправдывая такой состав участников, Глеб Павловский заявил, что «гражданского общества в России нет». Когда немецкие участники поинтересовались, почему на «Диалоге» отсутствует, например, общество «Мемориал» (к тому моменту работавшее в России уже более 10 лет), их вопрос остался без ответа (<http://www.prpc.ru/gazeta/49/command.shtml>).

³² См., например, выступление Путина на заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека в июле 2005 г. (http://archive.kremlin.ru/appears/2005/07/20/1801_type63376type63378type63381_91644.shtml).

³³ Интервью с Владиславом Сурковым // Комсомольская правда. 2004. 28 сент. (<http://www.kp.ru/daily/23370/32473>).

³⁴ Формулировка принадлежит Николаю Петрову, Н. Петров. «Общественная палата: для власти или для общества» // Pro et Contra. 2006. №1 (31).

³⁵ В начале 2006 года Путин отозвался об Общественной палате как о «существенном инструменте гражданского общества» и отметил ее создание как одно из важных достижений предшествующего года: http://archive.kremlin.ru/appears/2006/01/31/1310_type63380type63381type82634_100848.shtml

о «шпионском камне», продемонстрированный на канале «Россия» в начале 2006 г., мутно намекал: то ли сами НКО шпионы, то ли на шпионов работают.

В тот же период был разработан новый законопроект, радикально ограничивающий деятельность НКО, получающих иностранное финансирование. В окончательной редакции он был смягчен: у иностранных грантодателей сохранялась возможность работать в России, хотя некоторые уже начали сворачивать свою деятельность. Возможность замещения иностранных грантов ресурсами отечественного бизнеса к этому времени была практически исключена. Единственным российским магнатом, создавшим благотворительный фонд, предназначенный для поддержки и развития гражданского общества, был Михаил Ходорковский (другие представители крупного бизнеса, выделяя средства на развитие третьего сектора, не создавали для этого специальных структур). Арест бизнесмена и уничтожение основанного им фонда «Открытая Россия» лишало третий сектор ключевого ресурса. Прочий крупный бизнес был окончательно взят под контроль: в дальнейшем российские предприниматели поддерживали НКО в соответствии с пожеланиями властей или, по крайней мере, удостоверившись, что такая поддержка не навлечет на них неприятности.

Государственное финансирование НКО постепенно расширялось: к финансированию Общественной палаты добавились гранты на поддержку некоммерческого сектора³⁶, в распределении которых участвовала все та же Палата. Был намечен и предпочтительный род деятельности: государство благоволило «социально-ориентированным» НКО, то есть тем, которые помогали ему в исполнении социальных обязательств – эти НКО выделялись в особую группу³⁷.

В результате, для неправительственных организаций, стремившихся к реальной автономии, практически единственным ресурсом оставались иностранные гранты, а их получателей Кремль держал «на крючке». Однако в середине 2000-х гг. государство еще проявляло относительную терпимость: наиболее крупные и заметные НКО, получающие зарубежное финансирование, сумели приспособиться к новым, менее благоприятным условиям и продолжить работу.

³⁶ К примеру в 2009 г. в соответствии с распоряжением президента «Об обеспечении в 2009 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии гражданского общества» было выделено 1,2 млрд рублей.

³⁷ <http://news.kremlin.ru/news/7359/print>. Ср.: заместитель мэра Москвы Людмила Швецова, рапортуя о том, число НКО в Москве за период с 2005 по 2010 выросла почти вдвое, указывает, что 70% из них является социально ориентированными (<http://infopublic.ru/index.php?dn=news&to=art&id=985>).

2. «Несоветские россияне»: новые типы гражданской активности во второй половине 2000-х гг.

К началу второго президентского срока В. Путина, Кремль строго локализовал территорию политики, обнес ее глухим забором. Но общественная среда – вещь куда более текучая и стихийная. Пока власть теснила получателей иностранных грантов, в Москве появилось «Общество синих ведерок», которое, по российским меркам, пользовалось довольно значительной общественной поддержкой, но при этом не проявляло интереса ни к зарубежным грантам, ни к регистрации в Минюсте. Алексей Навальный занялся расследованием коррупции при распределении госзаказов – тоже без регистрации и иностранного финансирования. Ему удалось завоевать доверие соотечественников настолько, что он стал получать добровольные пожертвования на свою деятельность (на тот момент уникальный для России пример, когда люди давали деньги не на чисто благотворительные цели).

В результате устранения политических сдержек и противовесов власть оказалась полностью неподотчетной обществу, что неизбежно вело к росту коррупции и злоупотреблению полномочиями. Безднаказанность представителей власти и приближенных к ним лиц периодически вызывала вспышки общественного возмущения. Ярким примером стала авария на Ленинском проспекте в Москве, когда столкновение «Мерседеса» одного из руководителей компании «Лукойл» с другим автомобилем привело к гибели двух женщин. В некоторых случаях протест принимал форму общественных движений, длившихся на протяжении нескольких лет – наиболее заметными среди них стала борьба против вырубки Химкинского леса или против строительства «башни Газпрома» на питерской Охте. Пока полиция боролась с активистами, которые пытались предъявить власти политические требования – «несогласными» и «Стратегией 31» – у других активных граждан окреп интерес к благотворительной деятельности и волонтерству. На исходе второго постсоветского десятилетия в России стали явственно видны признаки социальной модернизации, в частности, – все более заметными становились неформальные, не зарегистрированные объединения людей, по собственной инициативе борющихся за самые разные права – обманутые дольщики, защитники городской среды, «синие ведерки», те, кто добровольно помогал сиротам, бездомным, старикам и т. п.

Быстрое распространение интернета способствовало установлению контактов, облегчало организацию разнообразных общественных начинаний. Благодаря развитию постиндустриальной экономики, главным образом в Москве, сформировалось новое сообщество россиян «несоветского образца» – обладавших современными профессиональными навыками, ориентированных на «достижительность» и успех, свободных от привычного советского иждивенчества и привыкших к самостоятельному принятию решений. Постепенно в этой среде, в целом вестернизированной и либеральной, все более популярной становилась альтруистическая деятельность – те же навыки, которые позволили членам этого сообщества добиться успеха для себя, они использовали для помощи более слабым и нуждающимся. Летом 2010 г. во время разрушительных лесных пожаров в центральной России эта часть общества наглядно продемонстрировала способность к быстрой организации и эффективным совместным усилиям.

Гражданская активность нового образца отличалась гибкостью – сегодня ты помогаешь погорельцам, а завтра сиротам в детском доме или обитателям дома престарелых, одновременно участвуешь в сборе средств, необходимых кому-то для лечения, или организуешь развлечения для детей. Особенностью этого нового сообщества стали солидарность и доверие, весьма непривычные в российской социальной среде. Расцвет подобной общественной активности пришелся на время правления «тандема» - период президентства Дм. Медведева. Помимо уже отмеченного распространения интернета, а также бурного развития социальных сетей, гражданской активизации способствовала благоприятная конъюнктура на нефтяных рынках 2010-2011 гг. и связанный с ней рост доходов россиян, а также некоторый дух вольнодумства, исходивший от самого «промежуточного» президента и приближенных к нему лиц.

Те же факторы содействовали и развитию ряда новых СМИ, ориентированных на аудиторию «несоветских россиян», которые едва ли интересовались листками Объединенного гражданского фронта или «Новой газетой», зато становились зрителями канала «Дождь» и активно читали «Афишу», «Большой город» или «Эсквайр». Сами эти издания, изначально замысленные как развлекательные, к этому времени (раньше других «Эсквайр») заметно сдвинулись в сторону политики – в ответ на соответствующий запрос их аудитории. «Несоветские» россияне, по крайней мере, их часть, стали ходить на

мероприятия «несогласных»; политические сюжеты заняли существенное место в социальных сетях³⁸.

Политизация этой группы ограничивалась некоторым интересом к политике, а не стремлением к непосредственному участию в ней. Активные граждане брались за те проблемы, которые казались им важными, и пытались решить их доступными, то есть гражданскими методами, не прибегая к помощи партий и политиков³⁹. Активность «несоветских россиян» носила подчеркнуто гражданский, «проектный» характер – они не ставили перед собой далеко идущие, тем более политические цели, сосредоточиваясь на решении конкретных задач. Они ходили на «чужие» митинги, практически не создавали собственные организационные структуры и не строили перспективные планы; в этой среде не было заметных лидеров. «Несоветские россияне» не представляли собой единое сообщество и едва ли осознавали себя таковым, и в глазах власти не выглядели серьезной угрозой⁴⁰.

В отличие от НКО, которые власть стремилась удерживать «на поводке», сообщество «несоветских» оставалось в значительной степени без присмотра. Внимание Кремля было сосредоточено на собственно политических группировках – либеральных «несогласных», левых, в первую очередь, «лимоновцах», проявлявших склонность к насильственным действиям. В Кремле также пристально следили за действиями националистов; «Русский марш» 4 ноября собирал с каждым годом все больше участников, а вспышка массового

³⁸ В декабре 2010 г. журналист Юрий Сапрыкин, один из ярких представителей «несоветских россиян», описал новую активность и политизацию этого сообщества: «где-то год если не больше мы... ходили на митинги, подписывали открытые письма, публиковали дневники активистов антифа, рассуждали про конфликт кремлевских башен, собирали какие-то шланги и помпы для борьбы с лесными пожарами, умилялись смелости Парфенова (речь идет о выступлении Леонида Парфенова при присуждении ему премии имени Влада Листьева в 2010 году (<http://www.kommersant.ru/doc/1546420>)), призывали поджигать машины ментов и переворачивали их же в рамках художественных акций, нажимали кнопку “репост”, чтобы перепостить протестный пост, ставили на обложку число 31...». <http://gorod.afisha.ru/archive/8197/>

³⁹ Ярким примером того, что политика утратила актуальность даже для активных граждан, стали выборы в Московскую городскую думу 2009 г. Уровень фальсификации был настолько высок, что вызвал возмущение «системной» оппозиции: в знак протеста ее представители покинули зал заседаний Думы. Этот акт – беспрецедентный для парламентской оппозиции эпохи путинского правления – тем не менее не встретил ни малейшей поддержки со стороны граждан. В условиях полностью контролируемого политического процесса граждане не видели в депутатах от «оппозиции» своих представителей, а политику не рассматривали как нечто, имеющее к ним отношение.

⁴⁰ Некоторая озабоченность по этому поводу, видимо, была. Косвенным свидетельством этого можно считать партийный проект во главе с Михаилом Прохоровым, который, однако, закончился публичным скандалом и до выборов не дожил. Уже после выборов Владислав Сурков обмолвился, что системе не хватает «массовой либеральной партии... точнее партии раздраженных городских сообществ». <http://amigo095.livejournal.com/489746.html>.

насилия в декабре 2010 г. на Манежной площади дала представление о том, насколько серьезна угроза этнической вражды.

3. Политизации гражданского активизма в 2011–2013 гг.: протестная волна

В атмосфере подъема гражданской активности выборы в Госдуму 2011 г. вызвали больший интерес, чем кампании прошлых лет. Увеличилось число тех, кто так или иначе следил за подготовкой к голосованию; жители самых разных регионов размещали в интернете свои впечатления о беззастенчивом использовании административного ресурса. Неприятное впечатление на граждан, особенно молодых, произвела анонсированная в конце сентября 2011 г. «рокировка»: помимо того, что объявление о возвращении Путина воспринималось как выражение презрения к гражданам как источнику власти, обратная замена Медведева на Путина выглядела как движение вспять. На заключительном этапе парламентской кампании развернулось (главным образом, в социальных сетях) началось интенсивное обсуждение оптимальной стратегии избирательского поведения. Предложенный Алексеем Навальным лозунг «голосуй за любую партию, кроме «Единой России» изменил ситуацию: вместо привычного равнодушия к электоральным процедурам активные граждане испытали личную заинтересованность в исходе выборов, даже несмотря на отсутствие «своей» партии. За несколько недель до выборов возникла инициатива под названием «Гражданин наблюдатель» (см. подробнее в *разделе 2.2 «Гражданский контроль выборов: Москва против системы»*).

Обнаружив, что привычное равнодушие сменяется непривычной предвыборной активностью, власть усилила давление на активистов, в частности, на наблюдателей из организации «Голос» (в отличие от «Гражданина наблюдателя» «Голос» накопил уже более чем десятилетний опыт работы по защите прав избирателей). Преследования «Голоса» начались еще до дня голосования. Блокировка их сайта с «Картой нарушений», а затем и сайтов наиболее заметных СМИ, которые размещали «Карту» у себя; наглая фальсификация результатов выборов и грубое обращение с добровольными наблюдателями, которых нередко физически вышвыривали с участков, – вызвали острое личное возмущение у значительного числа людей, которые ранее не отдавали себе отчет в масштабах государственного произвола и не сталкивались с ним лицом к лицу.

Первая акция протеста против фальсификаций состоялась уже на следующий день после выборов и была жестко подавлена – сотни людей были избиты и задержаны. Однако 10 декабря призыв выйти на улицу в знак протеста, к изумлению самих участников и, надо думать, также и Кремля, вывел на московские улицы около тридцати тысяч человек. Аналогичные акции прошли и в других городах, хотя и существенно меньшего масштаба. Состав московских участников изменился принципиально: «завсегдатаи» малочисленных политических акций предшествующих лет практически растворились среди членов того самого «несоветского» сообщества, которое формировалось в «неполитическом», гражданском пространстве.

Значительное число пришедших на площадь откликнулись на призывы в популярных блогах и социальных сетях. При этом оказалось, что к собственно политическим активистам участники протеста относятся с прежним равнодушием. Куда большей поддержкой на площади пользовались люди неполитические – такие как тележурналист Леонид Парфенов или писатель Борис Акунин. Бурная активность, которая развивалась в Москве в течение нескольких месяцев, начиная с декабря 2011 г., — митинги, марши, сборища в стиле «оккупай», пешие «прогулки» и автомобильное «кольцо» по Садовой, — несмотря на политические лозунги, по-прежнему носила скорее гражданский, чем политический характер. Активисты не стремились сформулировать общую повестку дня, объединиться вокруг какого-либо лидера или сформировать подобие политической партии. Более того, декларировали неприятие такого типа деятельности. Организационный комитет протестов, в который вошли наиболее заметные активисты, подчеркивал, что является именно организационным, а не руководящим органом. Распространенным мнением было, что неполитический и неструктурированный характер протестов является их достоинством, а не недостатком. Доминирующим настроением протестующих была радость, оттого что «мы вместе и нас много».

Массовые уличные акции стали новым, увлекательным и неслыханно масштабным проектом, на который модернизированные москвичи готовы были тратить время, силы и деньги (средства, необходимые для организации протестов, были собраны самими гражданами). Протесты сопровождалось многочисленными публичными дискуссиями и общественными инициативами, взрывной активностью в социальных сетях, где происходило осмысление происходящих процессов, планировались новые массовые акции и пр.

Изначальный мотив протеста, связанный с фальсификацией выборов, а также политические требования – новых выборов в Думу или отставки главы Центральной избирательной комиссии Чурова – вскоре отошли на задний план. Главным лозунгом акций стали слова «Россия без Путина» (звучавшие и на акциях второй половины 2000-х гг.) во множестве изобразительных и словесных вариаций. Проекты, связанные с документированием фальсификаций, были выполнены несколькими профессиональными гражданскими организациями, но когда они были опубликованы, это вызвало лишь весьма ограниченный интерес. А попытки отдельных активистов организовать множественные судебные иски по фактам фальсификаций привлекли лишь незначительное количество добровольцев.

Тем не менее политизация гражданской активности не прекратилась. Значительное число гражданских активистов приняли участие в выборах муниципального уровня в марте 2012 г.; многим из них удалось победить и стать членами муниципалитетов (значительное большинство среди муниципальных депутатов Москвы все равно составили представители «партии власти»). В том же году путем специально разработанной выборной процедуры был создан Координационный совет оппозиции, представлявший собой попытку создать политическое представительство оппозиционно настроенных граждан. Деятельность Совета, впрочем, вскоре сошла на нет.

Самым наглядным свидетельством политизации «несоветских россиян» стала кампания Навального на выборах мэра Москвы в августе 2013 г., в которой приняли участие тысячи молодых волонтеров, не пожалевших летнего времени и собственных сил и умений на политическую поддержку своего кандидата. Беспрецедентным выглядело и открытое финансирование кампании Навального группой бизнесменов; о своей доверии Навальному бизнесмены заявили в опубликованном ими письме.

4. Наступление реакции: репрессивные практики, идеологизация режима и социальный консерватизм.

С 10 декабря 2011 г. – первого массового митинга на Болотной – и вплоть до выборов Путина в начале марта 2012 г. власть проявляла относительную терпимость к протестующим: митинги не запрещали, полиция никого не била и не задерживала. Освещение митингов на федеральных каналах не было безусловно враждебным, а активистов приглашали к участию

в телевизионных дискуссиях - даже тех, кто на протяжении целого ряда лет был в неофициальных «черных списках».

После инаугурации Путина и столкновений полиции с демонстрантами 6 мая 2012 г. в отношении власти к протестующим обозначился резкий переход. Государственная Дума начинает штамповать репрессивные законодательные акты, направленные преимущественно против различных форм публичного протеста и гражданской активности. Среди продуктов законодательной деятельности этого периода (за который Дума заслужила прозвище «взбесившийся принтер») некоторые, в частности, ужесточение закона, регулирующего проведение митингов, стали активно применяться в последующие месяцы (см. подробнее в разделе 2.9 «Политические репрессии и политические преследования в России, 2011 – 2013 гг.: формы, методы и масштабы»). Некоторые новые репрессивные нормы пока остаются «спящими», как например, рекриминализация клеветы (инструмент, также опробованный в прошлом и неоднократно применявшийся против журналистов), ужесточение законодательства о государственной измене (неоднократно использованное в 2000-е гг. как инструмент преследования ряда ученых) и др. Новые законодательные ограничения прав и свобод и новые инициативы подобного рода продолжали появляться на протяжении 2012, 2013 и в начале 2014 г.

Особо следует отметить ужесточение закона об экстремизме, который часто применялся против активистов и до начала протестов 2011 г., и законопроект о добровольческой деятельности⁴¹ – волонтерство, с которым еще совсем недавно власти мирились, теперь стало необходимо поставить под контроль.

Еще в период относительно терпимого отношения к протестующим, в ответ на их акции власть организовывала собственные митинги (получившие название «путингов»), главным содержанием которых стала агрессивная риторика в адрес соотечественников, посмеявших выступить против власти. Одновременно разворачивалась кампания по дискредитации участников протеста как бездельников и аморальных личностей, подрывающих традиционные национальные устои и действующих по указке и/или на деньги врагов России на Западе.

⁴¹ Закон, ужесточающий наказание за экстремизм был подписан президентом 4 февраля 2014 г. (<http://www.kremlin.ru/acts/20155>); законопроект о волонтерстве внесен в Думу в июне 2013 г. (<http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=300326-6&02>).

Тон, как и в 2004 г., был задан лично Путиным, который еще 10 декабря 2011 г. заявил, что вдохновителем митингов была госсекретарь США Хилари Клинтон, и в целом отозвался об участниках в оскорбительном тоне. Методы дискредитации, антизападная риторика, разоблачения «пятой колонны» внутри России, как и попытка перебить гражданский протест инсценированными акциями лоялистов, — тоже из арсенала 2000-х гг. И автор телепасквилей – тот же Аркадий Мамонтов, что разоблачал правозащитников в 2006 г. Если целью тогдашнего фильма была острастка, то к 2013 г. телепередачи о «врагах народа» стали частью карательных операций против гражданских активистов; число режиссеров-карателей умножилось, а их продукция использовалась как основание для судебного преследования. Кроме того в 2012-2013 гг. дискредитация стала более интенсивной и последовательной: против «несоветских россиян» целенаправленно натравливали их «правильных» «патриотичных» соотечественников.

Взят курс на поляризацию общества; из «лидера всех россиян» Путин превращался в лидера антимодернизационной «путинской России», присягающей государственному православию и нетерпимой к новому и «чужому». Курс, намеченный «путингами» и предложением представителя Уралвагонзавода «разобраться» с московскими протестующими, летом 2012 г. получил мощное продолжение в ходе судебного процесса над «Пусси Райот», в котором фундаменталистские и обскурантистские мотивы сочетались с правовым произволом.

Путинское государство 2000-х гг. не лезло в сферу частной жизни (в формулировке социолога Бориса Дубина, это было государство, которое «не достает»), не навязывало обществу единственно верные представления о ценностях и идеалах. Идеологический дискурс оставался не вербализованным и состоял в значительной степени из умолчаний. Теперь же необходимость противостоять модернизированной части общества, отвергающей традиционный патернализм, сдвинула российскую власть на антимодернизационные, охранительные позиции.

Речь идет о вступлении в период политической реакции; его идеологическая основа – государственный национализм/патриотизм советского образца, включающий в себя представление о непогрешимости государства, лояльность властям как необходимое качество «правильного» гражданина, антизападничество, а также социальный

консерватизм⁴². В рамках государственного патриотизма обсуждается законодательная инициатива, запрещающая критику Советской Армии во время Второй мировой войны⁴³; группа историков по приказу президента создала единую концепцию истории⁴⁴; дополнительные льготы получают НКО, занимающиеся патриотическим воспитанием⁴⁵.

Антизападничество и антиамериканизм пронизывают официальную риторику и оказывают мощное воздействие на внутривнутриполитический курс. Запад – уже не только политический враг; Путин обвиняет Запад в аморализме и подрыве «традиционных ценностей», оплотом которых провозглашается Россия⁴⁶. «Традиционные ценности» в сфере религии, семьи, секса, искусства и литературы, школьной программы становятся важным элементом официальной риторики. Консервативный сдвиг закреплен в законах 2013 г. — о защите чувств верующих, запрете гей-пропаганды среди детей, усыновления детей однополыми парами за границу и мата в СМИ, а также других документах вроде «Концепции государственной семейной политики на период до 2025 года» или инициативах по ограничению количества браков, налога на развод, ограничения права на аборт и пр.

Курс на социальный и политический консерватизм призван консолидировать поддержку консервативного большинства (социологические опросы свидетельствуют, что практически все социально консервативные инициативы встречают одобрение большинства российских граждан). Государственная пропаганда создает в представлении своей целевой аудитории устойчивое отождествление: либералы, открыто критикующие политику государства и заявляющие о неприятии нынешнего политического порядка, ассоциируются с кощунниками-посягающими-на-наши-традиционные ценности и гомосексуалистами-посягающими-на-наших-детей.

⁴² Социальный консерватизм был в немалой степени присущ и советскому режиму в его поздней стадии, радикальным отличием нынешнего консерватизма является отсутствие внеположной идеологической основы, которой служил марксизм, и, конечно, опора на православную церковь, тогда как в советские времена обществу жестко навязывали атеизм.

⁴³ <http://www.vedomosti.ru/politics/news/22165671/yarovaya-utverzhdena-okonchatelnaya-redakciya-zakonoproekta>

⁴⁴ Обсуждение составленной историками единой концепции происходило под председательством В. Путина, который, таким образом, выступил в качестве Главного Историка России, высказывая собственные соображения относительно недопустимого в учебниках «идеологического мусора». Из обсуждения можно сделать вывод, что «неправильные учебники», не соответствующие одобренной Путиным единой концепции, будет запрещено использовать в российских школах (см. «Встреча с авторами концепции нового учебника истории, 16 января 2014 г.». <http://www.kremlin.ru/news/20071>).

⁴⁵ <http://pravo.gov.ru:8080/page.aspx?51170>.

⁴⁶ В 2013 году в Послании к федеральному собранию Путин изложил систему ценностей, сопроводив это словами «конечно, это консервативная позиция» (<http://www.kremlin.ru/transcripts/19825>).

Поворот к социальному консерватизму углубляет раскол в обществе, активизирует обскурантистские силы разного толка и выводит на передний план агрессивных лоялистов. Их силами осуществляется травля нежелательных и неблагонадежных лиц; они же предлагают все новые антилиберальные, антизападнические и ксенофобные инициативы.

5. Наступление на НКО.

Наиболее массовой и масштабной атаке подверглись независимые гражданские организации. С помощью закона об «иностранных агентах» власти развернули кампанию против НКО, получающих иностранные гранты. «Закон об иностранных агентах» вступил в силу в ноябре 2012 года; новая норма требовала от НКО, получающих иностранное финансирование и занимающихся «политической деятельностью», зарегистрироваться в особом реестре Минюста в качестве «иностранных агентов»⁴⁷. При этом понятие политической деятельности получило в законе намеренно неопределенное толкование, противоречащее практике использования этого термина, в том числе – в российском законодательстве.

Несмотря на это ни одна из организаций, получающих зарубежные гранты, не зарегистрировалась в реестре «иностранных агентов» – навешивание этого ярлыка представлялось НКО оскорбительным. Кроме того, ни одна из организаций не считала, что – даже по формальным критериям – занимается политической деятельностью. В феврале 2013 г. на заседании коллегии ФСБ Путин выразил неудовольствие по поводу бездействия закона, и, начиная с марта 2013 года, были проведены проверки не менее чем нескольких сотен некоммерческих организаций. Проверки осуществлялись прокуратурой, но нередко к прокурорским инспекциям присоединялись и другие ведомства, такие как МЧС, МВД, налоговая служба или Роспотребнадзор)⁴⁸. В ходе облавы «загребли» не только

⁴⁷ Принятие закона сопровождалось интенсивной дискуссией, в частности, в связи с утверждениями авторов закона о том, что он создан по образцу американского закона FARA, – характерная для российских властей, но как правило, безосновательная апелляция к западным нормам с целью представить вводимые ограничения как соответствующие мировой практике. Разбор отличий российского и американского законов см., например, Липман М. Имитация лучшей практики – Ведомости. 2012. 10 июля. (http://www.vedomosti.ru/opinion/news/2265312/imitaciya_luchshej_praktiki?full#cut). Так, в отличие от американской нормы, российская не содержит упоминания «принципала», то есть того, чьим агентом является то или иное НКО. В российском изводе употребление термина «агент» самоценно – как слова, заведомо компрометирующего НКО в глазах большинства.

⁴⁸ См. «Заседание коллегии Федеральной службы безопасности, 14 февраля 2013 г.» (<http://news.kremlin.ru/transcripts/17516>). Существуют различные оценки числа организаций, подвергшихся проверкам. В августе 2013 г. в заявлении официального представителя прокуратуры, речь шла о 1000

правозащитников и расследователей коррупции, но и совсем «невинные» организации, вроде объединения больных муковисцидозом и их родственников⁴⁹. Официальные лица давали противоречивые объяснения относительно того, плановые ли это проверки (тогда следовало предупредить о них заранее) или внеплановые (тогда необходимо изложить проверяемому, чем они вызваны и в чем их цель). Разные чиновники указывали разные причины: одни называли подозрения в экстремизме, другие — собственно нарушения закона об «иностранных агентах», Путин заявил, что проверки связаны с общей проверкой законности⁵⁰. Во второй половине апреля генпрокурор Чайка объяснил, что проверки потребовались в связи с принятием новых норм⁵¹.

Масштабность и поспешность кампании умножала абсурдные претензии и грубые нарушения норм и процедур. Но в России высочайшая воля имеет приоритет над требованием закона, а высочайшее слово — над фактом. В частности, оглашенная Путиным цифра в один миллиард долларов, якобы полученных за несколько месяцев отечественными НКО из иностранных источников, явно не соответствовавшая реальности, тем не менее, не могла быть напрямую опровергнута⁵². Как обычно, спущенная сверху инициатива

организаций (<http://www.kommersant.ru/doc/2261128>); Григорий Охотин сумел подтвердить факт проверок примерно 300 организаций (http://yhrm.org/ru/publish/grigoriy_ohotin_s_biznesom_poluchilos_s_pressoy_poluchilos_a_s_tretim_sektorom_ne). Представители сообщества НКО указывают, что разброс оценок связан с тем, что многие организации предпочитают не говорить публично о прошедших у них проверках.

⁴⁹ Слово «облава» представляется адекватным описанием операции против НКО. На такое понимание указывают слова генпрокурора Юрия Чайки: «Огромное количество НКО получает финансирование из-за рубежа, но они не регистрируются как иностранные агенты... Любое государство должно себя защищать. Мы должны знать, откуда деньги, на что идут. Кто не попадает, мы извинимся». См.: Коммерсантъ. 2013. 29 апр. (<http://www.kommersant.ru/doc/2181566>).

⁵⁰ «Встреча Президента России с Уполномоченным по правам человека Владимиром Лукиным, 28 марта 2013 года» (<http://www.kremlin.ru/transcripts/17766>).

⁵¹ Ю. Чайка: «Проверки НКО не направлены на создание препятствий для работы» (<http://ria.ru/society/20130428/935051807.html>).

⁵² В конце мая 2013 г. прокуратура сообщила, что пока информация о миллиарде остается «непроверенной». Разумеется, без ссылки на то, кто именно сделал эту информацию публичным достоянием (<http://article20.org/news/genprokuratura-schitaet-informatsiyu-o-milliarde-nko-neprove#.UZ8OPGTAXHd>); спустя месяц с лишним в ответ на запрос общественных организаций о том, из чего складывается объявленная президентом сумма, Министерство юстиции ответило, что соответствующая информация является «служебной» и огласке не подлежит (<http://mhg-monitoring.org/sites/default/files/images/20132805174333.jpg>). В июле, докладывая президенту о результатах проверки, генпрокурор Чайка вновь назвал сумму в 30,8 миллиарда рублей, якобы полученных с ноября 2012 по апрель 2013 г., но из этой формулировки осталось неясным, о каких НКО идет речь и вся ли сумма получена из-за рубежа. В целом доклад носил довольно путанный характер, и даже содержал утверждение

приобретала локальный привкус на местах: к примеру, особенное рвение по части обнаружения «иностранных агентов» проявила прокуратура Костромы⁵³.

Изучение более 30 прокурорских предостережений и представлений в адрес НКО, получающих средства из-за рубежа, проведенное весной 2013 года, выявило более полусотни видов деятельности, которые прокуроры из 20 регионов России сочли политическими⁵⁴. По свидетельству авторов исследования, среди наиболее предосудительных занятий отмечалось наблюдение на выборах, участие в митингах, обращения к властям с предложениями внести изменения в государственную политику в той или иной сфере. Само упоминание в документах НКО слова «политика», в каком бы то ни было значении, автоматически влекло причисление организации к политическим.

К концу мая в списки организаций, от которых с разной степенью жесткости требовалось признать себя «иностранными агентами», было занесено более сорока НКО⁵⁵, среди которых оказались «Голос», Агора, Трансперенси Интернешнл, «Общественный вердикт», Московская школа политических исследований, «Мемориал», «Левада-центр» и др. В конце июня Human Rights Watch сообщила, что таких организаций 62. В некоторых случаях проверки были проведены, но остались без последствий (так произошло, например, с московскими представительствами международных НКО, таких как Amnesty International или Human Rights Watch, которые формально вообще не подпадают под действие закона об «иностранных агентах», поскольку не являются российскими организациями). По свидетельству сотрудников соответствующих организаций, они так и не смогли получить от прокуратуры формальное подтверждение об отсутствии претензий. Наиболее ярким примером отклонения жалобы, подкрепленной, казалось бы, неопровержимым аргументом, является претензия к «Голосу»: организации вменялось в вину получение иностранных средств в форме денежной премии, от которой «Голос» отказался, тем не

(по другому поводу), что 19 млн составляет 1% от 19 млрд (<http://news.kremlin.ru/news/185620>).

⁵³ http://www.gazeta.ru/politics/2013/04/17_a_5259597.shtml. По крайней мере одной из костромских НКО не удалось защитить свои интересы в суде и в конце октября 2013 г. она заявила, что будет вынуждена пойти на самоликвидацию (<http://www.regnum.ru/news/polit/1725893.html>).

⁵⁴ http://slon.ru/russia/kak_vas_sdelayut_inostrannym_agentom-941531.shtml

⁵⁵ <http://article20.org/node/1569/#.UZNR22SAvHc>

менее, суд подтвердил решение о насильственном прекращении деятельности организации⁵⁶.

В июле 2013 г. генпрокурор Чайка сообщил Путину, что проверка НКО завершена. В качестве нарушителей генпрокурор конкретно упомянул лишь три организации - «Агору», «Голос» и «Мемориал». Еще 22 «нарушителя» остались не названными, и еще 17 – которые, по словам генпрокурора, «финансировались через посольства иностранных государств» также были упомянуты без имени. В целом доклад генпрокурора и его выступление в Совете федерации на следующий день были выдержаны в жестком, обвинительном тоне и содержали в себе план дальнейшего ужесточения мер в отношении НКО, среди которых особую тревогу вызывает намерение «ввести учет незарегистрированных общественных объединений». Особый упор в словах генпрокурора был сделан на том, что представители НКО-«иностранных агентов» есть даже в Совете при президенте по правам человека (СПЧ)⁵⁷.

Данные, собранные Human Rights Watch к началу 2014 года⁵⁸, лишь частично пересекаются с теми, о которых она же сообщала в середине 2013 года, и с итогами, о которых рапортовал Генеральный прокурор. Четыре неправительственные организации – Ассоциация «Голос», Костромской центр поддержки общественных инициатив, ЛГБТ фестиваль «Бок о бок» и Антидискриминационный центр «Мемориал» — предпочли начать процесс самоликвидации, чтобы избежать дальнейших преследований. По результатам проверок в отношении ряда организаций, отказавшихся признать себя «иностранными агентами», возбуждены административные дела, другие стали объектом гражданских исков со стороны местных прокуроров; обращение в суд с обжалованием подобных действий для некоторых НКО увенчались успехом, но чаще жалобы оставались без удовлетворения. Некоторые дела отложены с неясными перспективами. В конце 2013 г. на встрече с членами Совета по гражданскому обществу и правам человека Путин сообщил им, что правозащитная деятельность не является политической⁵⁹, однако соответствующим организациям едва ли стоит рассчитывать, что это заявление избавит их от дальнейших преследований.

⁵⁶ <http://www.civitas.ru/news.php?code=13867>

⁵⁷ <http://www.kommersant.ru/doc/2231119>

⁵⁸ Последние данные о преследовании НКО на основании закона об «иностранных агентах» были опубликованы в докладе Human Rights Watch в начале марта 2014 года (<http://www.hrw.org/news/2014/03/05/russia-foreign-agents-law-hits-hundreds-ngos-updated-march-5-2014>).

⁵⁹ Встреча с председателем Совета по правам человека Михаилом Феотовым и Уполномоченным по правам человека в России Владимиром Лукиным, 4 декабря 2013 г. (<http://kremlin.ru/news/19784>).

Последствия кампании против НКО, получавших иностранное финансирование и тем самым сохранявших автономность от государства, на первый взгляд могут показаться незначительными. Организаций, которые были поставлены перед выбором: либо зарегистрироваться «иностранным агентом», либо прекратить существование, - оказалось относительно немного. Со своей стороны Кремль предложил НКО, получавшим иностранные гранты, подавать заявки на гранты государственные. Государство выразило готовность финансировать деятельность, в частности, и правозащитных НКО, а распределением средств на подобную деятельность уполномочил заняться Элле Памфилову, имеющую неплохую репутацию среди членов сообщества НКО. Всего для правозащитных организаций НКО было выделено 200 млн рублей, а на 2015 год обещано 500 млн. Гранты получили многие правозащитные организации, в том числе и те, от которых еще недавно требовали зарегистрироваться в качестве «иностранных агентов»⁶⁰. Проявит ли государство такую же щедрость и широту взглядов в следующем году, пока неясно. Как и то, останется ли грантооператором для правозащитников Элла Памфилова, выдвинутая с тех пор на должность Уполномоченного по правам человека в России⁶¹.

Однако, в действительности по «третьему сектору» нанесен серьезный удар: иностранное финансирование в значительной степени вытеснено. Вынужденно отказываясь от зарубежных грантов, НКО теряют автономность и становятся еще более уязвимыми, чем прежде. Государство не только боится себя от «пятой колонны» и «оранжевой угрозы», но и от watchdogs, «сторожевых псов», которые пытались добиваться от государства подотчетности. Среди функций тех организаций, которые фигурировали в прокурорских списках, — наблюдение за выборами; мониторинг нарушений прав человека и обеспечение правовой защиты тех, кто стал жертвой таких нарушений; мониторинг коррупции. Тем временем, давление на получателей иностранных грантов не прекратилось, а только замедлилось, и может в любой момент возобновиться. Уже выдвинута инициатива по полному запрету иностранных грантов не только для НКО, но и для СМИ⁶².

В кампании против НКО сошлись две взаимосвязанные тенденции последнего времени. Одна – это идеология антизападничества, которая требует рассматривать получателей зарубежных грантов как внутренних врагов. В рамках того же антизападного,

⁶⁰ <http://www.vedomosti.ru/politics/news/19674741/nko-agenty-poluchili-bolshie-gosgranty>.

⁶¹ <http://www.kremlin.ru/news/20227>

⁶² <http://www.newsru.com/russia/13dec2013/nko.html>. Ранее, в мае 2013 г. было объявлено также о намерении ужесточить правила получения грантов на научные проекты. См.: Об иностранных агентах в науке // Ведомости. 2013. 15 мая.

изоляционистского тренда из России изгнано USAID, введен запрет на усыновление в США российских сирот, чиновникам запрещено иметь счета за границей и т.д. Вторая тенденция - искоренение какой бы то ни было автономности в политической и гражданской сфере. Позиция государства по отношению к правозащитным и подобным организациям все больше напоминает отношение к диссидентам в СССР. Кампания против НКО, получающих иностранное финансирование, представляет собой «огосударствление» гражданского общества. Государство фактически объявляет автономные гражданские силы вне закона, а финансирование «неправительственной» деятельности разрешает только на правительственные средства. По отношению к третьему сектору государство хочет играть роль Дирекции Единого Заказчика.

Таким образом, на гражданскую сферу распространяются те же правила, которые в 2000-е гг. были установлены в политической сфере. Кремль намерен жестко контролировать пространство гражданской деятельности, чтобы там могли работать лишь те, кто прошел проверку и получил разрешение. Для этого вводится централизованное финансирование неправительственной деятельности (непосредственно из государственных средств или под контролем государства⁶³) – подобно тому, как это было сделано раньше в отношении финансирования политических партий.

6. Сворачивание медиапространства.

Свобода СМИ как один из демократических институтов, обеспечивающих подотчетность власти, была упразднена еще в начале 2000-х гг. – вместе с остальными сдержками и противовесами в политической сфере.

Эта политика осуществлялась преимущественно за счет переподчинения Кремлю (формально или фактически) федеральных телеканалов, которые рассматривались как важнейший политический ресурс. Кремль не стал преследовать нелояльных журналистов, которые пользовались общенациональной популярностью. Вместо этого была избрана

⁶³ Ассигнование и распределение государственных средств на содержание НКО осуществляется уже на протяжении нескольких лет; кроме того, в 2010 г. был введен в действие закон, выделяющий группу «социально ориентированных» НКО, которые особенно заслуживают поддержки (<http://news.kremlin.ru/news/7359/print>). На фоне нынешней кампании против НКО государственное финансирование было значительно увеличено - на 2013 года была запланирована сумма в 8,3 млрд рублей (<http://www.regnum.ru/news/1636570.html>), а распределять эти средства уполномочен глава Фонда развития гражданского общества Константин Костин, бывший сотрудник кремлевской администрации.

тактика смены собственника: власть быстро избавилась от двух крупнейших медиа-магнатов, пытавшихся сохранить статус политических игроков, приобретенный ими в 1990-е гг. Кроме того государство консолидировало принадлежащую ему «телевизионную собственность» в регионах (этот процесс начался еще в конце 1990-х гг., до прихода Путина в Кремль). Региональные телекомпании, которые фактически превратились в политический ресурс губернаторов, были собраны в мощный единый комплекс ВГТРК.

Что касается СМИ с меньшей аудиторией, то им была оставлена возможность проводить относительно независимую редакционную линию (речь идет практически исключительно о столичной медиа среде; в регионах современные и профессиональные печатные СМИ по большей части отсутствовали, исключения были крайне немногочисленны). Таким образом, критически настроенные российские граждане получали «нишевый» продукт, соответствующий их запросам и не представляющий непосредственной политической угрозы для Кремля. Ограниченная аудитория «негосударственных СМИ»⁶⁴ препятствовала тому, чтобы их журналисты, а также приглашенные ими эксперты, комментаторы и иные фигуры, не лояльные власти, приобретали авторитет и поддержку за пределами круга «своих» читателей и слушателей. Кроме того влияние этой категории СМИ дополнительно – и радикально – ограничивалось благодаря их изоляции от СМИ с массовой аудиторией, а главное – благодаря тому, что политический процесс оставался под полным контролем Кремля. Кроме того, в результате перераспределения медиа активов, осуществленного в интересах правящей группы, часть «негосударственных СМИ» была передана в руки лояльных собственников. Это не всегда означало радикальную смену редакционной политики (см. прим. 35), но обеспечивало государству возможность при необходимости укоротить поводок, формально не вмешиваясь в работу «негосударственного» СМИ.

Во время правления тандема свобода самовыражения несколько расширилась. Это веяние отчасти затронуло канал НТВ, на котором появились передачи, вроде «НТВшников» и

⁶⁴ Этим термином – для краткости – обозначаются СМИ, чья редакционная политика определяется иными мотивами, нежели стремление продемонстрировать лояльность действующей власти; при этом степень независимости может быть различной. Форма собственности играет меньшую роль, поскольку в российских условиях, когда граница между государственной и негосударственной собственностью практически отсутствует, СМИ, находящиеся формально в частной собственности, могут формировать редакционную политику строго в интересах власти. Теоретически возможен и обратный пример, когда редакционная линия СМИ, находящихся под контролем государственных структур, не определяется лояльностью власти. До последнего времени таким СМИ была радиостанция «Эхо Москвы»: несмотря на то, что она (одновременно с НТВ) перешла из рук частного владельца в состав холдинга «Газпром-Медиа», радиостанция проводила совсем иную, чем НТВ, редакционную политику.

«Центрального телевидения», позволявшие себе легкомысленное отношение к политическим сюжетам. Но после отмены тандема пришел конец и вольнице – с НТВ ушел целый ряд журналистов, как видно, утративших тот немногий смысл, который они находили в работе на государственном телевизионном канале.

Усиление целенаправленного давления на негосударственные СМИ можно отсчитывать с периода парламентской кампании конца 2011 года, когда ряд изданий, разместивших у себя «Карту нарушений» ассоциации «Голос», подверглись DDoS атакам, а из интернет-издания «Газета.ру» (www.gazeta.ru) в результате конфликта, связанного с политической цензурой со стороны владельца, уволился целый ряд сотрудников⁶⁵.

Давление неуклонно нарастало в течение 2012–2013 гг. К концу 2013 г. ситуация радикально усугубилась, и за короткий период по медиа среде было нанесено несколько мощных ударов. В декабре было расформировано агентство РИА «Новости», в начале 2014 г. предприняты меры, направленные на фактическое уничтожение телеканала «Дождь», заменен генеральный директор «Эха Москвы», наиболее популярная социальная сеть «ВКонтакте» куплена партнером близкого к Кремлю олигарха Алишера Усманова⁶⁶. Это самое масштабное наступление на СМИ с начала 2000-х гг., когда Кремль взял под контроль все общенациональные телеканалы с новостным вещанием.

Идея, что контроля над СМИ можно добиться, передав их во владение надежным людям (заметим, что подобное перераспределение собственности было предпринято в отношении выгодных и важных активов во всех отраслях, в первую очередь, разумеется, сырьевых), была взята на вооружение Кремлем на самых ранних этапах президентства Путина. В последующие годы медиа ресурсы были постепенно сконцентрированы в руках небольшого числа лояльных собственников (чем меньше собственников, тем легче осуществлять контроль). К концу 2013 года, когда холдинг «Газпром-Медиа» купил теле- и радиоактивы холдинга «ПрофМедиа», оказалось, что 11 крупнейших российских телеканалов фактически находятся под контролем миллиардера Юрия Ковальчука и его брата, связанных давними личными отношениями с Путиным. Основные интересы Юрия

⁶⁵ Роман Баданин, тогдашний заместитель главного редактора, описал давление на интернет-издание следующим образом: «К осени 2011 года укрепилось представление, что можно позвонить, попросить дяденьку, чтобы он разобрался со своими ребятами» (http://slon.ru/russia/roman_badanin-1027489.xhtml).

⁶⁶ http://www.nytimes.com/2014/03/11/opinion/the-kremlins-social-media-takeover.html?_r=0.

Ковальчука сосредоточены в банковском бизнесе, одновременно он является владельцем «Национальной медиа группы», которой принадлежат доли в «Первом канале», «РЕН ТВ» и «Пятом канале», а также блокирующий пакет «СТС Медиа», радиостанция «Русская служба новостей», холдинг «НьюсМедиа» («Известия», «Жизнь», LifeNews)⁶⁷. Анализ медиа-рынка, опубликованный журналом The New Times в конце 2013 года, свидетельствует, что в действительности структуры Ковальчука контролируют также и «Газпром-Медиа»⁶⁸. По оценке The New Times, сегодня империи Ковальчуков принадлежит 60% телеаудитории и 80% всех доходов от телерекламы.

Кроме «Национальной медиа группы» и «Газпром-Медиа»⁶⁹ крупнейшими владельцами СМИ является собственно государство и Алишер Усманов, самый богатый человек в России по версии журнала Forbes. Усманов, в чьей собственности находятся издательский дом «Коммерсант» и МузТВ, за короткое время приобрел гигантские владения в сфере интернета – Digital Sky Technologies и Mail.ru, а также пакет акций Apple⁷⁰. Как сказано выше, именно его партнеру теперь принадлежит упомянутая выше сеть «ВКонтакте».

Процесс перераспределения медиа-активов продолжается⁷¹. В марте 2014 г. было объявлено о приобретении популярной еженедельной газеты мэрией Москвы⁷². В конце 2013 года появились сообщения о том, что финская компания «Саномэ» намерена продать свои российские медиа-активы, в число которых входит газета «Ведомости». Нет сомнения, что Кремль постарается использовать эту возможность для установления контроля над одним из последних качественных периодических изданий.

Еще одно важнейшее событие, направленное на укрепление контроля Кремля, стало назначение осенью 2013 г. Михаила Лесина генеральным директором «Газпром-Медиа». В 2000-2001 гг., на первом этапе перераспределения медиа-активов и установления государственного контроля Лесин сыграл ключевую роль в разрушении Медиа МОСТа, самого крупного частного медиа холдинга на тот момент, и передаче входивших в него

⁶⁷ <http://www.sostav.ru/publication/natsionalnaya-media-gruppa-udvoila-pribyl-3416.html>

⁶⁸ The New Times. № 40. 2.12.2013. С. 14–19 (http://www.newtimes.ru/articles/detail/74981?sphrase_id=237051).

⁶⁹ <http://www.gazprom-media.com/about.xml>.

⁷⁰ http://www.bbc.co.uk/russian/business/2012/09/120928_usmanov_business_finish.shtml.

⁷¹ <http://www.vedomosti.ru/companies/news/18196051/sim-sim-prodajsy>; в 2013 активный интерес к медиа бизнесу стали проявлять братья Ротенберги (<http://izvestia.ru/news/548902>).

⁷² <http://www.interfax.ru/russia/363922>

телеканала НТВ и радиостанции «Эхо Москвы» холдингу «Газпром-медиа». Процесс перераспределения медиа-активов, очевидно, будет продолжаться⁷³.

Поскольку давление на СМИ можно осуществлять руками владельцев, СМИ, в отличие от НКО, не стали объектом тотальных проверок, а новые законодательные инициативы (в частности, рекриминализация клеветы или закон о защите частной жизни) применительно к ним оставались по большей части резервным инструментом. Инициативе по распространению на СМИ понятия «иностранный агент» также пока не был дан ход, хотя в марте 2014 она всплыла снова⁷⁴.

Характер контроля над собственником может различаться для наиболее крупного бизнеса и предпринимателей меньшего масштаба, но зависимы и уязвимы и те, и другие. Даже собственники помельче, которые готовы рискнуть, как правило, отступают перед реальной или предполагаемой угрозой недовольства властей. Даже прибыльное СМИ можно без труда сделать убыточным, лишив его рекламных доходов.

В 2012 г. началась череда увольнений политических журналистов, которую, с легкой руки одного из уволенных, главного редактора журнала «Большой город» Филиппа Дзядко, также вынужденного уйти со своей должности, стали называть «звеньями гребаной цепи». В тех случаях, когда владелец считал нужным дать публичные объяснения, речь шла о необходимости сократить убытки.

Первым «звеном» «цепи» стал главный редактор еженедельника «Коммерсантъ-Власть» Максим Ковальский, чью судьбу решила фотография избирательного бюллетеня с грубым словом в адрес Путина. Ключевым моментом в судьбе издательского дома и медиа-холдинга «Коммерсант» стала смена генерального директора Демьяна Кудрявцева в июне 2012 г. В 2012–2013 гг. в редакционной и кадровой политике холдинга, принадлежащего Алишеру Усманову, происходили значительные перемены: закрытие изданий (в частности, журнала «Ситизен К»), множество увольнений, неоднократная замена главного редактора радиостанции «Коммерсант FM» (характерна последняя замена Константина Эггерта, журналиста с внушительным послужным списком работы в самых разных СМИ как на

⁷³ <http://www.vedomosti.ru/companies/news/18196051/sim-sim-prodajsyja>; в 2013 г. активный интерес к медиа-бизнесу стали проявлять братья Ротенберги (<http://izvestia.ru/news/548902>).

⁷⁴ Почти одновременно была выдвинута законодательная инициатива, предполагающая ответственность руководителей СМИ за преднамеренное искажение информации во вред государству (<http://izvestia.ru/news/567042>), напоминающая о статье советского кодекса, по которой преследовали диссидентов.

журналистских, так и на менеджерских должностях, Марией Комаровой, которая практически не имела опыта в сфере журналистики, зато ее послужной список включал работу в органах власти⁷⁵). Целый ряд сотрудников газеты «Коммерсантъ» перешел в структуры государственных новостных агентств – где, по некоторым данным, им предложена высокооплачиваемая, но куда менее публичная работа. Таким образом, произошло выхолащивание еще недавно высококачественного издания и «мягкое обезвреживание» профессиональных журналистов.

За совсем короткое время были закрыты общественно-политический ресурс «Паблик пост», передача Ирины Ясиной на радио «Финам» (сама радиостанция осенью 2013 г. сменила собственника⁷⁶), прекратилось финансирование проекта Андрея Васильева, Дмитрия Быкова и Михаила Ефремова «Господин хороший» на телеканале «Дождь», очередной раз заменен главный редактор интернет-ресурса «Газета.ру». Последним событием в этом ряду (на момент написания данной главы, но явно не последним актом наступления на свободу слова) стало увольнение Галины Тимченко, главного редактора Lenta.ru, одного из лучших негосударственных интернет-ресурсов.⁷⁷

Сжатие пространства для негосударственных СМИ приводит к тому, что потерявшим работу становится труднее найти новую – мест, которые могут считаться приемлемыми, «приличными» становится все меньше, не остается предпринимателей, желающих финансировать хотя бы относительно независимые медиа-проекты. Одним из последствий «сжатия» становится «деполитизация» СМИ – иными словами, самоцензура и уход от «опасных» тем (именно так объяснила Ирина Ясина причину закрытия своей радиопередачи – руководство не согласилось с ее выбором гостей, сочтя, что она нарушила обещание не касаться «политических» сюжетов).

В декабре 2013 г. было неожиданно объявлено об упразднении РИА «Новости», вполне успешного и профессионального государственного новостного агентства. На его месте создано другое агентство, которое призвано объединить пропагандистские усилия с телеканалом Russia Today (RT), работающим на зарубежную аудиторию. Руководить новым агентством поставлен Дмитрий Киселев, один из самых одиозных персонажей российских СМИ, известный агрессивными выпадами в эфире в адрес тех, кого государство считает

⁷⁵ <http://www.forbes.ru/news/241727-kommersant-fm-vozglavila-eks-zammera-saratova-po-ideologii>

⁷⁶ <http://lenta.ru/news/2013/11/05/finam/>

⁷⁷ <http://www.newsru.com/russia/12mar2014/lentaruu.html>

своими врагами – от украинской оппозиции до геев. Разрушение РИА свидетельствует, среди прочего, о выдвижении на первые роли агрессивных лоялистов, на которых повысился спрос и в Думе, и в других госорганах⁷⁸.

В январе 2014 г. началось наступление на «Дождь», частный телеканал, основанный в 2010 г. поначалу как интернет-ресурс, а затем включенный в кабельные сети. «Дождь» был ориентирован на ту самую аудиторию, представители которой в 2011-2012 гг. составили ядро уличного протеста, то есть молодых, успешных, образованных, модернизированных жителей крупных городов – категория, которой дорожит любой рекламодатель. Число подписчиков «Дождя» уверенно росло. Независимая редакционная позиция и дерзкие репортажи «Дождя», очевидно, раздражали Кремль; своими репортажами о злоупотреблении властью «Дождь» нажил себе влиятельных врагов. Предлогом для атаки на телеканал стал вопрос для интернет-голосования о блокаде Ленинграда во время Второй мировой войны. В условиях, когда Путин лично курирует создание «единой концепции истории», а все, что касается истории Отечественной войны, практически объявлено священным текстом, вопрос о том, не стоило ли сдать город ради спасения его обитателей от голода, был удобным поводом: один за другим все крупные кабельные провайдеры объявили о прекращении трансляции «Дождя». В марте генеральный директор телеканала Наталья Синдеева объявила, что канал сможет просуществовать не более 2-3 месяцев, и то, при условии сокращения зарплат и расходов⁷⁹.

Еще один крупный удар по «негосударственным СМИ» датирован 18 февраля, когда был уволен генеральный директор радиостанции «Эхо Москвы». Подготовка к наступлению на «Эхо» началась еще в начале 2012 г., когда по требованию «Газпром-медиа», была стремительно проведена смена состава совета директоров «Эха Москвы», в котором ранее важную роль играли представители самой радиостанции и ее сторонники. «Эхо Москвы», ветеран постсоветских СМИ, самое популярное политическое и разговорное радио в России, всегда стремилось сохранять негосударственную редакционную политику, хотя в последний период это становилось все труднее. В феврале 2014 г. решением обновленного совета директоров был уволен прежний генеральный директор Юрий Федутин, работавший много лет в тесном взаимодействии с главным редактором Алексеем Венедиктовым. Новый

⁷⁸ Один из таких агрессивных лоялистов прокомментировал замену Светланы Миронюк, руководившей РИА, на Киселева: «Светлана – хороший профессионал и человек неплохой, но она была идеологически неправильной. Она была лояльной, выполняла корпоративные задачи, но идеологически не подходила» (<http://pda.nakanune.ru/articles/18417>).

⁷⁹ <http://lenta.ru/news/2014/03/04/months/>

директор Екатерина Павлова, назначенная Михаилом Лесиным, имеет опыт работы в государственных СМИ. Как именно и как быстро будет меняться редакционная линия радиостанции, станет ясно в предстоящие месяцы, но с назначением нового гендиректора, который получает в распоряжение финансовые ресурсы «Эха», Венедиктов фактически лишается свободы принятия решений.

На фоне политической кампании, направленной на резкое ограничение негосударственных СМИ, всякий, кто хочет избавиться от конкурента или свести счеты с дерзким изданием и при этом обладает надежными связями, может использовать для этой государственные инструменты (регулирующие органы, суды и пр.). По всей видимости, именно такими причинами следует объяснить угрозу закрытия агентства «Росбалт»⁸⁰, обвиненного в использовании матерных слов, и атаку на «Московский комсомолец»⁸¹. Нередко в кампании против того или другого издания смешаны оба мотива: недовольство властей излишней дерзостью журналистов и личные претензии важных (около)государственных фигур.

Как видно из приведенных примеров, интернет-издания не менее уязвимы для государственного давления, чем традиционные СМИ. В социальных сетях пока сохраняется возможность для свободного общения, однако власти постоянно создают и испытывают новые инструменты, направленных на ограничение свободы в российском сегменте мировой сети.

В 2012–2013 гг. был принят закон о «черных списках» в интернете и «антипиратский» закон, который также может быть использован в качестве механизма политического контроля за интернет-средой. Гораздо более радикальная норма о досудебной блокировке сайтов с призывами к экстремизму и массовым беспорядкам⁸² вступила в силу в феврале 2014 г. В мае 2013 г. Следственный комитет разместил заказ на создание «системы мониторинга и прогнозирования противоправных действий на основе информации из социальных сетей, блогосферы и СМИ»⁸³. По мнению экспертов, российские власти, стремящиеся установить цензуру в интернете, уже значительно продвинулись на этом пути

⁸⁰ <http://www.rosbalt.ru/moscow/2013/10/23/1191143.html>

⁸¹ <http://www.mk.ru/politics/article/2013/03/19/828016-glavnyiy-redaktor-mk-pavel-gusev-kommentiruet-travlyu-gazetyi-v-gosdume.html>. В марте, выступая на заседании Совета по правам человека, посвященном ситуации в российских СМИ, главный редактор «Московского комсомольца» Павел Гусев сказал: "Сегодня независимых СМИ в России всего около ста штук. Они ждут своей смерти" (<http://www.rosbalt.ru/moscow/2014/03/05/1240832.html>).

⁸² <http://www.golos-ameriki.ru/content/internet-block/1842488.html>

⁸³ <http://www.agentura.ru/projects/identification/skmonitoring/>

(эксперты указывают на весьма эффективную работу по фильтрации сайтов и на тотальное отслеживание всей передаваемой информации, организованное во время Олимпийских игр в Сочи)⁸⁴ и, вероятно, сумеют добиться регистрации глобальных платформ, таких как Google, Gmail и Facebook в качестве российских юридических лиц⁸⁵.

При нынешнем уровне коммуникаций едва ли возможно полностью перекрыть гражданам возможность обмена информацией, как это было в Советском Союзе, но медиа-среда – будь то традиционные СМИ или коммуникация в Интернете и социальных сетях – крайне уязвима и не способна защитить себя от жесткого наступления на свободу слова.

7. Заключение: ужесточение реакции

За два десятилетия жизни без советской власти российское общество смогло накопить определенный социальный капитал. Отличительное свойство протестов 2011–2012 гг. – то, что их исток находится внутри общества. В отличие от протестов 1980-х гг., подхвативших «либерализацию сверху», начатую Михаилом Горбачевым, двадцать с лишним лет спустя инициатива исходила снизу, опиралась на жизненный багаж и сложившееся мировоззрение «несоветских россиян», сознательно отказавшихся от патернализма. Речь идет не только о протестах, но и об опыте личного достижения, опыте разнообразных гражданских инициатив и эффективного взаимодействия, в том числе благодаря бурному развитию социальных сетей.

В конце 2011 г. активные граждане заявили власти о своих претензиях, тем самым прервав практику «раздельного проживания» с ней. В середине 2012 г. закончился период относительно мирного сосуществования активной части общества с властью. В 2013 г. государство идет в наступление на общество широким фронтом, интенсивно зачищая общественное пространство от тех, кто претендует на независимую позицию.

⁸⁴ <http://www.cyberdialogue.ca/2014/03/why-we-should-care-about-russias-stance-on-the-internet-by-andrei-soldatov/>

⁸⁵ <http://agentura.ru/projects/identification/Internetregulating>

Пока Кремль чувствовал себя уверенно благодаря постоянно прирастающим финансовым ресурсам, власть проявляла относительную толерантность в отношении «несоветских россиян», активистов, СМИ, стремившихся проводить независимую линию. Иногда – как после «оранжевой революции» — Кремль закручивал гайки, но в целом относительная свобода сохранялась. Резкое замедление экономического роста вкупе с массовыми протестами стало причиной репрессивного разворота, цель которого – нейтрализация и устрашение нелояльных, а следствие – усугубление государственного произвола.

Демобилизационный проект 2000-х гг. завершен, и возврат к нему невозможен. Власть, поставившая заслон на пути социальной модернизации, отказывается в праве на существование модернизированному, «несоветскому» меньшинству. На консервативное большинство обрушиваются потоки пропаганды, разжигающей ненависть к «врагам». Уже во второй половине 2012 г. массовый гражданский энтузиазм сменился разочарованием и деморализацией.

Наиболее активная часть общественного сектора не сдается и пытается продолжать ту работу, которую считает общественным благом, в частности, борется за права тех, кто стал жертвой государственного произвола. Процесс политизации гражданской активности не вовсе сошел на «нет». Активисты пытались вести подготовку к выборам в Московскую городскую думу, которые должны пройти в сентябре 2014 г. Но Алексей Навальный – наиболее яркая фигура общественных протестов – под домашним арестом и в любой момент может оказаться за решеткой. Без него оппозиционная кампания лишается главной организующей и объединяющей силы.

В руках правящей группы – контроль над крупнейшими активами, что само по себе дает ей огромное преимущество. Но сокращение материальных ресурсов означает упор на ресурсы силовые и информационные; влияние силовых ведомств постоянно растет, общенациональные телеканалы окончательно превращены в орудие грубой, но действенной пропаганды. Политическая реакция, изоляционизм, мобилизационный курс в политике и экономике – путь, радикально повышающий издержки и закрывающий возможности национального развития. Последствия такого выбора будут разрушительны, но конкретный характер и сроки предстоящей катастрофы сегодня предсказать невозможно.

РАЗДЕЛ 2.9.

Политические репрессии и политические преследования в России, 2012–2013 гг.

Формы, методы и масштабы.

(Григорий Охотин)

1. Проблема политических репрессий: определения и ограничения.

Наиболее лаконичное и емкое определение политическим репрессиям дает американский исследователь Кристиан Давенпорт: политические репрессии – это преследование человека или группы лиц по политическим причинам, в частности для ограничения или недопущения их возможности принимать участие в политической жизни общества⁸⁶. В правозащитной и академической среде распространено более широкое определение: политические репрессии – это систематическое нарушение гражданских свобод и прав человека, зафиксированных в различных международных конвенциях⁸⁷ (российское законодательство дает свое определение в законе «О реабилитации жертв политических репрессий», однако оно относится ко всем подобным случаям, происходящим на территории Российской Федерации после 1917 года⁸⁸).

¹ См., например, Davenport, C., Johnston, H., and Mueller, C. *Repression and Mobilization* Minneapolis. – University of Minnesota Press, 2004; Davenport, C. *State Repression and the Domestic Democratic Peace* New York. – Cambridge University Press, 2007.

⁸⁷ P. M. Regan, E. A. Henderson. *Third World Quarterly*. Vol. 23, No. 1 (Feb., 2002); *Democracy, Threats and Political Repression in Developing Countries: Are Democracies Internally Less Violent?*
<http://cdp.binghamton.edu/papers/threats-full.pdf>

⁸⁸ «Политическими репрессиями признаются различные меры принуждения, применяемые государством по политическим мотивам, ... а также иное лишение или ограничение прав и свобод лиц, признававшихся социально опасными для государства или политического строя по классовым, социальным, национальным, религиозным или иным признакам, осуществлявшееся по решениям судов и других органов, наделявшихся судебными функциями, либо в административном порядке органами исполнительной власти и должностными лицами и общественными организациями или их органами, наделавшимися административными полномочиями» (Закон о реабилитации жертв политических репрессий, статья 1).

Несмотря на четкое понимание сути явления, классификация и сбор данных по политическим репрессиям в совокупности этого явления остается проблемой. Существенным продвижением стало закрепление конкретных критериев для определения статуса политического заключенного Парламентской ассамблеей Совета Европы осенью 2012 г.⁸⁹ Человек считается политическим заключенным в случае, если:

- Арест нарушает базовые гарантии Европейской конвенции о защите прав человека, в особенности в части права на свободу мысли, совести, религии, свободу выражения мнения и информации, а также свободу собраний и ассоциаций;
- Арест налагается исключительно по политическим причинам;
- Срок или условия заключения не пропорциональны тяжести преступления;
- Арест носит дискриминационный характер по сравнению с другими лицами;
- Заключение стало результатом судебных разбирательств, которые носили явно несправедливый характер и были связаны с политическими мотивами.

Россия, являющаяся членом Совета Европы, наличие в стране политических репрессий и политических заключенных отрицает. В ходе «прямой линии» в 2012 г. Владимир Путин заявил, что «никто никого специально за решетку не прячет из каких-то политических соображений. Не за политические взгляды и даже за действия люди осуждаются на судебных заседаниях, а за нарушение закона»⁹⁰. В российском законодательстве действительно нет «виновных деяний, совершенных по политическим мотивам». Вместе с тем и антиэкстремистское законодательство, и законодательство о массовых публичных мероприятиях касаются собственно политической деятельности в разных ее ипостасях. С другой стороны, как видно из приведенного определения, политическая репрессия не обязательно предполагает политический состав обвинения, но также политическую (не правовую) мотивированность уголовного.

Вторая проблема в применении к российской реальности как критериев ПАСЕ, так и позиции международных правозащитных организаций заключается в том, что практически все уголовные дела в России расследуются и рассматриваются судами с

⁸⁹ The definition of political prisoner. – Parliamentary Assambley, Committee on Legal Affairs and Human Rights, 05.09.2012. <http://www.assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=18995&lang=EN>

⁹⁰ «Владимир Путин: в России нет политических заключенных». // Коммерсант-Ъ, 25.04.2013. <http://www.kommersant.ru/news/2178622>

систематическим нарушением международных норм и конвенций. По критериям ПАСЕ политическим заключенным в России могут считаться десятки или сотни тысяч человек. Это не соответствует масштабу собственно политических репрессий, хотя и демонстрирует систематическое пренебрежение правами человека. Собственно, именно нарушение прав человека, вместе с особенностями системы правоприменения в России создают предпосылки для развития института политических репрессий (см. подробнее в разделе 2.7. «Российская правоприменительная практика: правовое администрирование и репрессивные технологии»)⁹¹.

Политические репрессии в интересах как центральной, так и региональной власти практиковались в России на протяжении всех 2000-х гг. Однако если раньше они носили точечный характер и их жертвами преимущественно оказывались политические активисты, прежде всего - «лимоновцы» (члены «Другой России», а ранее - запрещенной Национал-большевистской партии), то вовлечение в протестную активность в 2011–2013 гг. более широких слоев населения привело и к значительному расширению круга лиц, подвергающихся репрессиям. Изменилось и их общественное звучание. Государство, переходя в течение 2012–2013 гг. от точечных преследований политических активистов к широкой кампании давления на граждан, вовлеченных в общественную и околополитическую жизнь, выводит репрессивные практики из узкой сферы политической активности в сферу общественную. В этом смысле можно уверенно говорить о формировании репрессивной политической культуры.

В данном обзоре предпринята попытка на базе эмпирического материала обрисовать масштабы и методы политически мотивированных преследований, получившие наибольшее распространение в России в 2012–2013 гг. В обзор включены только практики преследования непосредственно людей, в то время как репрессии, направленные против институтов гражданского общества (СМИ, партии и политические движения, НКО) описаны в других разделах.

2. Политически мотивированные задержания.

⁹¹ См. также: М. Шклярчук. Возможен ли сейчас 37-й год? // Отечественные записки. 2013. № 2 (53) <http://strana-oz.ru/2013/2/vozmozhen-li-seychas-37-y-god>

Политические задержания – задержание полицией на акциях и митингах их участников – наиболее распространенный метод политических репрессий, затронувший наибольшее количество людей. Этот метод используется как для пресечения политической активности, так и для формирования у потенциальных участников протестных акций представления о рисках подобной деятельности (об этом, в частности, свидетельствует анализ публикаций о задержаниях в прессе⁹²). Под политически мотивированными задержаниями подразумеваются только те, у которых есть политический мотив и которые одновременно носят неправомерный характер⁹³. При этом политика понимается в широком смысле отстаивания своих прав и интересов: мероприятия, посвященные экологии, правам сексуальных меньшинств, точечным застройкам или социальным вопросам, также рассматриваются как политические.

До декабря 2011 г. данная мера воздействия применялась к немногочисленным политическим активистам, преимущественно сторонникам «Стратегии-31» и Эдуарда Лимонова, а также, например, экоактивистам, защищавшим Химкинский лес. Однако первые же массовые протесты против фальсификаций итогов выборов в декабре 2011 г. закончились массовыми задержаниями. Начавшиеся еще 4 декабря с задержаний на малочисленных акциях «Другой России» и «Левого фронта» (около 200 задержанных), задержания обрели массовый характер после согласованного митинга 5 декабря (около 300 задержанных, направившихся после митинга к зданию ЦИК) и спонтанной акции на Триумфальной площади 6 декабря (около 600 задержанных). Всего с декабря 2011 г. по декабрь 2012 г. «ОВД-Инфо» зафиксировало только в Москве и ряде городов ближнего Подмосковья 5169 политических задержаний в ходе 228 мероприятий⁹⁴. За 2013 год зафиксировано задержание 1463 человек в ходе 169 мероприятий⁹⁵. Это на 62% меньше, чем в 2012 г., но как показали первые месяцы 2014 г., количество задержаний растет пропорционально уровню протеста.

⁹² Мониторинг показывает, что государственные и официальные СМИ не замалчивают масштаб задержаний, но в своей подаче данной информации всегда подчеркивают “несанкционированность” мероприятий (какового понятия не существует в российском законодательстве) или их иной “хулиганский” характер. <http://ovdinfo.org/about/media-monitoring>

⁹³ Подробнее см.: «Человек из автозака: политические задержания в Москве. Докладе ОВД-Инфо за 2012 год» <http://reports.ovdinfo.org/2012/report/#Методологиядоклада,источникданных>

⁹⁴ Там же. <http://reports.ovdinfo.org/2012/data/>

⁹⁵ См. квартальные отчеты ОВД-Инфо за 2013 год. <http://reports.ovdinfo.org/2013/report/1/>

Как проходят задержания и как судят задержанных, какие тенденции позволяет увидеть статистика задержаний, подробно описано в соответствующих докладах и квартальных отчетах «ОВД-Инфо». В данном обзоре хотелось бы отметить лишь две главные особенности.

Во-первых, произвольность использования задержания в качестве меры и последующих санкций. Несмотря на то, что задержание – метод превентивный и безличностный, направленный на пресечение политической активности в целом, а не на преследование конкретного человека, правоохранные органы варьируют жесткость задержаний и последующих санкций в зависимости как от политической конъюнктуры, так и социального статуса задержанного. Так, подавляющее большинство задержанных 5 декабря 2011 года были приговорены к административным арестам от 2 до 15 суток⁹⁶. В то время как задержанные 6 декабря в основном уже не подвергались арестам – их выпустили из отделения полиции, предъявив лишь нарушения, предусматривающие денежный штраф⁹⁷. Два обстоятельства могли повлиять на смягчение наказания: после задержаний 5 декабря общество, СМИ, правозащитники и международные организации выразили крайнее недовольство арестами. Кроме того, суды, отделения полиции и спецприемник для отбывания административных арестов были переполнены задержанными 5 декабря.

В ходе народных гуляний с белыми лентами по центру Москвы после инаугурации Путина 7, 8 и 9 мая 2012 г., переросших потом в «ОккупайАбай», «ОВД-Инфо» зафиксировало как минимум 874 задержания. Еще около 234 задержаний прошло на различных площадках «ОккупайАбай», «ОккупайАрбат» и «ОккупайБаррикады» в конце мая – начале июня. При этом практически все задержанные отпускались из отделений полиции после профилактических бесед или взятия объяснений по поводу событий 6 мая 2012 года на Болотной площади. Что именно стало основным фактором, повлиявшим на «мягкость» задержаний в этот период сказать сложно. Но вариативность санкций свидетельствует, что органы правопорядка руководствуются не нормами закона, а соображениями

⁹⁶ В случае, когда полиция желает арестовать задержанного, к нему применяется ст.19.3 Кодекса административных правонарушений (КоАП) “Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции”, предусматривающая до 15 суток ареста.

⁹⁷ Ст. 20.2 КоАП “Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования” – до 9 июня 2012 года предусматривала лишь денежный штраф до 2000 рублей.

целесообразности и/или указаниями иных инстанций, что можно считать признаком политического характера задержаний.

Помимо политической конъюнктуры жесткость наказания зависит от социальной и политической принадлежности задержанного, формата мероприятия, степени внимания к задержанию со стороны общества, обстоятельств задержания, стратегии поведения задержанного в отделении полиции. Изучение качественных данных «ОВД-Инфо» показывает, что наиболее жестко – в том числе, с избиениями – проходят задержания сторонников «Другой России» или близких к ним активистов, а также участников акций прямого действия – именно против этих категорий задержанных чаще всего применяются арестные статьи. Наиболее мягко полиция относится к немассовым акциям «белолеточников» – так, в 2012 году прогулки на Красной площади с белыми лентами чаще всего заканчивались «профилактическими беседами».

Наиболее жесткие последствия наступают в том случае, если в отношении задержанного в ходе задержания или в отделении полиции было применено насилие – в таких случаях полиция склонна обвинять самих задержанных в неповиновении, что приводит к аресту до 15 суток. В целом, за исключением случаев, которые привлекают внимание политического или ведомственного руководства, сотрудники полиции пользуются возможностью произвольно подходить к выбору наказания для задержанного – при судебных разбирательствах судьи полагаются на показания сотрудников полиции, и случаи оправданий задержанных носят исключительный характер.

Не обладая достоверной статистикой и качественными данными по задержаниям вне Москвы, сложно говорить о какой-либо региональной специфике, однако в городах, где также фиксируются массовые политические задержания – в Санкт-Петербурге и Нижнем Новгороде – они носят еще более brutальный характер.

Вторая существенная особенность: значимость задержаний как меры политического давления на протестующих была подтверждена активистами Государственной Думы и Владимиром Путиным в мае-июне 2012 г., когда вопреки наиболее активному за всю новейшую историю противостоянию в Госдуме, были приняты, а затем подписаны Путиным поправки в законодательство о митингах.

Поправки дали регионам право самостоятельно регулировать правила проведения публичных мероприятий. По данным Московской Хельсинкской группы, «в течение 2012

г. соответствующие законы были приняты во всех 83 регионах. Положения региональных законов ужесточили порядок и возможности проведения мирных собраний, внесли такие ограничения, которые позволяют по формальным признакам запрещать любое собрание»⁹⁸. При том, что и старое законодательство не отличалось либеральностью, в новой редакции регулирование свободы мирных собраний в России и вовсе перестало отвечать международным обязательствам России⁹⁹.

Поправки доводят до абсурда размер материальной ответственности организаторов мероприятий. Образцом послужили нормы, принятые Государственной Думой: максимальный размер штрафа для физических лиц за «нарушение правил проведения публичных мероприятий» был поднят с 2000 до 30000 рублей. Также был установлен минимальный штраф в 10000 рублей, что в дальнейшем вызвало нарекания со стороны Конституционного суда, который признал такой размер минимального штрафа неконституционным¹⁰⁰. При этом на практике московские суды крайне редко назначают штрафы ниже 10000 рублей.

Учитывая, что старое законодательство давало местным властям возможность не допустить проведения любого мероприятия, именно повышение штрафных санкций против рядовых участников – основной репрессивный результат поправок.

3. Уголовное преследование по политическим мотивам.

Случаи политически мотивированного уголовного преследования, в частности, приводящие к длительному тюремному заключению, можно разделить на три основные категории: уголовные дела против участников массовых мероприятий, использование антиэкстремистского законодательства в политических целях, преследование по принципу «был бы человек, статья найдется».

⁹⁸ Сергей Шимоволес. Анализ национального законодательства РФ по обеспечению свободы мирных собраний в 2013 г. http://mhg-monitoring.org/sites/default/files/files/obzor-fm2013-final_0.pdf

⁹⁹ Там же. См. также доклад Amnesty International «Ограничение свободы выражения мнений, собраний и объединений в России» – «Democracy, Threats and Political Repression in Developing Countries: Are Democracies Internally Less Violent?»

¹⁰⁰ Постановление Конституционного суда РФ от 14 февраля 2013 г. <http://www.rg.ru/2013/02/27/mitingi-dok.html>.

3.1. Уголовные дела против участников массовых мероприятий.

Административное преследование задержанного на акции перерастает в уголовное дело в двух случаях: при наличии политического решения или в случае вероятности возбуждения уголовного дела против участвовавших в задержании сотрудников правоохранительных органов.

Обвинение задержанных на публичных мероприятиях в насилии против сотрудников полиции по ст. 318 УК («Применение насилия в отношении представителя власти» — до 10 лет лишения свободы) используются преимущественно, когда задержанный был избит при задержании и есть опасность возбуждения уголовного дела против сотрудников правоохранительных органов. Данный вид репрессий практикуется не с подачи политического руководства, а самими репрессивными органами в целях сокрытия собственных правонарушений и запугивания активистов¹⁰¹. Именно по этой статье был осужден Сергей Мохнаткин, задержанный на «Стратегии-31» 31 декабря 2009 года (следует отметить, что ст.318 УК регулярно применяется и против граждан, оказавшихся втянутыми в конфликт с правоохранительными органами вне политических мероприятий).

С ростом протестной активности в 2012-2013 гг. случаи применения 318 статьи УК резко участились. Так, уже в первом квартале 2013 года только в Москве по ней были возбуждены дела против трех участников политических акций – Анастасии Брызгиной, задержанной в ходе согласованного митинга "Феминизм – это освобождение" 8 марта, Максима Митулинского и Евгения Бестаева, участвовавших в январе–апреле в акциях по защите общежития завода «Московский шелк»¹⁰². 1 мая 2013 года в Твери на первомайской демонстрации были задержаны активисты «Другой России», впоследствии один из задержанных – Сергей Череповский – был избит и арестован по обвинению в причинении вреда здоровью сотрудника полиции, а позднее – приговорен к двум годам

¹⁰¹ Подробнее: «Справка ОВД-Инфо: избияния задержанных и практика запугивания активистов» - <http://ovdinfo.org/article/spravka-ovd-info-izbieniya-zaderzhannykh-i-praktika-zapugivaniya-aktivistov>

¹⁰² Квартальный отчет ОВД-Инфо за январь–март 2013 года: <http://reports.ovdinfo.org/2013/report/1/#Уголовныеделаипреследованиеконкретныхактивистов>

колонии¹⁰³. Для сравнения, за вычетом «Болотного дела» за весь 2012 г. «ОВД-Инфо» зафиксировало только одно уголовное дело по статье 318 УК в Москве. В марте 2013 г. фигурант этого дела – активист движения «Солидарность» Станислав Поздняков – был приговорен к 2 годам лишения свободы условно¹⁰⁴.

Наконец, именно 318 статья была использована против большинства арестованных по «Болотному делу». Как известно, множество задержанных 6 мая 2012 года были жестко избиты при задержании¹⁰⁵. Но в данном случае репрессия носит переходный характер: по политическим соображениям методы, используемые полицией «в частном порядке», были применены к массовой демонстрации в целом: после силового разгона митинга, которому сопротивлялись отдельные лица, были арестованы и приговорены отдельные люди, степень личного участия которых в сопротивлении так и не была доказана.

Переход к «коллективной ответственности» был осуществлен, в частности, за счет произвольного толкования другой статьи – 212 УК РФ «Массовые беспорядки» (до 8 лет за участие в беспорядках и до 10 лет – за организацию). Именно на обвинениях в участии и организации массовых беспорядков строится «Болотное дело» и «дело Развозжаева, Лебедева, Удальцова», в совокупности реализующие стратегию дискредитации оппозиции и запугивания рядовых активистов.

«Болотное дело» стало, в некотором смысле, квинтэссенцией политической реакции. Являясь, прежде всего, реакцией на уличную активность и инструментом дисциплинирования рядовых активистов, «Болотное дело» одновременно является способом преследования политических лидеров (уже много месяцев под домашним арестом в рамках одного из ответвлений «Болотного дела» находится Сергей Удальцов, лишенный таким образом возможности участвовать в политической жизни). Оно же стало одним из катализаторов политической эмиграции (несколько десятков активистов эмигрировали и попросили политического убежища в различных странах, опасаясь преследования после событий 6 мая 2012 г.). Наконец, после приговора, вынесенного

¹⁰³ Подробнее см.: <http://ovdinfo.org/express-news/2013/11/28/aktivist-drugoy-rossii-prigovoren-k-dvum-godam-kolonii-za-nedokazannoe>

¹⁰⁴ Подробный разбор дела Позднякова см. в статье «Арифметика дела Стаса Позднякова» <http://ovdinfo.org/article/arifmetika-dela-stasa-pozdnyakova>

¹⁰⁵ См. доклад ОНК «6 мая задержанных избивали, многие попали в больницу» <http://ovdinfo.org/article/6-maya-zaderzhannykh-izbivali-mnogie-popali-v-bolnitsu-doklad-onk>

Михаилу Косенко (принудительное психиатрическое лечение в стационаре) на его примере можно говорить о возвращении практики карательной психиатрии¹⁰⁶.

По своему значению и масштабу – это первое подобное дело в путинской России. Однако до того обвинение в «массовых беспорядках» было апробировано в другом политическом процессе, который не привлек столь широкого внимания. 11 декабря 2010 года на Манежную площадь в связи с убийством фаната "Спартака" Егора Свиридова вышли футбольные фанаты и ультраправые активисты. Несмотря на предварительный публичный анонс акции, на площади не оказалось сотрудников полиции – акция переросла в драку. В тот же день министр внутренних дел Рашид Нургалиев заявил, что столкновения на Манежной площади спровоцировала "леворадикальная молодежь". Дальнейший ход уголовного дела был продиктован этими словами: различные сроки (от 2 до 5,5 лет), в том числе за «призывы к массовым беспорядкам», получили 5 человек (трое из них активисты "Другой России", характеризующейся скорее левой, а не правой идеологией), чью вину сложно признать доказанной.

Уголовные дела против участников публичных мероприятий также заводят по статье 213 УК («хулиганство» – лишение свободы до семи лет). Именно по этой статье в 2012 г. были приговорены к двум годам заключения Надежда Толоконникова и Мария Алехина, участвовавшие в акции Pussy Riot в Храме Христа Спасителя. Данная статья носит политический характер и по формальным признакам: в 2007 г. она была изменена таким образом, что под хулиганство ("грубое нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу") можно подвести как деяния, совершенные "с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия", так и те же деяния, совершенные "по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы". Расплывчатость этого критерия сделало "хулиганство" идеальной "политической" статьей.

В 2013 г. частотность применения «хулиганской» статьи выросла – в хулиганстве обвинены двое антифашистов Грачя Погосов и Игорь Полозенко, участники акций в защиту «Мосшелка», они находятся под домашним арестом. Уголовное дело по этой статье возбуждено по следам акции «Идите на х*й со своей регистрацией!» против возвращения

¹⁰⁶ Подробный анализ дела Косенко см.: Первый, не пошедший на сделку. <http://ovdinfo.org/node/7359>

института прописки, прошедшей 18 марта 2013 г. на Красной площади, в ходе которой было задержано 15 человек, в том числе журналисты. «Резиновый» характер данной статьи, позволяющий использовать ее в политических целях продемонстрировало дело Arctic30 – весь арестованный экипаж «Arctic Sunrise» был обвинен именно в хулиганстве.

Как и в случае политически мотивированных задержаний, перечисленные методы политических репрессий были ранее апробированы на узкой группе политических активистов, а в 2012–2013 гг. лишь распространены на более широкий круг граждан.

3.2. Преследование политических и общественных активистов по уголовным статьям.

Уголовное преследование политических или гражданских активистов по неapolитическим статьям – наиболее сложный для выявления и статистического учета вид политических репрессий. Политический мотив преследования и несправедливость судебного разбирательства становятся очевидны только при детальном анализе конкретного дела. Но такому анализу подвергаются только очень заметные дела, поэтому складывается ложное впечатление, что подобному преследованию подвергаются только политические лидеры.

В 2012–2013 гг. самым заметным «неapolитическим» политическим делом стал процесс о «хищениях в “Кировлесе”» против Алексея Навального и Петра Офицерова. Еще до окончания дела его политический мотив был очевиден – это, в частности, признавал и Следственный комитет в лице своего пресс-секретаря Владимира Маркина, сказавшего буквально следующее: «Политика в этом деле присутствует исключительно в связи с фигурой и действиями обвиняемого. Со стороны следствия – только исполнение Уголовно-процессуального кодекса в связи с выявленными фактами злоупотреблений. <...> Но если фигурант всеми силами привлекает к себе внимание, можно даже сказать, дразнит власть – вот, мол, я какой весь в белом на общем фоне, то интерес к его прошлому увеличился и процесс выведения на чистую воду, естественно, ускорился»¹⁰⁷.

18 июля 2013 г. Навального приговорили к 5 годам лишения свободы, Офицерова – к 4 годам, что дало возможность считать их «политическими заключенными» как минимум

¹⁰⁷ Владимир Маркин: «Навальный сможет бороться с коррупцией и из тюрьмы» // Известия. 12.04.2013. <http://izvestia.ru/news/548376>

по двум критериям ПАСЕ: «Арест носит дискриминационный характер по сравнению с другими лицами; заключение стало результатом судебных разбирательств, которые носили явно несправедливый характер и были связаны с политическими мотивами власти».

Однако, дело Навального – далеко не единственный случай в 2012-2013 гг., когда неapolитические статьи применяются по политическим мотивам. Так, 12 апреля 2013 г. в Краснодаре был арестован правозащитник и исследователь Михаил Савва, обвиненный в хищении бюджетных средств, выделенных его некоммерческой организации в качестве государственного гранта, и обвинен в мошенничестве по ст. 159.2.3 УК РФ, максимальное наказание по которой составляет пять лет лишения свободы. В расследовании дела по непонятным причинам принимала участие ФСБ; к немедленному освобождению Саввы из под ареста призывает Human Rights Watch¹⁰⁸ (в декабре 2013 г. мера пресечения была изменена на домашний арест). 22 марта 2012 г. по обвинению в убийстве был арестован националист Даниил Константинов, лидер «Лиги обороны Москвы» и активный участник первой волны протестов против фальсификации на выборах. Правозащитный Союз солидарности с политзаключенными по ряду признаков признал Константинова политическим заключенным¹⁰⁹. 16 августа 2012 г. против краснодарского эколога Сурена Газаряна по заявлению охранника «дачи Путина» было возбуждено уголовное дело по статье 119 УК РФ («Угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью» - лишение свободы до пяти лет). Газарян, уже получивший раньше за свою общественную деятельность условный срок, также был признан политзаключенным Союзом солидарности с политзаключенными¹¹⁰ и сейчас получает статус политического эмигранта в Эстонии.

Не обладая достоверной статистикой по данной категории политических репрессий, оценить изменения, которые произошли в практике ее применения в 2012-2013 гг. представляется затруднительным. Однако со времен «дела ЮКОСа» и ареста Михаила

¹⁰⁸ Гражданского активиста держат под стражей без права на освобождение под залог // Human Rights Watch. <http://www.hrw.org/ru/news/2013/04/22/rossiya-grazhdanskogo-aktivista-derzhat-pod-strazhei-bez-prava-na-osvobozhdenie-pod->

¹⁰⁹ Подробнее о деле Константинова см.: <http://ovdinfo.org/tags/delo-konstantinova>; досье Союза солидарности с политзаключенными <http://politzekey.ru/politzekey/dela-grazhdanskih-aktivistov/49710.html>

¹¹⁰ См. досье о деле Газаряна Союза солидарности с политзаключенными <http://politzekey.ru/politzekey/dela-grazhdanskih-aktivistov/49710.html>

Ходорковского, признанного политическим заключенным как российскими, так и международными правозащитными организациями, «дело Навального» – первый случай доведения до логического конца преследования фигуры такого масштаба.

Если в случае Ходорковского, Платона Лебедева и их коллег власть всячески давала понять бизнес-сообществу, что данное дело – исключение из правил, то в случае с Навальным наоборот подчеркивается, что та же судьба может ждать каждого – это видно как из уже процитированного интервью Маркина, так и из выступления Александра Бастрыкина на коллегии Следственного комитета 5 июля 2012 года. Бастрыкин не только призвал возбудить уголовное дело против Навального, но и обещал наказывать следователей, которые вовремя не возбуждают подобные дела.

3.3. Использование антиэкстремистского законодательства в политических целях.

Как отмечает информационно-аналитический центр «Сова», занимающийся мониторингом применения антиэкстремистского законодательства, само это законодательство «по сути своей политизировано, поскольку предполагает наложение санкций за деяния, мотивированные идеологически». Соответственно, для отнесения преследований в рамках антиэкстремистского законодательства к политическим репрессиям достаточно лишь установить неправомерность его применения.

Принятое еще в 2002 г., и значительно дополненное в 2006–2007 гг., антиэкстремистское законодательство применялось в России все это время как один из методов политических репрессий против сторонников Эдуарда Лимонова, националистов и левых радикалов, например, антифашистов. Значимость этого метода политических репрессий в 2012–2013 гг. была не столь заметна. По данным центра «Сова», в 2012 г. «антиэкстремистское законодательство используется против нее [оппозиции] не намного чаще, чем до декабря 2011 г. С одной стороны, в 2012 г. было вынесено заметно больше, чем годом ранее, полностью или частично неправомерных приговоров по антиэкстремистским статьям, прямо не связанным с насилием, то есть по статьям 280, 282, 282¹ и т.д. (и примерно столько же, как и годом ранее, по ст. 282²), но почти все они завершали дела, заведенные до выборов в Думу, так что собственно активистов – участников поствыборного протеста

среди осужденных и даже подозреваемых очень мало»¹¹¹. При этом обвинения в экстремизме используется «в отношении разных сегментов оппозиционного спектра далеко не пропорционально. Чаще жертвами антиэкстремистского произвола становились те группы, которые могли бы в том или ином смысле рассматриваться властями и/или большинством граждан как радикальные – левые радикалы, включая антифа, националисты разного толка, ЛГБТ-активисты».

Как и в случае с задержаниями, по данным центра «Сова» наиболее жестко антиэкстремистское законодательство как метод политических репрессий применяется в отношении сторонников Эдуарда Лимонова: «Чаще всего дела возбуждаются за сам факт продолжения деятельности запрещенной НБП, при этом доказывать этот факт становится все проблематичнее. Кроме множества продолжающихся дел против нацболов, в 2012 г. были возбуждены и новые дела за участие в деятельности запрещенной партии, и реанимировано дело об акции по «захвату» приемной МИД в 2008 г. – тогда активистов обвинили в «участии в деятельности запрещенной НБП по ч. 2 ст. 282². Теперь суд признал виновными по той же статье еще четверых – Татьяну Харламову, Ольгу Комарову, Евгения Донца и Михаила Клюжева, однако, в отличие от предыдущей четверки, получившей условные сроки, они были приговорены к штрафу в размере от 30 до 45 тыс. рублей».

По данным центра «Сова», в 2012 г. неправомерные приговоры по уголовным статьям в рамках антиэкстремистского законодательства получили как минимум 46 человек, из них 14 – реальный срок. В 2011 г. «Сова» признала неправомерными приговоры, полученные 48 человеками, из них 20 получили реальный срок¹¹².

Таким образом, в отличие от других методов политического давления, применение антиэкстремистского законодательства в политических целях в 2012–2013 гг. не показало ни количественного, ни качественного роста. Вместе с тем надо отметить расширение поля деятельности оперативников Центра по противодействию экстремизму при МВД, которые, по свидетельствам очевидцев, в 2012–2013 гг. присутствовали практически на всех протестных мероприятиях и регулярно неформально допрашивали гражданских и

¹¹¹ Доклад “Неправомерное применение антиэкстремистского законодательства в России в 2012 году”. <http://www.sova-center.ru/misuse/publications/2013/04/d26952/> (В дальнейшем цитаты в данном разделе, если не указано иное, взяты из данного доклада).

¹¹² Онлайн статистика центра «Сова». <http://www.sova-center.ru/database/>

политических активистов в Москве и других регионах. Это свидетельствует о расширении оперативной деятельности МВД, связанной с политическими преследованиями.

3.4. Особенности классификации уголовного преследования как политических репрессий.

Человек, подвергающийся политическому преследованию по уголовным статьям, для признания политическим заключенным не обязан быть невиновным – это ключевая особенность классификации данного вида преследований. Общество и СМИ не всегда осознают эту специфику, чем и пользуется в своих риторических целях власть.

Как пишет в пояснительной записке к соответствующим критериям ПАСЕ один из их разработчиков, Кристоф Штрассер: «люди, которые по данным критериям признаются «политическими заключенными» не обязательно «невинны». "Политический" аспект может заключаться, например, в избирательном применении закона, или в несоразмерно суровом наказании по сравнению с лицами без «политического» фона... или, наконец, в несправедливом судебном разбирательстве, которое, тем не менее, может привести к признанию подсудимого виновным. Признание заключенного «политическим», следовательно, не обязательно требует его немедленного освобождения – новое, справедливое судебное разбирательство вполне может быть наиболее подходящим выходом. При этом, учитывая продолжительность срока, который многие из таких заключенных уже провели в тюрьме, их немедленное освобождение, даже если они на самом деле «виновны» в преступлениях, в которых их обвиняли, зачастую является единственным средством, позволяющим развеять подозрения, что этих заключенных преследуют особенно жестко из-за «политических» причин»¹¹³.

В условиях российской судебной системы сложно говорить о виновности или невиновности людей, преследуемых по политическим мотивам. Однако вычлнить собственно политический мотив значительно проще. Например, проект «Росузник», занимающийся юридической помощью политическим активистам и прежде всего обвиняемым по «Болотному делу», провел анализ применения статьи 318 УК РФ («насилие в отношении представителя власти»), по которой обвиняются большинство

¹¹³ Explanatory memorandum by Mr. Strässer, rapporteur <http://www.assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=18995&lang=EN>

фигурантов «Болотного дела». Исследовав 5681 обвинительный приговор, вынесенный по статье в 2010–2012 гг., «Росузник» выяснил, что в 52% случаев подобные дела заканчиваются условным сроком, 34% приговоров – это денежные штрафы, и лишь 13% дел заканчиваются реальными сроками. При детальном рассмотрении более узкой выборки, «Росузник» установил, что при отсутствии предыдущей судимости срок лишения свободы по данной статье УК в среднем составляет 3–6 месяцев. Большинство фигурантов «Болотного дела», арестованных еще летом 2012 г., судимостей не имеют и уже провели в СИЗО больше года. Между тем по приговору в феврале 2014 г. все фигуранты дела, кроме Александры Духаниной и тех, кто ранее был амнистирован, получили крупные реальные сроки.

Всего на сентябрь 2013 г. по далеко не полным данным Союза солидарности с политзаключенным, в местах лишения свободы находились 43 человека, признанных Союзом политзаключенными¹¹⁴. Половина из них – заключенные вследствие политической активности 2012–2013 гг., другая половина – политзаключенные, признанные таковыми в 2008–2011 гг. На февраль 2014 г. в списках политзаключенных состоит 43 человека: как видно, проведенная в декабре 2013 г. амнистия на положение дел не повлияла.

4. Внесудебные преследования.

Преследование политических и гражданских активистов во внесудебном порядке крайне разнообразно по формам и практически не поддается учету; в России ни одна организация не занимается сбором подобных данных. Кроме того, в силу анонимности подобных преследований, доподлинно установить связь каждого конкретного случая с политическими мотивами крайне сложно.

Наиболее жестокий вид внесудебных политических репрессий – политические убийства. В истории России последних 20 лет подобных убийств было много (по данным Фонда защиты гласности, с начала 1990-х гг. было убито как минимум 26 журналистов из-за их

¹¹⁴ Список политзаключенных по версии Союза по адресу <http://politzeky.ru/politzeki/ves-spisok/22379.html>

профессиональной деятельности¹¹⁵), но в ходе эскалации протестной активности в 2012–2013 гг. подобных случаев не зафиксировано.

Зато практиковались в 2012–2013 гг. избиения активистов. По прежнему избиениям подвергаются эоактивисты: в 2012 г. подобные случаи происходили в Подмоскowie при защите Цаговского леса, в 2013 г. – в Воронежской области во время протестов против добычи никеля в Хопре. Случаи избиения зафиксированы и в Москве в ходе различных акций ЛГБТ-активистов и сторонников группы Pussy Riot. Такие избиения можно считать фактом политических репрессий по той причине, что сотрудники полиции стараются не вмешиваться в действия избивающих ни во время, ни после акта насилия.

Регулярно практикуемый метод давления на лидеров и активистов – это давление на бизнес. Наиболее известный случай в 2012 г. – отзыв лицензии у охранного агентства семьи Гудковых. В том же году во время предвыборной кампании Евгении Чириковой на пост мэра Химок проверкам и обыскам подвергся офис компании ее мужа. Регулярным проверкам подвергается фабрика лозоплетения, принадлежащая родителям А. Навального. Проблемы – чаще всего на уровне угроз – возникают у клубов и владельцев площадок, предоставляющих свое пространство для оппозиционных политических мероприятий.

Новой практикой давления на активистов в 2012–2013 гг. стала угроза лишить их родительских прав с помощью ювенальной юстиции. В 2012 году таким угрозам со стороны соответствующих органов подверглись Евгений Чириков и Мария Баронова, в 2013 г. – Анастасия Удальцова и Аксана Панова.

Различным угрозам подвергается значительное число активистов, сталкивающихся с работой сотрудников правоохранительных органов. Как следует из досье Союза солидарности с политзаключенными, угрозы получал Даниил Константинов. Активист движения «Солидарность» Всеволод Чагаев, получавший угрозы от сотрудника органов оказаться или в армии, или в тюрьме, записал соответствующий разговор на диктофон¹¹⁶.

¹¹⁵ Фонд защиты гласности. Журналисты, погибшие в России: <http://journalists-in-russia.org/jir/rjournalists/index/page:3/motive:%D0%96/incident:%D0%A3%D0%B1%D0%B8%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE>

¹¹⁶ Активист "Солидарности" покинул Россию после угроз от ФСБ // Грани.ру. <http://grani.ru/Politics/Russia/FSB/m.209447.html>

Достоверно оценить рост внесудебных преследований в 2012–2013 гг. сложно. С одной стороны, в СМИ и социальных сетях информации о таких случаях стало больше, с другой стороны, здесь присутствует "эффект грибника": и СМИ, и общество стали уделять проблеме больше внимания, соответственно складывается ощущение, что и случаев избиений и другого внесудебного преследования стало больше.

5. Заключение.

Резкий количественный рост практически во всех описанных в обзоре категориях – основная тенденция 2012–2013 гг. Межстрановые исследования политических репрессий показывают, что основным фактором, влияющим на уровень репрессий, является предшествующий уровень репрессий¹¹⁷. Вторым по значимости фактором, согласно исследованиям Кристиана Давенпорта, является рост и, особенно, резкий всплеск протестной активности¹¹⁸. Учитывая достаточно высокий уровень политических репрессий в 2001–2011 гг. и качественно новый уровень протестной активности в 2011–2013 гг., количественный рост репрессий выглядит совершенно закономерно.

Политические репрессии – тот самый случай, когда количество переходит в качество. Во-первых, распространяясь на все более широкий круг граждан, политические репрессии становятся коллективным социальным опытом. Как результат массовых политических задержаний, через которые только в Москве прошли тысячи людей, в России формируется если не новая социальная группа, то статистически значимое число людей со схожим социальным опытом, который формируют недвусмысленное отношение к полиции, судебной системе и политическому режиму¹¹⁹.

Во-вторых, из-за расширения круга репрессируемых политические преследования перестают восприниматься обществом как норма. Если политические активисты воспринимают возможное задержание, арест и внесудебное преследование как часть сложившихся правил игры на политическом поле, то для гражданских активистов и просто

¹¹⁷ С. Гуриев, О. Цывинский. От репрессий к репрессиям // Ведомости. 31.07.2013.
http://www.vedomosti.ru/opinion/news/2334832/ot_repressij_k_repressiyam#ixzz2TGG0e1q7

¹¹⁸ Davenport C. Multi-dimensional threat perception and state repression: An inquiry into why states apply negative sanctions // American Journal of Political Science. 1995. Т. 39. №. 3. С. 683-713.

¹¹⁹ Г. Охотин. Человек из «автозака» как новая социальная группа. // Ведомости. 12.02.2013
http://www.vedomosti.ru/opinion/news/8966921/chelovek_iz_avtozaka?full#cut

участников массовых мероприятий сам факт политических репрессий воспринимается как ненормальный. Различие реакции хорошо прослеживается по тому, как задержанные относятся к юридической помощи и судебным разбирательствам – человек, задержанный первый раз, прибегает к адвокатской помощи в отделении полиции и пытается доказать свою невиновность в суде, опытный политический активист не прибегает к юридической помощи и не ходит на судебные слушания¹²⁰.

Учитывая социальный капитал людей, подвергающихся теперь политическим репрессиям, и факт наличия в стране политических репрессий, и протестные настроения в целом постоянно транслируются в широкие слои общества. Меняется и оптика СМИ. Если раньше политические репрессии рассматривались как маргинальная составляющая политического режима, то в течение 2012–2013 гг. практически все СМИ, в диапазоне от резко-оппозиционных до нейтральных, – уделяют заметное внимание этой проблематике.

В-третьих, рост уровня политических репрессий приводит к ответному развитию форм протестной активности. Это хорошо видно на примере уличной протестной активности: желая избежать задержаний, активисты придумывают все новые форматы акций¹²¹. Тот же феномен можно увидеть и в растущем многообразии организационных форм протестных групп, диверсификации схем их финансирования, росте киберактивизма. При этом рост разнообразия стратегий, используемых оппозицией, согласно исследованиям Давенпорта, является одновременно и одним из факторов, влияющим на рост репрессий.

В-четвертых, если изначально политические репрессии были нацелены на купирование оппозиционной уличной активности, то привыкание полиции и чиновников к силовому методу воздействия на общество создает предпосылки для дальнейшего расширения социальной базы репрессируемых. Такие случаи, как задержание участников «боя подушек» в Санкт-Петербурге, игроков петанка в Москве, разгон флеш-моба «Улыбки Москвы» на Арбате и в целом инициатива арбатской управы запретить публичные

¹²⁰ Данные умозаключения сделаны на опыте работы автора на горячей линии ОВД-Инфо и на базе качественных данных (историй задержанных) ОВД-Инфо.

¹²¹ См. «формат мероприятий» в 2012 г. <http://reports.ovdinfo.org/2012/infographics/> и анализ этих данных социологом Эллой Панеях «Полиция против протеста» <http://www.inliberty.ru/blog/epaneyakh/3769/>

мероприятия на этой улице, а также рост количества задержаний на социальных акциях в 2013 году¹²² – очевидные проявления сложившегося «хватательного» рефлекса.

В долгосрочном периоде эти качественные изменения могут иметь существенные последствия для политического режима. Не менее значимым результатом перехода количества в качество станет осознание обществом коренных проблем в судебной и полицейской системах. Однако в краткосрочном периоде политические репрессии оказываются достаточно эффективными. На желание участвовать в уличном протесте влияет ужесточение последствий задержаний и показательная расправа над рядовыми участниками «Марша миллионов» 6 мая 2012 г. А преследование в уголовном порядке и различные методы внесудебного давления привели к отходу от протестной деятельности целого ряда ключевых фигур, а в некоторых случаях – к их эмиграции.

В конце 2013 г. была проведена хоть не полная, но амнистия фигурантов «Болотного дела», на свободу отпущены Михаил Ходорковский, Платон Лебедев и участницы Pussy Riot Мария Алехина и Надежда Толоконникова, амнистированы все 30 членов экипажа «Arctic Sunrise». Вместе с тем используемая властью стратегия одновременной политизации, криминализации и, в конечном итоге, ликвидации независимых общественных институций в рамках кампании против НКО вкупе с сокращением количества независимых СМИ и наступлением на свободу высказывания в интернете, дают основания считать, что уровень политических репрессий будет только расти, а задаваемое сверху смешение общественной, социальной и политической деятельности приведет к непрогнозируемому расширению сферы их применения. С другой стороны, политические репрессии в России – пока еще точечный и контролируемый инструмент, применение которого является предметом договоренностей и политического торга. Однако возможно, что репрессии в России вот-вот станут неотъемлемой частью политической культуры или административно-хозяйственным феноменом, развивающимся по собственным законам, вне прямой связи с общественно-политической реальностью.

¹²² См.: Социализация политического протеста или политизация социального?

<http://reports.ovdinfo.org/2013/report/1/#Социализацияполитическогопротестаилиполитизациясоциального?>

