



ФОНД ЛИБЕРАЛЬНАЯ МИССИЯ

# ПОЛИТИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ. 2014–2016

ИНСТИТУТЫ И ПРАКТИКИ  
АВТОРИТАРНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ

**ФОНД «ЛИБЕРАЛЬНАЯ МИССИЯ»**

---

# **ПОЛИТИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ. 2014–2016**

**ИНСТИТУТЫ И ПРАКТИКИ  
АВТОРИТАРНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ**

Под редакцией Кирилла Рогова

Москва **2016**

УДК 323/324(470+571)«2014/2016»  
ББК 66.3(2Рос),1  
П60

П 60 **Политическое развитие России. 2014–2016 : Институты и практики авторитарной консолидации** / под ред. К. Рогова. — Москва : Фонд «Либеральная Миссия», 2016. — 216 с.

ISBN 978-5-903135-60-8

Настоящий доклад подготовлен авторским коллективом в рамках проекта фонда «Либеральная Миссия» и ставит своей целью проанализировать основные тенденции политической и институциональной эволюции России на протяжении 2014 — первой половины 2016 г.

УДК 323/324(470+571)«2014/2016»  
ББК 66.3(2Рос),1

ISBN 978-5-903135-60-8

© Фонд «Либеральная Миссия», 2016

# СОДЕРЖАНИЕ

## ЧАСТЬ I

Институты и практики авторитарной консолидации, 2014–2016 гг. _____	4
Институты и практики авторитарной консолидации: основные выводы _____	51

## ЧАСТЬ II

<i>Владимир Фролов.</i> Внешняя политика: стратегии конфронтации и их последствия _____	58
---	----

<i>Кирилл Rogov.</i> Политэкономика реакции: экономическая динамика и социальные настроения в 2014–2016 гг. _____	76
---	----

<i>Григорий Голосов.</i> Политическая реформа: эволюция стратегий доминирования и партийная система _____	99
---	----

<i>Александр Кынев.</i> Региональный аспект политической реформы: новая модель вертикальной интеграции _____	114
--	-----

<i>Николай Петров, Кирилл Rogov.</i> Исполнительная власть и силовые корпорации _____	133
---	-----

<i>Элла Панеях.</i> Суды и правоохранительные органы: репрессивное правоприменение _____	154
--	-----

<i>Григорий Охотин.</i> Политические репрессии: на пути к институционализации _____	164
---	-----

<i>Мария Липман.</i> Гражданское общество в условиях политической реакции _____	178
---	-----

<i>Анна Качкаева, Флориана Фоссато.</i> Медиамашина зрелого авторитаризма: корпоративная консолидация и технологии политической мобилизации _____	196
---	-----

# ЧАСТЬ I

## ИНСТИТУТЫ И ПРАКТИКИ АВТОРИТАРНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ В РОССИИ, 2014–2016 ГГ.<sup>1</sup>

Настоящий доклад подготовлен авторским коллективом в рамках проекта фонда «Либеральная Миссия» и ставит своей целью проанализировать основные тенденции политической и институциональной эволюции России на протяжении 2014 — первой половины 2016 г.

Главным итогом состоявшихся в сентябре 2016 г. парламентских выборов стало поражение всех несистемных кандидатов и партий, допущенных до участия в предвыборной кампании. Это, в свою очередь, стало не только следствием целенаправленной тактики Кремля, но также, разумеется, отражением — пусть и искаженным фальсификациями и административными усилиями — общественных настроений «посткрымского» периода российской политической истории. В итоге политическая система не только не обновилась, но и в еще большей степени оказалась бюрократизирована и коррумпирована исполнительной властью, хотя новая модель электорального доминирования предоставляет региональным властям более широкие возможности по продвижению своих интересов.

В целом же анонсированная еще в конце 2011 — начале 2012 г. политическая либерализация была последовательно переформатирована в интересах сохранения неконкурентного контроля над парламентом. Расширения представительства нового городского среднего класса — что было одним из главных требований протестов 2011–2012 гг. — не произошло. Более того, диспропорция представительства была усилена в результате сознательных действий исполнительной системы (новая нарезка округов, перенос сроков голосования, ограничение возможностей наблюдения за выборами, мобилизация административного ресурса «на местах»). Треть голосов «Единая Россия» получила в зоне «аномального голосования», где практически отсутствовало независимое наблюдение за выборами, а официально объявленная явка избирателей была в среднем в два раза выше, чем средняя явка на европейской территории России и в крупных городах. В зоне «аномального голосования» между тем проживает всего порядка 15% избирателей России.

---

1 Текст настоящего раздела составлен на основании следующих за ним тематических подразделов доклада.

Вместе с тем аномально низкая явка (на 20% ниже, чем средняя явка по всем думским выборам в истории постсоветской России), в крупных городах местами едва переваливавшая за 30%, продемонстрировала нарастающую политическую апатию, приходящую на смену политической мобилизации 2014–2015 гг. В этом отношении прошедшие выборы указывают на завершение предыдущего политического периода и исчерпанность его повесток на фоне продолжающейся экономической депрессии.

Итоги сентябрьских выборов не являются специальным предметом анализа в настоящем докладе. Напротив, он посвящен периоду с весны 2014 г. до лета 2016 г., когда Россия вступила в большой выборный цикл 2016–2018 гг., который, как мы надеемся, станет предметом подробного анализа в следующем докладе. Вместе с тем эти выборы стали результатом описываемых в данном докладе политических изменений, совокупность которых мы определили как процесс авторитарной консолидации или как вторую фазу политической реакции<sup>2</sup>.

Под политической реакцией мы подразумеваем стратегии и действия исполнительной власти и доминирующих политических групп, ставшие ответом на ограниченный политический кризис зимы 2011/12 г. Начавшийся после возвращения Владимира Путина в Кремль процесс ужесточения практик политического режима в отношении оппозиции, гражданского общества и контроля за медиасредой мы именуем первой фазой реакции, охватывающей период с апреля-мая 2012 г. до начала операции по присоединению Крыма. Этот период был подробно проанализирован в нашем предыдущем докладе («Основные тенденции политического развития России в 2011–2013 гг. Кризис и трансформация российского авторитаризма»<sup>3</sup>).

В целом содержанием второй фазы политической реакции стал институциональный переход от мягких форм конкурентного авторитаризма 2000-х к более жесткому и репрессивному режиму. Операция по присоединению Крыма и последующая война в Восточной Украине, спровоцировавшие масштабный кризис в отношениях России со странами Запада и бурную реакцию внутри России, стали основным рычагом этого перехода и новой легитимации политического режима.

Этот переход — процесс авторитарной консолидации — нашел свое отражение в следующих принципиальных изменениях политических институтов и практик, подробно рассматриваемых в настоящем докладе:

- кардинальном изменении внешнеполитической доктрины и характера взаимоотношений России с Европейским союзом, США и НАТО, перехо-

2 Большинство разделов Доклада были написаны до выборов 18 сентября 2016 г., результаты которых полностью подтвердили предположения, сделанные на основе анализа развития политической ситуации в 2014–2016 гг.

3 Основные тенденции политического развития России в 2011–2013 гг. : Кризис и трансформация российского авторитаризма / под ред. Кирилла Попова. М., 2014. <http://liberal.ru/upload/files/Osnovnie%20tendentsii%20politicheskogo%20razvitiya.pdf>

дом к стратегиям конфронтации с Западом, результатом которого стала реинтерпретация правящими группами природы российской государственности и долгосрочных целей развития страны;

- резком изменении баланса элитных групп и сил внутри правящей коалиции — ослаблении тех элит и сил, которые выступали за сотрудничество с Западом и поддерживали в той или иной мере политику модернизации в экономической и социальной сферах, и резком усилении элит, экономические интересы которых связаны с конфронтационными политиками и мобилизационными моделями управления;
- расширении репрессивных политик, направленных как против оппонентов режима, так и против различных гражданских, управленческих и экономических элит;
- очередных изменениях выборного законодательства и контуров политической системы, направленных на восстановление надежного контроля над выборами, частичное размывание роли партийных структур в политической системе, ослабление автономии органов местного самоуправления и уровня представительства городских слоев;
- переходе от политики политического контроля за медиапространством к политике его корпоративной консолидации и выстраивания идеологически мобилизованной медиамашин («машин пропаганды»);
- институционализации ограничений конституционных прав граждан — свободы высказывания, свободы митингов и демонстраций, политической и общественной деятельности, систематическом наступлении на гражданское общество и усилиях по расширению зоны идеологического контроля и вмешательству в частную сферу.

Существенный отпечаток на вторую фазу реакции наложило резкое снижение цен на нефть в конце 2014 г., спровоцировавшее экономический кризис 2015–2016 гг. Транзит от мягкого авторитаризма к консолидированному авторитарному режиму в этих условиях призван компенсировать риски падения популярности режима и полномасштабного политического кризиса. С другой стороны, основной политической рычаг этого транзита — конфронтация со странами Запада — ограничивает возможности антикризисного маневра в экономике, подталкивает к поиску изоляционистских моделей «экономического выживания» в условиях долгосрочного ухудшения мировой конъюнктуры.

На данный момент сущностное изменение политического режима — транзит от мягкого к жесткому, репрессивному авторитаризму — еще не выглядит вполне завершенным. Ключевое событие начавшегося электорального цикла — президентские выборы — будет проходить на фоне продолжающейся экономической депрессии, а потому, скорее всего, потребует новых усилий, компенсирующих дисбалансы политического представительства, издержки монополизации и сверхцентрализации системы принятия решений, отсутствие политической конкуренции и искажения медиасреды.

## ДВЕ ФАЗЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕАКЦИИ В РОССИИ

Основной причиной политической реакции в России первой половины 2010-х гг. стал ограниченный политический кризис сложившегося в стране на протяжении 2000-х гг. конкурентного, мягкого авторитаризма, имевший место в 2011–2012 гг.

Под мягким, конкурентным авторитаризмом здесь подразумевается политический режим, при котором политическая конкуренция и свобода СМИ ограничены при помощи административных и неформальных процедур, но при этом правящая коалиция располагает значительной поддержкой со стороны населения, что позволяет ей крайне ограниченно использовать силу для удержания власти<sup>4</sup>. В свою очередь, под ограниченным политическим кризисом 2011–2012 гг. мы подразумеваем: (1) фактическое поражение «Единой России» в качестве доминирующей партии на декабрьских выборах 2011 г., что привело к необходимости масштабных фальсификаций их результатов, и (2) массовые выступления против этих фальсификаций, организованные новой, несистемной оппозицией и способствовавшие консолидации ее политической повестки.

Подробно признаки политического кризиса 2011–2012 гг. и первая фаза политической реакции были описаны в предыдущем докладе. Стартовой точкой первой фазы стали победа Владимира Путина на президентских выборах 2012 г. и жесткий разгон шествия оппозиции 6 мая 2012 г., накануне инаугурации Путина<sup>5</sup>. В целом первая фаза реакции характеризовалась:

- политическими репрессиями против лидеров и активистов протестного движения 2011–2012 гг. (к реальным тюремным срокам были приговорены Сергей Удальцов и Леонид Развозжаев, к условному — Алексей Навальный, также были осуждены или находились под следствием 27 участников митинга 6 мая, обвиненных в сопротивлении властям);
- ужесточением правил проведения митингов и демонстраций и ужесточением наказаний за их нарушение, что в условиях правового волюнтаризма судов означало фактическое ущемление прав граждан на свободу собраний;

4 Термин был введен в работе Levitsky S., Way L. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War* (Cambridge : Cambridge University Press, 2010), где конкурентный авторитаризм противопоставлен полному авторитаризму.

5 Об обстоятельствах разгона митинга см. «Доклад Комиссии “Круглого стола 12 декабря” по Общественному расследованию событий 6 мая 2012 года на Болотной площади, 2013, 22 апреля» (<http://rt12dec.ru/bolotnoe-delo/doklad-komissii-kruglogostola-12-dekabrya-poobshhestvennomu-rassledovaniyu-sobytij-6-maya-2012-godanabolotnoj-ploshhadi-22-04-2013/>). Похожая конструкция была использована президентом Белоруссии А. Лукашенко в 2011 г.: мирный митинг противников переизбрания Лукашенко на очередной срок был представлен как массовые беспорядки, что дало повод властям жестоко разогнать митинг и использовать его в качестве предлога для преследований оппозиции.



- ревизией либерализационного пакета политических реформ, анонсированного Кремлем в момент всплеска протестного движения;
- усилением давления на независимые СМИ, наступлением на гражданские организации (закон об «иностранных агентах»);
- идеологизацией политического режима: усилением цензуры и государственной пропаганды на телевидении, усилением антизападной риторики и продвижением социально-консервативных ценностей.

На этом этапе новые, «реакционные» тренды выглядели, однако, в большей степени декларативными и символическими. Репрессии оставались скорее точечными, хотя их категориальная база уже была частично заложена в законодательство, нарушение правил проведения митингов не влекло за собой уголовной ответственности; закон об «иностранных агентах» выглядел скорее мерой морального давления на гражданские организации, чем запретительным барьером для их деятельности; антизападная риторика оставалась скорее риторикой, а не государственной политикой. Некоторые представители оппозиции были допущены до участия в региональных выборах 2013 г.

В то же время и успехи Кремля в преодолении признаков политического кризиса выглядели ограниченными: рейтинг Владимира Путина до конца 2013 г. оставался на исторических минимумах, представители оппозиции продемонстрировали значительные возможности по мобилизации электората на региональных выборах (Евг. Урлашов, А. Навальный, Евг. Ройzman, Г. Ширшина, Б. Немцов<sup>6</sup>), гражданские организации протестовали и не регистрировались в качестве иностранных агентов, в социальных сетях сохранялся существенный мобилизационный потенциал антипутинских настроений. Наконец, пропаганда традиционных ценностей, и в особенности идея большего политического влияния Церкви, не встречала поддержки<sup>7</sup>.

Поводом и спусковым крючком перехода ко второй фазе реакции стали события в Киеве — противостояние демонстрантов украинским властям, окончившееся смещением Виктора Януковича. Это противостояние было спровоцировано отказом Януковича от подписания договора об ассоциации Украины с ЕС, исключавшего возможность вступления Украины в Таможенный союз ЕАЭС. Таким образом, падение Януковича стало политическим поражением Кремля в борьбе за вовлечение Украины в интеграционные процессы на постсоветском пространстве.

6 Евгений Урлашов, использовавший лозунги оппозиции в своей кампании, был избран мэром Ярославля в апреле 2012 г., на региональных выборах 8 сентября 2013 г. оппозиция добилась внушительного успеха: Г. Ширшина стала мэром Петрозаводска, Евг. Ройzman — Екатеринбургa, а Алексей Навальный набрал 27% на выборах мэра Москвы, выйдя на второе место, несмотря на крайне ограниченные возможности по проведению кампании. Борис Немцов стал депутатом Ярославской областной Думы.

7 См. об этом в разделе «Социально-экономический фон и социальные настроения: распад авторитарного консенсуса» предыдущего доклада о политическом развитии России (<http://liberal.ru/upload/files/Osnovnie%20tendentsii%20politicheskogo%20razvitiya.pdf>).

В свою очередь, операция по присоединению Крыма, проводившаяся с использованием регулярных российских войск<sup>8</sup>, по сути означала односторонний выход России из системы договоренностей, сложившейся по итогам распада Советского Союза и гарантировавших неприкосновенность постсоветских границ и территориальную целостность Украины, и активировала стилизованный «югославский сценарий» постимперской политики. Под «югославским сценарием» подразумевается ситуация, когда бывшая метрополия оспаривает сложившиеся границы отделившихся «провинций», апеллируя к оказавшимся на их территории соотечественникам. В начале 1990-х Россия избежала такого развития событий, однако его конфликтный потенциал сохранялся все эти годы и был актуализирован в ходе политического кризиса в Киеве. Как представляется, стилизованный югославский сценарий в российском варианте нацелен не столько на восстановление «национальных» границ, сколько на актуализацию постимперского национализма и внутривнутриполитическую мобилизацию. Кроме того присоединение Крыма устанавливало широкоформатный конфликт со странами Запада как принципиальную рамку политического существования Российской Федерации, что неизбежно вело и к существенным изменениям характера политического режима внутри России. В результате стилизованный «югославский сценарий» и переход к стратегиям конфронтации в отношениях с Западом вызвали волну политической мобилизации в российском общественном мнении — рост поддержки режима и его лидера, всплеск антизападнических настроений и политического консерватизма.

## **ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЙ ФАКТОР В ЭВОЛЮЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕЖИМА В РОССИИ, 2000–10-Е ГГ.**

Операция по присоединению Крыма и война в Восточной Украине обозначили принципиальный поворот во внешнеполитическом позиционировании России, которому сопутствовали глубокие внутривнутриполитические изменения. Природа этой взаимосвязи становится яснее при анализе эволюции внешнеполитического курса и внутренней политики на протяжении всего путинского правления.

Внешнеполитическая доктрина первого президентского срока Путина может быть охарактеризована как концепция «встраивания» России в международные политические институты (см. подробнее в разделе «Внешняя политика: стратегии конфронтации и их последствия» настоящего доклада). Декларируя приверженность концепции «многополярного» мира, Россия стремилась компенсировать экономическую и политическую слабость за счет активного сотрудничества со странами Запада, обеспечив себе режим благоприятствования в период экономического восстановления и доступ к обсуждению

---

8 Этот факт был неоднократно признан Владимиром Путиным — во время прямой линии 17 апреля 2014 г., на заседании Валдайского клуба 24 октября 2014 г. и т.д.

ключевых проблем миропорядка. Этот вектор отражал заинтересованность российских элит в привлечении иностранных инвестиций и расширении доступа к западным рынкам. В администрации и правительстве Владимира Путина основную роль играют кадры, доставшиеся ему от последней администрации Бориса Ельцина (Александр Волошин, Михаил Касьянов, Игорь Иванов).

Начало нового ралли нефтяных цен, «дело ЮКОСа» и президентские выборы 2004 г. обозначили переход к следующему этапу эволюции режима. Во внешней политике ставка делается на установление привилегированных взаимоотношений с западными странами на базе концепции России как «энергетической сверхдержавы»<sup>9</sup>. Акцент переносится с ценностных на прагматические основы сотрудничества — энергетика, борьба с международным терроризмом, режим нераспространения — в рамках своего рода «большой сделки». В отношениях с ЕС центральной инициативой становится идея обмена энергетическими активами и выработки долгосрочной согласованной политики в энергетической сфере. Концепция «энергетической сверхдержавы» и расширение финансовых возможностей государства во многом определяют и вектор экономической политики, направленный на концентрацию энергетических активов в руках правительства и расширение государственного присутствия в экономике (создание госкорпораций, «институтов развития»).

В администрации и правительстве президента Путина все большую роль играют люди, связанные со спецслужбами и питерским периодом его карьеры (М. Фрадков, С. Иванов, И. Сечин, Д. Медведев). Во внутренней политике проводится реформа, направленная на резкое сокращение возможностей политической конкуренции и централизацию политической власти (новый закон о партиях, отмена выборов губернаторов, 2004–2005 гг.). В политический оборот вводится идея «суверенной демократии», в рамках которой понятие «демократии» оказывается ограничено интересами неопределенно толкуемой «суверенности». Начинается строительство «правящей» (доминирующей) партии как одного из ключевых институтов электорального авторитаризма и вертикальной интеграции.

Эти тенденции усиливаются после того, как идея эксклюзивного энергетического партнерства с Западом терпит крах. В 2006–2008 гг. внешнеполитическая доктрина России претерпевает серьезные изменения: теперь она ориентирована не на «встраивание», а на сдерживание влияния Запада и США в мире и на постсоветском пространстве<sup>10</sup>. Резко ужесточается позиция в отношении расширения НАТО. Происходящий поворот проявляет себя в интерпретации «цветных революций» в Украине, Грузии, Киргизии как инспириро-

9 Концепция была сформулирована на заседании Совета безопасности 22 декабря 2005 г. (<http://www.scrf.gov.ru/documents/11.html>) и стала главной темой саммита G8 2006 г., на котором Россия председательствовала.

10 См.: Концепция внешней политики Российской Федерации от 15 июля 2008 г. // <http://kremlin.ru/acts/news/785/>

ванных Западом и преследующих цели упрочения западного влияния. Кульминацией этого «переосмысления» становится российская военная операция в Грузии летом 2008 г., направленная против «проамериканского» режима президента Саакашвили. Следует отметить, что поворот 2007–2008 гг. происходит на фоне масштабного мирового финансового кризиса, который воспринимается в Кремле как признак экономического ослабления Запада.

Новый период во внешней и внутренней политике связан с экономическим кризисом 2008–2009 гг., повысившим неопределенность экономических перспектив России, а также «рокировкой» в высшем эшелоне российской политики — уходом В. Путина в правительство и пребыванием в должности президента Д. Медведева. В этот период Россия в целом отзывается на выдвинутую администрацией Барака Обамы инициативу «перезагрузки» отношений. На смену доктрине «энергетической сверхдержавы» приходит идея «модернизации», подразумевающая как поиск новых возможностей для роста, так и ограничение растущего влияния силовых элит (попытки гуманизации уголовного законодательства и правоприменения, усиление роли Арбитражного суда)<sup>11</sup>. Этому сопутствуют изменения в общественной атмосфере: начинает формироваться новое поколение российских СМИ, наблюдается рост гражданской активности и усиление влияния НКО в общественной жизни. Двумя другими важными тенденциями являются продвижение проекта ЕАЭС, в рамках которого Кремль пытается закрепить зону своего влияния на постсоветском пространстве методами мягкой силы, а также бюджетная экспансия, призванная компенсировать замедление темпов роста экономики.

Природа политического кризиса 2011–2012 гг. определялась сочетанием нескольких факторов. На фоне общего снижения поддержки режима и консолидации политической повестки образованного городского класса в ожидании президентских выборов 2012 г. возрастало напряжение между элитными группами: сторонниками экономической модернизации и более мягкого, прозападного курса «встраивания» в международную кооперацию, с одной стороны, и «хедлайнерами», сторонниками жесткого курса, преимущественно выходящими из силовых элит, — с другой.

После возвращения Владимира Путина в Кремль началось систематическое наступление на позиции обеих групп — и на сторонников «модернизации»

11 См.: Медведев Д. Россия, вперед! // Газета.ру. 2009. 10 сент. [https://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10\\_a\\_3258568.shtml](https://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10_a_3258568.shtml); а также запись в блоге Д. Медведева: «Наша демократия несовершенна, мы это прекрасно понимаем. Но мы идем вперед», 23 ноября 2010 г. (<http://kremlin.ru/events/president/news/9599>). О противостоянии вокруг гуманизации правоприменения см., в частности, материалы газеты «Ведомости»: Медведев vs силовики; кто победит в споре о смягчении закона // Ведомости. 2011. 17 марта. [https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2011/03/17/medvedev\\_vs\\_siloviki\\_kto\\_pobedit\\_v\\_spore\\_vokrug\\_smyagcheniya/](https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2011/03/17/medvedev_vs_siloviki_kto_pobedit_v_spore_vokrug_smyagcheniya/)

среди элиты, и на политическую инфраструктуру новой оппозиции. Продвижение «традиционных» социальных ценностей и усиление антизападной риторики стало одним из рычагов и «идейной рамкой» этого наступления. Однако его успехи, как уже было отмечено, оставались ограниченными. В этой ситуации массовые протесты в Киеве, проходившие под антикоррупционными и прозападными лозунгами и перекликавшиеся с повесткой Болотной площади, и падение режима Януковича были интерпретированы сторонниками силовой политики как серьезная угроза своим позициям.

Решение о присоединении Крыма, принятое, судя по всему, крайне узкой группой лиц, предсказуемо спровоцировало глубокий конфликт с Западом и ответную широкую мобилизацию антизападных настроений внутри страны и стало своего рода внутриэлитным переворотом, резко ослабившим позиции сторонников мягкого курса и взаимодействия с Западом и усилившим позиции сторонников жесткой линии.

В таком ракурсе вопрос о том, были ли внешнеполитические или внутриполитические причины главными при принятии решения о начале «крымской операции», не имеет особого смысла. С точки зрения внутренних политических балансов и внутриэлитной конкуренции эти два аспекта принципиально неразделимы, о чем свидетельствует эволюция политического режима на протяжении 2000–10-х гг. В то же время презентация силовыми элитами угрозы собственным интересам как внешнеполитической и военной угрозы стране в целом позволила мобилизовать в поддержку политики конфронтации достаточно широкие слои населения.

## **НОВАЯ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКАЯ ДОКТРИНА И ЕЕ ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ**

Внешнеполитический разворот к конфронтации с Западом стал важнейшим рычагом идеологизации режима, утверждения новых принципов его легитимности — перехода к своего рода «чрезвычайной легитимности» (М. Липман), или «легитимности противостояния». Поэтому мы рассматриваем стратегию внешнеполитической конфронтации как особый политический институт, оказывающий принципиальное влияние на другие институты политического режима.

На протяжении всего постсоветского периода партнерство и сотрудничество с США и ЕС рассматривалось как важнейшее условие экономического и социально-политического развития России, целью которого являлось сокращение разрыва с западными странами. Несмотря на переосмысление принципов сотрудничества во второй половине 2000-х гг., акцентировавшего полный политический суверенитет России (фактически право страны не следовать западным стандартам в политической и гуманитарной сферах), сама концептуальная рамка партнерства и общего понимания долгосрочных целей развития публично не подвергалась сомнению.

Операция по присоединению Крыма означала радикальный пересмотр базовых принципов взаимодействия России и Запада и отказ от концепции «догоняющего партнерства». С этого момента и по мере расширения конфликта в Восточной Украине радикализм российского внешнеполитического разворота нарастал. Москва шаг за шагом отказывается от принципов, приверженность которым декларировала и в нарушении которых обвиняла Запад: признание нерушимости границ, невмешательство во внутренние дела, неиспользование военной силы для достижения политических целей (см. подробнее раздел «Внешняя политика: стратегии конфронтации...» настоящего доклада).

В выступлениях Владимира Путина и членов Совета безопасности происходит «конспирологизация» внешнеполитической картины мира и формулируется видение мирового порядка, которое прежде было уделом маргинальных идеологов. В рамках этой доктрины целью США и Запада в целом является поддержание мирового господства, сдерживание и подавление центров сопротивления этой гегемонии. Соответственно, новым приоритетом российской политики становится блокирование расширения западного военно-политического и торгово-экономического влияния любыми средствами.

Реинтерпретация политических и торгово-экономических противостояний, а также ценностной конкуренции в рамках доктрины мягкой силы как проявлений «агрессии Запада» является главной новацией российской внешней политики, легитимирующей применение силы в ответ на политические действия оппонентов. Так, Стратегия национальной безопасности РФ 2015 г. допускает применение военной силы для защиты российских интересов, когда «меры ненасильственного характера оказались неэффективными».

Ограниченность экономических и политических возможностей Кремль готов компенсировать расширенным применением военной силы и намерен добиваться стратегического паритета с США в рамках этих новых «правил игры». Ареной противостояния является прежде всего зона «жизненных интересов» России — постсоветское пространство, но она может быть распространена и дальше, как об этом свидетельствует операция в Сирии.

Эта внешнеполитическая стратегия выглядит отчасти сокращенным вариантом «доктрины Брежнева» — внешнеполитической стратегии СССР времен холодной войны, включая в себя и идею глобального противостояния — принципиальной враждебности интересов Запада российским (советским) интересам, и концепцию «зоны жизненно важных интересов», и поддержку «дружественных» режимов, и идею локальных противостояний на площадках различных международных конфликтов. Однако в отличие от Советского Союза Россия не способна поддерживать противостояние на большом количестве площадок и претендовать на военный паритет с США и НАТО. Недостаток ресурсов отчасти компенсируется тактикой непредсказуемости, дипломатического камуфляжа и демонстрацией готовности к дальнейшей эскалации (см. заявле-

ние Владимира Путина о готовности привести в боеготовность ядерные силы в ходе операции по присоединению Крыма<sup>12</sup>).

Данная доктрина является не только внешнеполитической, но и внутривнутриполитической. По сути, она устанавливает новые принципы легитимности политического режима и действующей власти: эта легитимность теперь определяется не успехами на пути продвижения страны по пути экономического и социального прогресса, а эффективностью защиты ущемленных национальных интересов и противодействия «экспансии Запада». Цели экономического развития оказываются вторичными по отношению к задаче «сохранения суверенитета». Такое видение национальных задач позволяет обосновать доминирование на внутривнутриполитической сцене элит, занятых обеспечением «суверенитета» и организацией «противостояния», и подчиненную по отношению к ним роль экономических и гражданских элит.

Интерпретация «цветных революций» как форм агрессии Запада (Стратегия национальной безопасности РФ 2015 г. относит «цветные революции» к основным угрозам государственной и общественной безопасности<sup>13</sup>) позволяет интерпретировать любые массовые протесты и оппозиционную политическую деятельность как содействие «внешней агрессии» и легитимирует применение силы против политических оппонентов. Таким образом, в неявной форме происходит отказ от доктрины приоритета прав человека и стандартного понимания принципов демократии — они оказываются вторичными по отношению к задачам противостояния и «сохранения суверенитета».

В целом конфликт с Западом, инициированный операцией по присоединению Крыма, становится способом идеологизации российской государственности и основным рычагом институционального перехода от мягкого, конкурентного авторитаризма к жесткому, консолидированному режиму, открыто ограничивающему политические свободы и использующему тоталитарные практики «расширенного контроля». Стратегия внешнеполитической конфронтации становится стратегией внутривнутриполитической трансформации.

---

12 Об этом Путин заявил в фильме «Крым. Путь на родину», вышедшем в эфир 15 марта 2015 г.

13 См.: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Российская газета. 2015. 31 дек. <http://m.rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html>



## ПОЛИТЭКОНОМИЯ РЕАКЦИИ: ТРИ КРИЗИСА 2010-Х, ИХ ПРИЧИНЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ

Социальная и политическая эволюция России в начале 2010-х гг. может быть описана как последовательность трех кризисов:

- 1) ограниченного внутривнутриполитического кризиса 2011–2012 гг.;
- 2) внешнеполитического кризиса 2014 г.;
- 3) экономического кризиса 2015–2016 гг.

Причины и последствия этих кризисов имеет смысл рассматривать сквозь призму взаимодействия экономических факторов, динамики общественных настроений и внутриэлитных балансов (см. подробнее в разделе «Политэкономия реакции: экономическая динамика и социальные настроения в 2014–2016 гг.»).

После кризиса 2008–2009 гг., связанного с краткосрочным снижением цен на нефть, массовые представления об эффективности сложившегося в России политического режима существенно ухудшились. В результате в 2010–2011 гг. одновременно наблюдалось: 1) снижение поддержки режима со стороны низкодходных групп (вследствие замедления темпов роста экономики и доходов по сравнению с серединой 2000-х), 2) консолидация новой социальной и политической повестки продвинутых слоев городского населения, сформировавшихся в ходе «потребительской модернизации» 2000-х гг., 3) созревание внутриэлитной фронды — усиливающиеся настроения в пользу обновления парадигмы экономического развития и корректировки чрезмерно «централизованный» курса второго путинского президентского срока.

При этом, однако, в отличие от киевского Майдана двумя годами позже массовые выступления оппозиции в России зимой 2011/12 г. разворачивались на фоне вполне благополучной экономической ситуации. Цены на нефть и доходы от экспорта достигли в 2011 г. абсолютных максимумов, существенно превысив докризисные уровни 2007–2008 гг.; темпы роста экономики в 2010–2011 гг. составляли 4,5% в год. Правда, темп роста реальных денежных доходов населения снизился в 2011 г. до рекордно низких значений (+0,5%), что, видимо, стало одним из факторов снижения популярности режима и создало благоприятный фон для выступлений оппозиции. Но в целом интенсивное восстановление экономики и рекордные экспортные доходы существенно ограничивали повестку и массовый потенциал протестов.

В 2012 г. начала выправляться динамика денежных доходов, чему способствовало резкое увеличение бюджетных расходов и стимулирование роста заработной платы в бюджетном секторе («майские указы» Путина). В то же время со второй половины 2012 г. экономика начала резко замедляться. В результате первая фаза политической реакции разворачивалась на фоне достаточно противоречивой экономической ситуации. С одной стороны, несмотря на максимальные цены на нефть, экономика фактически оказалась в стагнации: рост в 2013 г. на 0,6% к предыдущему году, а к 2008 г. совокупный прирост эконо-



мики за пять лет составил всего 6%. С другой стороны, бюджетные расходы, напротив, находились на гораздо более высоком уровне (в 2013 г. — 120% к уровню 2008 г.), а рост заработной платы в бюджетном секторе существенно превышал докризисные темпы.

Эта противоречивая ситуация, отразившая общую тенденцию расширения государственного сектора экономики и снижения роли рыночных стимулов, по всей видимости, непосредственно влияла на изменения в структуре поддержки политического режима. С одной стороны, она позволила стабилизировать динамику общественных настроений (уровень поддержки режима в 2013 г. перестал снижаться), а также способствовала консолидации тех социальных и элитных групп, чье растущее благополучие было связано с государственным перераспределением ресурсов. С другой стороны, вхождение экономики в стагнацию на фоне пиковых цен на нефть не оставляло надежд на возвращение к тем уровням поддержки режима, которые были характерны для конца 2000-х гг. и обеспечивали устойчивость конкурентного авторитаризма<sup>14</sup>. Неблагоприятный тренд на международных финансовых рынках, способствовавший существенному оттоку капитала из России (в совокупности 196 млрд долл. за 2011–2013 гг.), также указывал на растущие риски действующей социально-экономической модели, а следовательно, и политические риски.

Эти риски вовсе не выглядели гипотетическими. Несмотря на репрессивные усилия первой фазы реакции, результаты местных выборов в Москве, Петрозаводске и Екатеринбурге осенью 2013 г. продемонстрировали существенный потенциал поддержки оппозиции в крупных городах, а средний уровень поддержки доминирующей партии вернулся к уровням провальных думских выборов декабря 2011 г.<sup>15</sup> На этом фоне массовые протесты в Киеве выглядели серьезным вызовом: отчетливая антикоррупционная и прозападная повестка киевских протестов вполне резонировала с повесткой новой российской оппозиции, обозначенной в выступлениях 2011–2012 гг.

Операция по присоединению Крыма и переход к стратегии широкой конфронтации с западными странами не только подрывали политическое влияние российских элит, ориентированных на встраивание в международную кооперацию, но и ставили их перед неизбежностью серьезных экономических потерь. Несмотря на это, а также на западные санкции и усиливающуюся

14 О связи мягких, конкурентных форм авторитаризма и благоприятной экономической динамики см., в частности: Guriev S., Treisman D. How Modern Dictators Survive: Cooptation, Censorship, Propaganda, and Repression // <http://econ.sciences-po.fr/sites/default/files/file/guriev/GurievTreisman-Feb19.pdf>

15 См. об этом статью А. Кынева «Результаты электоральной реформы: что показали региональные выборы сентября 2013 года» в предыдущем докладе о политическом развитии (<http://liberal.ru/upload/files/Osnovnie%20tendentsii%20politicheskogo%20razvitiya.pdf>).

международную изоляцию, краткосрочные политические риски Кремля выглядели невысокими на фоне небывалой политической мобилизации общественного мнения — всплеска посткрымской эйфории и антизападных настроений, стимулированных войной в Восточной Украине и накалом внутренней пропагандистской кампании (см. в разделе «Медиамашина зрелого авторитаризма: корпоративная консолидация и технологии политической мобилизации»). Прозападные элиты, равно как и новая оппозиция, оказались в политической изоляции.

Однако падение цен на нефть в конце 2014 г. и начало экономического кризиса вновь серьезно изменили ситуацию. Принимая решение об активном вмешательстве в украинский кризис, Кремль, по всей видимости, исходил из представления о неизбежном ухудшении ситуации на международных рынках капитала, но при этом сохранении благоприятной конъюнктуры на сырьевых рынках. В таком сценарии экономические риски конфронтации с Западом не выглядели критическими. Однако уже в 2015 г. Россия оказалась перед лицом перспективы длительного периода низких цен на нефть и финансовой изоляции, связанной с секторальными санкциями. По итогам II кв. 2015 г. ВВП сократился на 4,5%, размер реальной заработной платы и денежных доходов населения — соответственно на 9% и 4,5%, расходы бюджета — на 9%. Во второй половине 2015 г. стало ясно, что, хотя девальвация помогла экспортному сектору нарастить производство и смягчить кризис в реальном секторе, эффект импортозамещения (даже в условиях контрсанкций) оказался достаточно слабым и не компенсировал потери экономики от сокращения потребления и инвестиций.

Несмотря на все еще достаточно высокий уровень политической мобилизации общественного мнения, внутривнутриполитические перспективы режима резко ухудшились. Затяжной позиционный конфликт с Западом и затяжной экономический кризис, быстрое сокращение накопленного в тучные годы финансового резерва на фоне приближающегося выборного цикла требовали существенного маневра. Этим можно объяснить как относительную деэскалацию во внешней политике, так и начавшуюся перегруппировку во властных структурах в конце 2015–2016 гг.

Таким образом, вторая фаза политической реакции в России распадается на два периода:

- с начала 2014 г. до середины 2015 г. — период активных боевых действий на территории Украины, эскалации противостояния с Западом, максимальной внутривнутриполитической мобилизации «крымнаш»; тогда же происходит очередная корректировка электоральной реформы, начатой в 2012 г., резко усиливается давление на оппозицию и гражданские организации;
- с середины 2015 г. до середины 2016 г. — период постепенной и ограниченной деэскалации во внешней политике, некоторого снижения уровня политической мобилизации в общественных настроениях, и в

то же время усиления репрессий против элитных групп и перестройки исполнительной власти в преддверии выборного цикла 2016–2018 гг.

## ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕФОРМА: КОРРЕКЦИЯ СТРАТЕГИЙ ЭЛЕКТОРАЛЬНОГО ДОМИНИРОВАНИЯ

С середины 2000-х гг. стержневой конструкцией выстраиваемой в России авторитарной модели являлось сочетание вертикально интегрированной системы исполнительной власти и дополняющего ее института доминирующей партии. Институт доминирующей партии, достаточно распространенный в современных авторитаризмах<sup>16</sup>, играет ключевую роль в электоральной легитимации авторитарного режима и — в российском случае — позволяет расширить контроль исполнительной власти на представительные органы как на федеральном, так и на региональном уровне.

Утверждению этой модели служила ключевая политическая реформа второй половины 2000-х — отмена выборов по мажоритарным округам и переход к избранию всего состава Думы по партийным спискам. В условиях высокой популярности режима такая модель обеспечивала максимальный контроль представительных органов на федеральном и региональном уровнях при сохранении некоторого «демократического дизайна»: пять-шесть допущенных к выборам «оппозиционных» партий дробили нелояльный электорат на нишевые группы, а их кандидатские списки утверждались в Администрации президента, что исключало несанкционированный доступ к федеральной политической сцене. Модель авторитарного режима с доминирующей партией не только обеспечивала политический контроль за выборными процедурами, но и содействовала становлению де-факто унитарной конструкции российского федерализма<sup>17</sup>.

В период испуга на фоне массовых уличных протестов Кремль вынужден был пообещать либерализацию политической системы: возврат к выборности губернаторов, отмена которой никогда не поддерживалась ни региональными элитами, ни населением, а также расширение допуска новых партий и оппозиционных политиков к выборам. Однако по мере того, как на протяжении 2012–2013 гг. тенденция укрепления новой оппозиции была преодолена, началась и частичная ревизия обещаний 2012 г. В целом стратегия корректировки избирательной системы, призванная учесть «уроки 2011 г.», была сконцентрирована на двух главных целях:

- 1) увеличить в условиях снижения поддержки доминирующей партии общесистемную фрагментацию на электоральном уровне путем смягчения ограничений на создание новых партий и их участие в выборах;

16 О роли доминирующей партии в современных авторитаризмах и раннем периоде имплементации этой модели в России см.: Гельман В. Перспективы доминирующей партии в России // Pro et contra. 2006. № 4.

17 См.: Голосов Г. Электоральный авторитаризм в России // Pro et Contra. 2008. № 1. С. 22–35.

- 2) минимизировать сопряженные риски отказом от чисто пропорциональной системы и возвращением к смешанной несвязанной системе (см. раздел «Политическая реформа: эволюция стратегий доминирования и партийная система» настоящего доклада).

На протяжении 2014–2015 гг. ревизия обещанной реформы продолжалась и была нацелена на то, чтобы исключить участие в избирательном процессе новой оппозиции и вероятность неконтролируемой конкуренции на выборах все уровней, повысить заинтересованность региональной власти в надежном функционировании «электоральных машин», обеспечивающих электоральное доминирование, и не допустить при этом чрезмерной автономии регионального уровня власти. Для реализации этих противоречащих друг другу задач была, в результате многочисленных поправок и корректировок, сконструирована достаточно громоздкая система манипулятивных норм, требующая постоянного ручного контроля.

Если одни элементы реформы были направлены на снижение роли партий и дробление электората (сокращение пропорциональной доли депутатов на федеральном и региональном уровнях), то другие — на то, чтобы нивелировать допущенное расширение списка партий и вернуть роль единственных спарринг-партнеров «Единой России» старым системным партиям (см. подробнее в разделе «Региональный аспект политической реформы: новая модель вертикальной интеграции»). На это было нацелено восстановление процедуры сбора подписей для новых партий, причем как нормы этого закона, так и практика его применения носят практически запретительный характер для независимых партийных проектов. Так, среди выдвинутых в 2015 г. на региональных выборах партсписков были заблокированы на стадии регистрации почти 40%.

Законодательство выстроено таким образом, чтобы подстраивать правила под конкретные условия и управлять выборами в ручном режиме. Так, в регионах с политически активным электоратом партсписки на выборах нижнего уровня отменялись вовсе, а в регионах с управляемым электоратом их доля может быть достаточно высока. В регионах, где старые системные партии находятся в оппозиции к действующей власти, спойлерские проекты сохраняются и используются против них, в то время как в регионах с лояльными системными партиями спойлеры не допускаются до выборов. Таким образом, стратегии доминирования выбираются в зависимости от конкретной ситуации: в условиях высокой политизированности и наличия внутриэлитной конкуренции используется стратегия фрагментации электората, в то время как в условиях неконкурентной политической среды используется стратегия консолидации полупартийной системы.

На федеральном уровне Кремль фактически отказался от идеи обновления меню предложения политических партий. Возможные невысокие результаты «Единой России» предполагалось компенсировать за счет одноман-

датников, поэтому основное внимание было сосредоточено на том, чтобы спарринг-партнеры доминирующей партии не выглядели слишком привлекательно для избирателей разных идеологических ориентаций. Стратегия дробления электората применяется в отношении либеральной части идеологического спектра: из десяти «непарламентских» партий, которые имеют шансы участвовать в выборах 2016 г., шесть принадлежат к условно либеральной его части.

На конкретных политических рисках, реализовавшихся в 2011 г., сфокусированы и нововведения, принятые в рамках подготовки к электоральной кампании 2016 г. Это, в частности, лепестковая нарезка округов, размывающая городское население в рамках смешанных сельско-городских округов (джерримендеринг), и ограничение возможностей независимого контроля за выборами. Смешанные лепестковые округа не только размывают социально продвинутых и более модернизированных городских избирателей и позволяют, таким образом, занизить уровень их представительства в Думе, но и снижают уровень контроля за выборами, который традиционно гораздо выше в городах.

В целом роль доминирующей партии как самостоятельного структурного элемента обеспечения авторитарной консолидации снижается: несмотря на патриотический подъем и политическую мобилизацию 2014–2015 гг., Кремль не верит в способность «Единой России» выполнять эту роль и сосредоточивается на укреплении административного контроля за выборным процессом и манипулятивных страховочных механизмах.

В российском случае попытки построения доминирующей (правлящей) партии всегда носили достаточно противоречивый характер ввиду той роли, которую играют в политической системе институт президентства и исполнительная вертикаль. Однако в 2000-е гг. на волне экономических успехов «Единая Россия» не только выступала как продолжение президентской власти и ее унитаристских устремлений, но и консолидировала избирателей на центристских позициях. Размывание «центристской» электоральной базы «Единой России», проявившееся в том числе на выборах 2011 г., и стало основной причиной редукции политической роли доминирующей партии и полупартийной системы в электоральной реформе 2012–2015 гг.

## **РЕГИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ: НОВАЯ МОДЕЛЬ ВЕРТИКАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ**

Кризис модели доминирующей партии на декабрьских выборах 2011 г. стал результатом как общего снижения уровня поддержки политического режима, так и снижения заинтересованности в этой модели региональных элит и назначаемых губернаторов. Последние, как отмечал политолог А. Кынев, будучи отстранены от выборных процедур, оказались не заинтересованы в сохранении эффективных региональных электоральных машин, выстроен-

ных в эпоху избираемости губернаторов<sup>18</sup>. Кроме того, ни губернаторы, ни региональные элиты не были заинтересованы в реальном доминировании «Единой России», депутатские списки которой формировались в Кремле и не обеспечивали канала представительства региональным элитам, но которая при этом использовалась Москвой для вмешательства во внутриэлитные противостояния в регионах.

Восстановление региональных избирательных машин было главным мотивом, заставившим Кремль смириться с возвращением выборов губернаторов. При этом была сохранена и усилена система рычагов, позволяющих вмешиваться в выборный процесс как на стадии допуска претендентов, так и в ходе кампании (см. подробнее в разделе «Региональный аспект политической реформы: новая модель вертикальной интеграции»). Типовая, устраивающая Кремль модель губернаторских выборов по опыту 2015 г. — это выборы с доминирующим игроком-инкумбентом, получающим ритуальное одобрение президента и карт-бланш на организацию собственных выборов, превращающихся в результате в голосование референдумного типа.

Таким образом, ключевым фактором избирательной кампании остается административный ресурс, который либо (с одобрения Кремля) широко используется региональным инкумбентом для организации доминантных выборов, либо может быть «перехвачен» Кремлем и использован для ослабления губернатора. Такая конструкция должна, с одной стороны, обеспечить заинтересованность губернаторов в надежном функционировании региональной электоральной машины, а с другой — помочь избежать реальной конкуренции и угрозы раскола региональных элит, подтверждая зависимость «избранного» главы региона в большей степени от административной вертикали, нежели от избирателей.

Заинтересованность региональной власти в надежном функционировании электоральной машины призван стимулировать и второй «реставрированный» в рамках контрреформы элемент — выборы по мажоритарным округам. Избранные при поддержке региональных администраций одномандатники становятся важным лоббистским ресурсом региональной власти. На данном этапе риски регионального лоббизма, создаваемые мажоритарной системой, выглядят более приемлемыми, нежели риски пропорциональной системы в условиях неустойчивости предпочтений избирателей и сужения электоральной базы «Единой России».

Новая модель вертикального контроля выборов, основными агентами которой теперь выступают губернаторы, обеспечивающие надежность работы региональной электоральной машины (допуск кандидатов, списки избирателей, свобода агитации, административное стимулирование голосования, состав ТИКов и пр.), потребовала разрешения еще одного противоречия, созданного

---

18 См.: Кынев А. С фигой в кармане // Газета.ру. 2011. 14 марта. [https://www.gazeta.ru/comments/2011/03/14\\_x\\_3553753.shtml](https://www.gazeta.ru/comments/2011/03/14_x_3553753.shtml)

демократическим наследием 1990-х гг., — устранения юридической автономии системы местного самоуправления (МСУ).

Система МСУ не вписывалась в идеологию вертикали власти и давно была головной болью Кремля. В условиях же снижения популярности режима и ухудшения социальной ситуации система МСУ становилась потенциальной ареной консолидации недовольства. Выборы 2012–2013 гг. наглядно продемонстрировали риски политизации местных выборов (Астрахань, 2012 г.) и «захвата» оппозицией местных органов власти в крупных городах (успехи оппозиции в Ярославле, Петрозаводске, Екатеринбурге и даже Москве).

Фактический демонтаж автономии МСУ был произведен с помощью трех нововведений: сначала региональной власти было предоставлено право менять модель МСУ без согласия муниципалитетов, затем было увеличено до 50% число назначаемых региональной администрацией членов конкурсных комиссий, выбирающих сити-менеджеров, и, наконец, федеральным законом от 3 февраля 2015 г. было разрешено совмещать должность сити-менеджера и главы МСУ. В результате этого «законодательного шулерства» главами муниципального объединения могут становиться неизбранные сити-менеджеры, назначенные конкурсными комиссиями, фактически подконтрольными местной администрации.

Осознавая непопулярность отмены выборов мэров, Кремль нашел удобное решение — фактическая отмена автономии МСУ осуществляется региональной властью. При этом, как и в предыдущих случаях, законодательство оставляет свободу рук в выборе стратегии доминирования: система манипулятивных норм, принятая в 2013–2014 гг., позволяет демонтировать независимость системы МСУ там, где она возможна в силу наличия ресурсной базы (крупные города, региональные центры), и сохранить избираемость там, где муниципалитеты полностью зависят от ресурсов региона.

Вместе с тем новая система вертикальной интеграции, в которой основным агентом контроля выборов и местной власти оказываются не структуры доминирующей партии, а «избранные» губернаторы создает существенные угрозы централизаторским устремлениям федерального центра. Губернаторский уровень исполнительной власти не только приобретает дополнительную легитимность, но и лишается противовеса в лице избранных мэров региональных центров.

Снижение роли доминирующей партии в политической системе и усиление губернаторов выглядит отчасти возвратом к модели «политических вотчин», которую В. Путин демонтировал в 2000-е гг., а потому требует от Кремля поиска новых рычагов контроля за региональной исполнительной властью. Как мы предполагали уже в прошлом докладе<sup>19</sup>, в качестве такой системы контроля

19 См.: Основные тенденции политического развития России в 2011–2013 гг.: Кризис и трансформация российского авторитаризма / под ред. К. Попова. М., 2014. <http://liberal.ru/upload/files/Osnovnie%20tendentsii%20politicheskogo%20razvitiya.pdf>



должна выступить силовая вертикаль, подменяющая потерявшую эффективность партийную вертикаль доминирующей партии. Резкая активизация силовиков в регионах в 2014–2016 гг.: серия уголовных дел против вице-губернаторов, руководства региональных МВД и, наконец, резонансные аресты трех губернаторов — наглядная демонстрация укрепления такой системы. Сфокусировав новые электоральные правила на недопущении неконтролируемой конкуренции на выборах всех уровней, Кремль вынужден отказаться от модели вертикальной интеграции с помощью доминирующей партии, как предполагал конкурентный авторитаризм 2000-х гг., и создавать двойную систему — систему своего рода избирательных ярлыков, выдаваемых одобренным претендентам, и силовой вертикали, контролирующей региональную власть «извне».

## **ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ: СИЛОВИКИ, ЭКОНОМИСТЫ, КОРПОРАЦИИ И «СЕМЬИ»**

Ключевая черта российской авторитарной модели — ее генетическая связь с президентской системой и доминированием исполнительной власти, осуществляющей постепенный «захват» прочих государственных и социальных институтов. По сути, исполнительная власть в такой системе является расширенным властным механизмом, включающим не только свои формальные элементы (правительство, Администрация президента и пр.) и полномочия, но и неформальные механизмы управления теми институтами, которые должны обладать автономией и самостоятельностью. Этот расширенный властный механизм включает:

- каналы контроля за выборным процессом и доминирующей партией, в свою очередь обеспечивающей контроль за федеральным и местными парламентами;
- каналы контроля за системой правоприменения (Следственный комитет, прокуратура, судебная система);
- различные каналы контроля за региональной властью;
- формальные и неформальные рычаги управления медиасредой;
- формальные и неформальные каналы контроля или аффилированности с крупнейшими корпорациями (как государственными, так и частными).

Двумя ключевыми механизмами здесь являются контроль за электоральными процедурами и доминирующей партией, обеспечивающий легитимизацию властных институтов и их практик, а также контроль за правоприменительной системой, позволяющий регулировать доступ граждан и организаций к правам и полномочиям (правам собственности, конституционным правам и пр.). Особенности системы правоприменения в России — так называемое административное правоприменение — было описано в предыдущем докладе: в перевернутой системе правоприменения ключевым звеном оказываются включенные в вертикаль исполнительной власти правоохранительные ор-



ганы, формулирующие фабулу обвинения, в то время как следующие этажи системы (прокуратура, суд) лишь повторяют и парафируют эту фабулу<sup>20</sup>. Этот механизм обеспечивает полное доминирование исполнительной власти над судебной.

В целом такая система консолидированного управления (получившая наименование «вертикаль власти») была в основных чертах выстроена в России уже во второй половине 2000-х гг. Ее устойчивость и конкурентность в значительной степени определялись благоприятной экономической динамикой, обеспечившей как высокий уровень поддержки режима со стороны населения, так и широкие возможности для кооптации элитных групп. В результате репрессии имели в этой системе точечный и ограниченный характер. Притом что вес силовых органов и выходцев из них как кадрового резерва исполнительной власти постоянно возрастал, их роль в определении общеполитической повестки все же оставалась ограниченной. Экономическая проблематика занимала в этой повестке центральное место, поскольку экономика имела принципиальное значение для обеспечения режима мягкого доминирования. Однако единство вертикали власти оказалось под вопросом в начале 2010-х гг. сначала в результате сокращения базы поддержки режима и рокировки в высшем звене исполнительной власти, а затем и в результате ухудшения экономической динамики.

Заданная присоединением Крыма новая повестка конфронтации привела к функциональной перестройке самой исполнительной власти — резкому смещению центра принятия ключевых решений и роли различных структур и элитных групп в этом процессе (см. подробнее в разделе «Исполнительная власть и силовые корпорации»). Администрация президента, Совет безопасности, ФСБ, Генеральный штаб, Министерство обороны и Министерство иностранных дел образуют в 2014–2015 гг. непосредственно замкнутый на президента административный костяк системы принятия и реализации решений в рамках стратегии конфронтации, а главы этих ведомств становятся в том числе публичными спикерами, разъясняющими логику и задачи этой стратегии. В публичных выступлениях главы (на тот момент) Администрации президента С. Иванова, главы Совета безопасности Н. Патрушева, главы МИДа Сергея Лаврова наиболее последовательно развернута новая идеология российской государственности, главным содержанием которой является противостояние Западу<sup>21</sup>.

Роль правительства оказывается вторичной по отношению к этому стратегическому ядру, формулируемому и реализуемому им кругом задач. Несмотря на экономический кризис, правительство не смогло нарастить в 2015–2016 гг.

20 См.: Пастухов В. Российская правоприменительная практика: правовое администрирование и репрессивные технологии // Основные тенденции политического развития России в 2011–2013 гг. : Кризис и трансформация российского авторитаризма (<http://liberal.ru/upload/files/Osnovnie%20tendentsii%20politicheskogo%20razvitiya.pdf>).

21 См. примеч. 110 к разделу «Исполнительная власть и силовые корпорации».

политическое влияние и добиться повышения статуса собственно экономической повестки, предложить внятную антикризисную программу. На его долю пришлось не слишком благодарные задачи оптимизации кризисного бюджета, нормативного обеспечения ведущихся Россией экономических войн и интеграции Крыма. Впрочем, и в бюджетной сфере ключевые решения по финансированию военных расходов и силового блока, по всей видимости, принимались на более высоком уровне, не оставляя правительству пространства для содержательного маневра.

Динамика расходов федерального бюджета в целом вполне четко отражает приоритеты государственной политики (формируемые в России не законодателем, а именно исполнительной властью). В 2012–2013 гг. резко, почти в полтора раза, выросла доля расходов на правоохранительную деятельность и национальную безопасность, с 2013 г. начался заметный рост расходов на оборону, который резко ускорился в 2015 г., на фоне экономического кризиса и сокращения социальных расходов. В целом расходы на правоохранительную деятельность и национальную оборону превышали в 2013–2015 гг. 30% всех расходов федерального бюджета, а в 2015 г. достигли 33%.

Весьма показательна неудачная попытка повысить статус экономической повестки, предпринятая Алексеем Кудриным. Предполагалось, что площадкой разработки (под его руководством) и обкатки новой экономической программы станет Экономический совет при президенте. Однако на первом же заседании совета президент Путин твердо обозначил приоритет «геополитических» целей своей администрации (стратегии конфронтации) перед собственно экономическими задачами, предельно сузив для Кудрина пространство возможных инициатив<sup>22</sup>.

Важной тенденцией последних двух лет стал начавшийся процесс ослабления государственных и околосударственных корпораций, который, видимо, еще будет иметь продолжение. Помимо сенсационной отставки Владимира Якунина, считавшегося членом «ближнего круга» — группы соратников Путина, занявших ключевые посты с самого момента его прихода к власти, потеряли свои должности также глава «Внешэкономбанка» Владимир Дмитриев и глава «РусГидро» Евгений Дод. Эти события находятся в тренде кризисной оптимизации управления — стремления поставить ключевые корпорации под более жесткий контроль в условиях сжатия ресурсной базы. Впрочем, наиболее проблемные и политически сильные корпорации — «Ростех», «Газпром» и «Роснефть» — пока продолжают управляться по сложившейся в конце 2000-х модели привилегированных «вотчин».

В то же время укрепили свое влияние частные олигархические группы, тесно связанные с Владимиром Путиным и попавшие под санкции ЕС и США

22 См.: Кудрин предложил Путину снизить геополитическую напряженность // Ведомости. 2016. 30 мая. <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/05/30/642871-kudrin-putinu/>

в 2014 г., — группы Тимченко, Ротенбергов, Ковальчуков, Шамаловых. Резкий рост их влияния, пожалуй, одна из самых заметных тенденций в корпоративной сфере на протяжении третьего президентского срока В. Путина, в то время как предыдущий срок (2004–2008) был отмечен как раз укреплением государственных и квазигосударственных корпораций. Важной тенденцией последних лет стало и быстрое продвижение в руководстве различных частных государственных структур детей приближенных к Путину силовиков и олигархов (см. подробнее в разделе «Исполнительная власть и силовые корпорации»). Данная тенденция также свидетельствует об определенном сдвиге — от «корпоративистской» модели 2000-х к семейно-клановой парадигме «султанизма», опирающейся на личные связи и личное доверие<sup>23</sup>.

Однако наиболее заметной и политически значимой тенденцией в структурах исполнительной власти стало дальнейшее повышение роли силового блока в структурах управления, расширение его репрессивных функций и — одновременно — его радикальная структурная перестройка, сопровождавшаяся серьезным кадровым обновлением.

## СИЛОВАЯ ВЕРТИКАЛЬ И СИЛОВЫЕ КОРПОРАЦИИ

Рост влияния ФСБ продолжается в течение всего путинского правления, однако после перехода к политике конфронтации этот процесс получил не только новый импульс, но и определенную публичную легитимацию (см. подробнее раздел «Исполнительная власть и силовые корпорации»).

Дальнейший рост влияния ФСБ обеспечивался: 1) очередным расширением и ужесточением антитеррористического и антиэкстремистского законодательства, а также составов, связанных с угрозами конституционному строю, 2) резко возросшей ролью ведомства в расследовании экономических и коррупционных дел, традиционно являющихся механизмом перераспределения полномочий и ресурсов внутри властной системы и обеспечения лояльности управленческих и бизнес-элит, 3) координирующей ролью ФСБ в обширной системе контрольных и правоприменительных органов и укреплением позиций ФСБ в качестве «тайной полиции», осуществляющей контроль за деятельностью государственных и коммерческих структур через своих представителей в их руководстве.

В последнем отношении ФСБ планомерно движется к андроповской модели тотального контроля. Повсеместное присутствие «безопасников» и представителей ФСБ в управленческих структурах позволяет не только собирать информацию об их деятельности, но и внедрять идеологию предотвращения угроз в практику управленческих решений. В то же время, по оценкам ряда экспертов, ФСБ сегодня играет роль координатора деятельности практически

23 Употребление термина в политологии восходит к Макс Веберу и классической работе Linz & Stepan, *Modern Nondemocratic Regimes in Problems of Democratic Transition & Consolidation* (Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1996).

всех контролирующих органов (Минюст, Росфинмониторинг, Роскомнадзор и пр.). Однако в наибольшей степени место ФСБ в политической системе определяется ее ведущей ролью в осуществлении хозяйственно-экономических репрессий, которые все более становятся системным элементом управления в условиях сужения ресурсной базы режима и его транзита в направлении консолидированного, жесткого авторитаризма.

В самой ФСБ в результате ряда резонансных дел в 2016 г. сменился руководящий состав Службы экономической безопасности (СЭБ). Именно Служба экономической безопасности в связке со Следственным комитетом осуществляет силовой контроль за крупными экономическими структурами, экономической и управленческой элитой (нынешний глава ФСБ Александр Бортников в прошлом также глава СЭБ). Радикальное кадровое обновление этой ключевой структуры политического управления, сложившейся еще в середине 2000-х по результатам «дела ЮКОСа», будет иметь самые серьезные последствия для конфигурации высшего управленческого и корпоративного звена в ближайшие годы. Непосредственно связаны со «сменой караула» в СЭБ уже произошедшие отставки главы ФСО Евг. Мурова и главы Федеральной таможенной службы Андрея Бельянинова.

Наконец, на фоне продолжающегося роста политического влияния ФСБ система силовых органов подверглась в апреле 2016 г. самой глубокой с середины 1990-х гг. реструктуризации. Служба по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН) и миграционная служба (ФМС) были включены в состав МВД, а само МВД при этом фактически было разделено: все силовые подразделения министерства (внутренние войска, спецназ и ОМОН) выведены из его состава и объединены в новой структуре — Федеральной службе войск национальной гвардии. Задачами нового силового ведомства являются проведение контртеррористических операций, осуществление режима чрезвычайного положения, поддержание порядка во время массовых мероприятий, силовое обеспечение операций правоохранительных органов, а также контроль за оборотом оружия и частными охранными структурами. Фактически речь идет о создании внутренней армии, находящейся под непосредственным управлением президента и способной взять в случае необходимости страну под военный контроль.

Вторым элементом новой системы сдержек и противовесов в системе силовых органов выглядит рост влияния ФСО и Службы безопасности президента (СБП). С одной стороны, произошло обновление их руководства, а с другой — имеет место экспансия выходцев из ФСО — СБП в государственных и силовых структурах. Бывший бессменный глава СБП В. Золотов стал главой Национальной гвардии, выходец из ФСО А. Колпаков — главой Управления делами президента, три сотрудника СБП — ФСО получили в 2016 г. губернаторские посты, еще один — должность заместителя начальника Управления внутренней политики Администрации президента, курирующего регионы.

Так или иначе, созданная система «президентских» силовых органов ФСО — СБП — Национальная гвардия составляет в совокупности достаточно мощный противовес наращивающей свое влияние «тайной полиции» в лице ФСБ и заметно расширившей свою роль в посткрымской России армии. В отличие от советской системы противовесов армия — КГБ — МВД путинская система имеет гораздо более персоналистский характер, роль МВД как силового ведомства сведена в ней к минимуму, а две главные спецслужбы (ФСБ, с одной стороны, и ФСО — СПБ — НГ — с другой) имеют общий корень — советское КГБ.

## РЕПРЕССИВНЫЙ АВТОРИТАРИЗМ: ТИПОЛОГИЯ, ФУНКЦИИ И МАСШТАБЫ РЕПРЕССИЙ

Одним из главных индикаторов транзита политического режима от конкурентного, мягкого авторитаризма к консолидированному, жесткому авторитарному режиму является изменение роли и масштаба репрессий в технологиях управления и контроля<sup>24</sup>. Новая роль репрессий, дублирующих или постепенно подменяющих политические механизмы управления, позволяет в целом охарактеризовать этот тип авторитаризма как репрессивный. Это определение, однако, указывает прежде всего на институциональные тенденции, при этом репрессивный авторитаризм может характеризоваться разной степенью интенсивности репрессий. В частности, в сегодняшней России масштабы репрессий все еще остаются достаточно ограниченными. Кроме того, вопреки распространенному представлению, собственно политические репрессии не являются ни основным, ни наиболее массовым видом репрессий.

По опыту политической реакции в России 2012–2016 гг. можно говорить о четырех главных типах репрессивной активности, характеризующей переход к консолидированному авторитаризму:

- 1) рост общего уровня репрессивности системы правоприменения, которая не направлена против конкретных групп и лиц, но обеспечивает общий рост влияния силовых органов и воспитывает представление о высоких издержках неповиновения режиму, его силе и устойчивости. Этот тип репрессивной активности является наиболее массовым;
- 2) расширение хозяйственно-экономических (контрэлитных) репрессий — преследований представителей управленческих и бизнес-элит по экономическим и коррупционным составам. Такие репрессии имеют целью перераспределение ресурсов и полномочий внутри правящей коалиции, а также принуждение элит к лояльности и предотвращение элитных расколов. Если в рамках конкурентного авторитаризма наибольшее «воспитательное» значение имеют механизмы кооптации, т.е. предостав-

24 О росте репрессивности политической системы см. также: Гельман В. Политика страха: как российский режим противостоит своим противникам // Контрапункт. 2015. № 1.

ление предпочтений, то в условиях сужения ресурсной базы режима акцент смещается на воспитательный эффект процедур изъятия предоставленных ранее предпочтений («пряников») и наказание за пользование ими, которое носит все более демонстративный и даже жестокий характер. Этот тип репрессий является наиболее значимым для сохранения стабильности режима;

- 3) расширение собственно политических репрессий, связанных с ограничением конституционных прав граждан и общепризнанных прав человека. Эти репрессии призваны приучить граждан к фактическому изъятию декларируемых прежде прав и продемонстрировать издержки их отстаивания. В условиях конкурентного авторитаризма политические репрессии носят точечный и индивидуальный характер, при переходе к консолидированному авторитаризму они имеют тенденцию к институционализации и категориальному расширению, в результате чего их объектом становятся все чаще не только политические активисты, но и обычные граждане;
- 4) репрессии, направленные против гражданского общества, главным образом систематическое ограничение автономии НКО и «наказание» общественных инициатив. Данный тип репрессий важен тем, что сигнализирует о попытках режима расширить зону контроля на неполитическую сферу, что нехарактерно для конкурентного авторитаризма, который достаточно лояльно относится к гражданским организациям и не претендует на идеологическое доминирование и контроль за частной жизнью.

Таким образом, с одной стороны, нет оснований говорить о массовых репрессиях в современной России, в особенности массовых политических репрессиях; с другой стороны, совершенно неверно было бы говорить о точечном характере репрессий. В совокупности перечисленных выше проявлений репрессивная система имеет значительный размах и уже является структурным элементом системы политического управления.

Наиболее массовый характер, как было сказано, имеет репрессивная активность первого типа. В целом с середины 2000-х гг. в России наблюдалась отчетливая тенденция гуманизации системы правоприменения, в частности сокращения числа возбуждаемых дел, судебных приговоров и заключенных. Ужесточение системы правоприменения во второй фазе политической реакции проявляет себя в сломе всех этих тенденций в 2015 г. (см. подробнее в разделе «Суды и правоохранительные органы: репрессивное правоприменение»). Правоохранительная и судебная статистика свидетельствуют:

- о росте в 2015 г. на 9% числа возбужденных правоохранительными органами дел при фактическом отсутствии роста преступности как таковой (количество дел по тяжким и особо тяжким составам не увеличилось);

- о росте масштабов досудебной репрессии — ходатайств о предварительном заключении под стражу: прирост составил 5% к предыдущему году при том, что средняя тяжесть преступлений снижалась (суды удовлетворяли более 90% таких ходатайств), росло и число ходатайств о продлении сроков пребывания под стражей — на 7 новых ходатайств приходилось 10 ходатайств о продлении, т.е. средний срок досудебного заключения быстро увеличивался;
- о росте количества приговоров к лишению свободы, снижении доли условных наказаний; фактически число осужденных судами и осужденных к реальным срокам выросло в 2015 г. незначительно (на 1% и 3% соответственно), но это стало следствием беспрецедентно широкой амнистии к 70-летию Победы, в результате которой суды освободили от наказания 86,5 тыс. осужденных и прекратили еще 35,8 тыс. уголовных дел, в противном случае мы увидели бы резкий скачок и числа осужденных, и приговоренных к реальным срокам.

Масштабы репрессивной активности в отношении хозяйственно-экономических и управленческих элит и растущую роль ФСБ в их осуществлении можно оценить по росту активности этого ведомства. Если в 2011–2012 гг. ФСБ «выявляла» около 6500 преступлений в год, а в предкрымском 2013 г. — 8034, то в 2015 г. было выявлено уже 13 159 преступлений (в 1,52 раза больше, чем в 2013 г.), а за первые 6 месяцев 2016-го — 8054 (больше, чем во всем 2013 г.). Аналогичная динамика и в возбужденных ФСБ в 2015 г. делах по экономическим составам: в 2015 г. (всего 2926 дел) — рост в 2 раза к уровню 2011–2012 гг. и в 1,5 раза к 2013 г., а в первой половине 2016 г. возбуждено почти столько же дел, сколько во всем 2013 г. (около 2000 дел)<sup>25</sup>.

«Громкие дела» последних лет обнажают широкую панораму репрессий против различных отрядов хозяйственной, управленческой и даже силовой элиты. Это и знаменитое «дело Сугрובה», в рамках которого преступной группой было объявлено одно из ключевых подразделений МВД (в свою очередь, занимавшееся экономическими преступлениями), и «дело Гайзера», по которому преступным сообществом было объявлено и заключено под стражу руководство Республики Коми, и «дела» Хорошавина и Белых — еще двух арестованных губернаторов. Более рутинные дела, раскрываемые ФСБ совместно с СКР в отношении управленческих или бизнес-корпораций, нарастают буквально снежным комом: «дело "Сколково"» (2013), «дело "Роснано"» (2015), «дело ГУФСИН» (2015), «дело Министерства культуры» (2016), «дело о контрабанде», приведшее к отставкам руководителя СПб Мурова и директора ФТС Бельянинова (2016). Такие «корпоративные» дела имеют тенденцию затягиваться на несколько лет, то затухая, то активизируясь и вовлекая все новых

25 См. статистические сборники МВД «Состояние преступности в России» за соответствующие годы (<https://мвд.рф/folder/101762>).



лиц, что позволяет держать адресную элитную группу в постоянном напряжении и сохранять рычаг давления на нее.

Силовая практика контроля за губернаторами и региональными элитами начала распространяться еще в докрымский период. Расследования в региональной администрации создавали мощный рычаг давления на губернатора, однако решения о судьбе самого губернатора принимались в рамках политической вертикали управления. Новацией последнего года стало именно расширение политических прав силовой вертикали, которая теперь может задерживать губернаторов в рамках оперативно-следственных мероприятий по результатам их «скрытой» разработки. В позднесоветской (номенклатурной) модели управления КГБ не имела права «разрабатывать» партийных функционеров без разрешения партийных органов, в возбуждение дел против них происходило лишь после политического решения — освобождения от должности. В позднепутинской модели действия силовых органов демонстрируют публике их автономию и самостоятельность по отношению к политическим структурам управления.

## ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕПРЕССИЙ

В 2012–2013 гг. в России наблюдается количественный всплеск политически мотивированных репрессий, связанный с резким ростом протестной активности, и существенно расширяется палитра введенных или исправленных статей Уголовного кодекса, позволяющих криминализовать политическую или гражданскую активность. В 2014–2015 гг. политические репрессии ужесточаются и начинают складываться в подобие системы — утверждаться в качестве новой общественной нормы (подробнее см. в разделе «Политические репрессии: на пути к институционализации»).

Политически мотивированные преследования можно разделить на уголовные, административные и внесудебные.

В 2011 г. было возбуждено 52 новых уголовных дела, имеющих, по оценке правозащитных организаций, политический характер, в 2012 г. — 80 новых дел, а в 2013–2015 гг. заводилось около 100 дел ежегодно<sup>26</sup>. Учитывая спад протестной активности в 2014–2015 гг., стабилизацию числа новых дел следует интерпретировать не как нормализацию, а как рост репрессивности системы. Всего за 2011–2015 гг. зафиксировано 467 преследований, из них в 2014–2015 гг. — 309. Репрессивность возростала и в качественном отношении: если в 2012 и 2013 гг. в СИЗО попали соответственно 18 и 20 человек, то в 2014 и 2015 гг. уже 37 и 54 человека; в 2012 г. было вынесено 7 судебных решений с реальными сроками заключения, в 2013 г. — 16, в 2014 г. — 31 и в 2015 г. — 39.

26 Статистический учет дел за 2011–2015 гг. и их описание см. в базе данных Politpressing.Org.



В 2014–2015 гг. начали применяться новые статьи, свидетельствующие о новом качестве репрессивности системы. Это введенная в 2014 г. ст. 212.1 («Неоднократное нарушение порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации»): активист Ильдар Дадин был приговорен по ней к трем годам лишения свободы. Практику тюремного заключения за мирные публичные акции следует считать одним из различительных критериев относительно мягких и репрессивных форм авторитаризма. В 2015 г. впервые применена и другая «тоталитарная» статья УК — «Реабилитация нацизма», которая допускает лишение свободы за «распространение выражающих явное неуважение к обществу сведений о днях воинской славы и памятных датах России» (гражданин Г. Назимов был приговорен к 10 месяцам исправительных работ за пост в социальной сети «ВКонтакте»). Еще одна статья, характеризующая деспотические авторитарные режимы, «Публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности», предполагает большие тюремные сроки за пропаганду реализации права наций на самоопределение. Принятая в конце 2013 г., эта норма начала применяться в России уже на фоне событий в Крыму и на Востоке Украины: в 2014–2015 гг. по ней было заведено множество дел, из них несколько в новоприсоединенном Крыму, а активисты Рафис Кашапов и Дарья Полюдова приговорены к трем и двум годам заключения.

В категориальном разрезе (по категориям прав, реализация которых криминализируется) наиболее частотный вид политических репрессий — нарушение права на свободу совести (27% всех преследований). Эти репрессии направлены против национальных и религиозных меньшинств, прежде всего мусульман. Большая доля дел, связанных с нарушением права на свободу ассоциаций (26,5% случаев), является следствием планомерной борьбой против членов исламской организации «Хизб ут-Тахрир», признанной экстремистской. В категории свободы слова (16,5% случаев) попадают дела журналистов и блогеров.

Наиболее громкие случаи персонального преследования оппозиционеров преимущественно связаны с партией Алексея Навального и попытками ее участия в выборах. Это и «дело кошельков» 2013 г., когда за сбор средств на предвыборную кампанию Навального в мошенничестве были обвинены Владимир Ашурков и Константин Янкаускас. В 2015 г. уголовные дела были заведены на главу предвыборного штаба оппозиции в Костроме Алексея Пивоварова и главу предвыборного штаба в Новосибирске Леонида Волкова. Брат оппозиционера Олег Навальный приговорен к трем с половиной годам колонии по очевидно сфабрикованному делу.

Административные преследования по политическим мотивам, наоборот, носили достаточно массовый характер. Речь идет прежде всего о статьях КоАП, связанных с регулированием проведения массовых акций<sup>27</sup>. По данным

27 Против активистов также нередко применяются политически «нейтральные» статьи — «неповиновение законному требованию полиции» и «мелкое хулиганство».

Верховного суда, за 2011–2015 гг. было рассмотрено 18 434 административных дел по ст. 20.2 КоАП («Правила проведения митингов и демонстраций»); только в Москве с декабря 2011 по декабрь 2015 г. «ОВД-Инфо» зафиксировал почти 10 тыс. задержаний на публичных уличных мероприятиях. В 2014 г. число рассмотренных дел составило 2567 и продолжало снижаться. Это, однако, отражает как общий спад протестной активности, так и «воспитательный» эффект ужесточения наказаний за несанкционированные собрания.

Хотя количественный анализ внесудебных преследований затруднен, можно утверждать, что в 2014–2015 гг. наблюдается серьезный всплеск политизированного насилия. Особую роль в «продвижении» внесудебных репрессий играет Чеченская Республика (помимо угроз в адрес оппозиции со стороны главы Чечни Рамзана Кадырова, следует отметить нападения на офисы «Сводной мобильной группы» и ПЦ «Мемориал» в Грозном, избиение группы журналистов и сожжение их микроавтобуса весной 2016 г.). Разумеется, ключевым событием в этой сфере стало убийство Бориса Немцова. Причастность к нему сотрудников правоохранительных органов Чечни (как утверждает, бывших), его демонстративный характер, отсутствие мотивов убийства у подозреваемых, слабость официальной политической реакции на это совершенно экстраординарное событие — все это заставляет рассматривать данное убийство как важнейший рубеж, характеризующий эскалацию политически мотивированного насилия в России.

Пассивность правоохранительных органов в раскрытии, предотвращении и пресечении внесудебных репрессий является составной частью их репрессивного механизма. Эти репрессии имеют сложную частно-государственную природу. С одной стороны, субъект репрессии остается анонимным или частным, с другой — его действия получают слабую оценку, не пресекаются или вяло расследуются властями, в то время как смысл этих действий находит поддержку в официальном или полуофициальном дискурсе («пятая колонна», «национал-предатели»).

Следует отметить, что репрессии 2012–2016 гг. серьезно изменили расклад политических сил в преддверии выборов в Госдуму 2016 г. Один из самых ярких оппозиционных лидеров — Алексей Навальный, набравший 27% голосов на выборах мэра Москвы, не мог участвовать в выборах из-за судимости по политическому делу, другой — Борис Немцов — убит, третий — Сергей Удальцов — сидит в тюрьме. Множество политиков и активистов — Владимир Ашурков, Гарри Каспаров, Илья Пономарев, Михаил Ходорковский, Евгения Чирикова — находятся в политической эмиграции, опасаясь уголовного преследования на родине.

Политические репрессии в России в 2014–2016 гг. отнюдь не могут характеризоваться как массовые, но уже стали стабильным фоном общественной и политической жизни, структурным элементом системы политического и государственного управления. Согласно выводам классического исследования

Кристиана Дэвенпорта, уровень репрессий зависит от предыдущего уровня репрессий даже в большей степени, чем от уровня (всплеска) протестной активности<sup>28</sup>. Вторая фаза политической реакции в России является ярким примером, подтверждающим этот вывод: если в 2012–2013 гг. статистический и качественный рост репрессий был вызван всплеском протестной активности, то в 2014–2015 гг. количественная стабилизация числа репрессий и их качественное расширение (типы активности) и ужесточение происходили на фоне резкого спада протестной активности. «Правило Дэвенпорта» заставляет предполагать дальнейшую эскалацию репрессий в ближайшие годы, а рассмотренные выше изменения в структуре исполнительной власти до некоторой степени объясняют механизм такой эскалации: репрессии становятся не только и не столько способом купировать реальные угрозы режиму, сколько механизмом консолидации самих властных структур и перераспределения политических ролей и политического веса между ними.

## НАСТУПЛЕНИЕ НА ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ИДЕОЛОГИЗАЦИЯ РЕЖИМА

Конкурентный (мягкий) авторитаризм, в частности российский авторитаризм образца 2000-х гг., обычно характеризуется контролем политической сферы, прежде всего электоральной конкуренции, политических партий, центральных СМИ, при достаточно толерантном отношении к гражданской активности, свободе мнений, свободе совести и пр. Одной из важнейших черт как первой, так и второй фазы политической реакции в России стало массированное наступление на гражданскую сферу — гражданский активизм, некоммерческие организации и свободу мнения. Во второй фазе реакции формы этого наступления существенно ужесточались (подробнее см. в разделе «Гражданское общество в условиях политической реакции»).

Наступление государства на гражданское общество начинается с середины 2012 г., проявлением чего стали, в частности, закон об «иностранных агентах» и законодательные новации, ограничивающие свободу собраний, наступление на нишевые оппозиционные СМИ, первые попытки экспансии государства в идейно-символическое пространство (см. об этом в предыдущем докладе<sup>29</sup>). Во второй фазе реакции, когда внешнеполитическая конфронтация стала принципиальной рамкой внутривнутриполитической повестки, наступление на неполитическую сферу получило обоснование в контексте перехода к «чрезвычайной легитимности»: публичная критика власти и проявления нелояльности

28 См.: Davenport C. Multi-dimensional threat perception and state repression: An inquiry into why states apply negative sanctions // *American Journal of Political Science*. 1995. N 39(3). С. 683–713.

29 Подробнее см. в предыдущем докладе: Липман М. Гражданское общество и государство: от сосуществования к противостоянию // <http://liberal.ru/upload/files/Osnovnie%20tendentsii%20politicheskogo%20razvitiya.pdf>

могут теперь трактоваться как содействие врагу и в силу этого как покушение на политический строй. Принятая теперь уже официально и внесенная в закон трактовка несанкционированной гражданской активности как активности политической<sup>30</sup> является, таким образом, не казусом законодателя и не свидетельством изменения характера гражданской активности, а свидетельством изменения природы режима — размывания критериев его легитимности, заставляющего рассматривать публично высказанные нелояльные мнения как «политическое покушение».

Наиболее последовательным, систематическим и жестким стало наступление на сложившуюся на протяжении предыдущих 10 лет развитую инфраструктуру гражданских организаций, которая в результате сегодня дестабилизирована и последовательно разрушается.

Принятый в 2012 г. закон об «иностранных агентах» и практика его применения последовательно ужесточались. По данным Московской Хельсинкской группы, на конец 2014 г. в реестр «агентов» была занесена 31 организация, а весной 2016-го в нем значилось более 100 организаций. При этом репрессивный характер данного института резко усилился: включение в реестр стало принудительным, а отсутствие упоминаний о нем карается огромными штрафами (среди оштрафованных различные подразделения «Мемориала», Сахаровский центр, «Трансперенси Интернешнл»). В результате многие ведущие российские НКО длительное время живут в обстановке постоянного давления, а некоторые были вынуждены прекратить свою деятельность (Московская школа гражданского просвещения, фонд «Династия» Дмитрия Зимина, пермский молодежный «Мемориал» и др.). В 2016 г. была применена и новая форма репрессии — закрытие организаций по суду («Агора» и «Голос»). Как свидетельствует практика применения закона, он является средством преследования НКО вне зависимости от того, какую роль играет иностранное финансирование в их деятельности.

Атмосфера «чрезвычайной легитимности», отодвигающая на второй план концепцию прав человека, закономерно провоцирует возврат к тоталитарным практикам. Ярким проявлением этого можно считать все более широкое использование понятия «подрыв/угроза (основ) конституционного строя». Этот квазиюридический термин не описывает какое-либо деяние, но криминализует деяние на основе вмененного предполагаемого по-

30 В последней версии закона политическая деятельность вновь описывается как деятельность «в целях оказания влияния на выработку и реализацию государственной политики» в форме «распространения мнений... о принимаемых государственными органами решениях», «формирования общественно-политических взглядов и убеждений, в том числе путем проведения опросов общественного мнения и обнародования их результатов» (<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201606020008?index=0&rangeSize=1>). Совершенно очевидно, что в данных формулировках описана общественная деятельность.

следствия. На это понятие опирается, в частности, закон о нежелательных организациях, запрещающий российским гражданам контакты с иностранными организациями, перечень которых во внесудебном порядке определяется генеральным прокурором или его заместителем по согласованию с МИДом, если они сочтут, что деятельность организации «представляет угрозу основам конституционного строя РФ, обороноспособности страны или безопасности государства».

К тоталитарным практикам следует отнести и стремительный рост случаев «преследования за слова». В отчете за 2015 г. эксперты «Агоры» обозначили его как один из главных трендов регулирования интернета. По данным доклада, в 2015 г. к уголовной ответственности за посты и перепосты в социальных сетях (практически все в «ВКонтакте») подверглись преследованиям 119 человек<sup>31</sup>.

Идеологическая экспансия авторитарного режима в частную сферу проявляет себя в участившихся случаях идеологического контроля в сфере культуры и искусства. Среди наиболее заметных эпизодов в 2015 г. увольнение директора новосибирского театра за «безнравственную» постановку оперы «Тангейзер», рейды чиновников и правоохранителей по московским театрам. Яркими примерами тоталитарного ренессанса можно считать сожжение в Воркуте книг, изданных при поддержке Фонда Сороса (сам Фонд внесен в список «нежелательных организаций») и преследование директора Украинской библиотеки в Москве.

При сохранении сегодняшних тенденций формальная инфраструктура гражданского общества, получившая мощный импульс развития в последние 10 лет, будет в ближайшее время разрушена, несмотря на сохраняющийся достаточно высокий спрос на гражданские инициативы и гражданскую координацию. Претензии режима на идеологический контроль за гражданской сферой проявляют себя в происходящем параллельно с разрушением ее независимой инфраструктуры укреплении системы санкционированных организаций и расширении их финансирования из государственного бюджета (см. об этом в разделе «Гражданское общество в условиях политической реакции»).

## **МЕДИАМАШИНА ЗРЕЛОГО АВТОРИТАРИЗМА: КОНСОЛИДАЦИЯ И МОДЕРНИЗАЦИЯ ТЕЛЕВИЗИОННОЙ ОЛИГОПОЛИИ**

Наряду с усилившимся контролем за политической и гражданской сферами, с функциональной перестройкой исполнительной власти и расширением репрессивных практик качественное изменение масштабов и характера контроля за медиасферой является отнюдь не последним по значимо-

31 См.: Свобода интернета 2015: торжество цензуры // <http://www.sova-center.ru/racism-xenophobia/publications/2016/06/d34913/> «Приоритетным» объектом преследования в рассматриваемом периоде стали те, кто так или иначе выражал несогласие с государственной политикой в отношении Украины.

сти элементом транзита от мягкого, конкурентного авторитаризма к консолидированному авторитарному режиму. В отличие от конкурентного авторитаризма, легитимность которого опирается на экономические успехи и поддержку населения, а авторитарные институты призваны блокировать механизмы демократической смены власти, репрессивный авторитаризм использует медиа не только для цензурирования нежелательной информации и нежелательных повесток, но и для легитимации своих репрессивных практик и ужесточающихся форм контроля. Этим обусловлен переход от модели контролируемых медиа к пропаганде, т.е. продвижению определенной «правильной» системы ценностей и однозначной идентификации противостоящей ей системы «неправильной».

Притом что ведущие медиа стали объектом политического контроля еще в первой половине и середине 2000-х гг., контроль этот предполагал преимущественно ограничительные формы — речь шла об установлении контроля над теми СМИ, которые имели общенациональное значение и находились в руках неояльных собственников, отсецинии от эфира наиболее оппозиционных политиков и аналитиков и пр. Во второй половине 2000-х зона контроля расширялась, происходила концентрация медиаактивов, в редакциях началась смена поколений — поколение менеджеров и журналистов, воспитанное эпохой независимых СМИ и конкурентной политики, постепенно выдавливалось. Сохранившиеся независимые СМИ с их критичной по отношению к Кремлю повесткой были «отрезаны» от телевидения и в результате приобретали нишевый характер. Вместе с тем при подчеркнутой лояльности основных телевизионных медиа, задающих информационный мейнстрим, и постепенном наступлении идеологизированного контента на периферии основной тон информационного вещания оставался идеологически относительно нейтральным, хотя и односторонним.

На рубеже 2000–10-х гг. ситуация в медиасфере стала меняться. В то время как внимание зрителей к традиционным медиа — прежде всего центральным телеканалам и их новостному вещанию — снижалось, все больший общественный вес набирала информационная среда интернета и повестка социальных сетей, аудитория которых быстро росла. Параллельно начало формироваться новое поколение российских медиа, ориентированных на эту повестку: интернет-издания Lenta.ru, Gazeta.ru, Openspace — Colta.ru, телеканал «Дождь», журнал «Большой город». При поддержке традиционных независимых медиа («Ведомости», «Новая газета», радиостанция «Эхо Москвы» и др.) эта новая повестка становилась все более влиятельной, оказывая воздействие на медиасреду в целом.

Разгром этой информационной инфраструктуры начался почти сразу после возвращения Владимира Путина в Кремль в рамках первой фазы политической реакции<sup>32</sup>. В рамках этой фазы происходила также постепенная идеоло-

32 См.: Липман М. Гражданское общество и государство: от сосуществования к противостоянию.

гизация медиапространства — на телевидении появились ток-шоу и аналитические программы, агрессивно продвигавшие консервативную антизападническую идеологию<sup>33</sup>. В целом перед Кремлем стояли две задачи: 1) преодоление автономии и оппозиционной мобилизованности информационной интернет-среды, ограничение ее влияния на традиционные медиа; 2) консолидация политической медиамашины, способной противостоять «модернизационной» повестке новой оппозиции и внутриэлитной фронды.

Можно выделить несколько основных направлений решения этих задач:

- 1) формирование телевизионной олигополии на базе трех холдингов — ВГТРК, «Газпром-медиа» и Национальной медиagrппы (НМГ);
- 2) технологическое и стилистическое перевооружение и цифровая экспансия телевизионной олигополии;
- 3) информационная атака консолидированной медиамашины в период активной фазы «геополитического кризиса» и войны в Восточной Украине;
- 4) резкое усиление административного контроля в интернете (см. подробнее в разделе «Медиамашина зрелого авторитаризма: корпоративная консолидация и технологии политической мобилизации»).

Процесс концентрации собственности на основные телевизионные активы в трех медиахолдингах, контролируемых либо непосредственно государством (ВГТРК), либо наиболее близкими Кремлю бизнес-структурами — «Газпром-медиа» и НМГ, привел к формированию телевизионной олигополии. «Газпром-медиа» и НМГ полностью или частично контролируют 11 из 22 федеральных телеканалов; ВГТРК владеет совокупно еще 21 каналом. Принятие в 2014 г. закона об ограничении иностранного капитала в СМИ до 20%, привело к очередному туру концентрации активов. В итоге на данный момент три группы, поделившие национальный телерынок, — это основа единства информационного пространства страны, ключевой элемент индустрии развлечений, основной рекламодатель и основной поставщик медиапотребления россиян. Столь консолидированный корпоративный контроль резко отличает ситуацию в российских медиа середины 2010-х гг. от той, что имела место в середине 2000-х<sup>34</sup>.

Вторым компонентом консолидации политической медиамашины стало создание на базе трех холдингов интегрированной высокотехнологичной мультимедийной среды, опирающейся на новейшие достижения цифровых и спутниковых коммуникаций. Эта среда является основой для производства и

33 См.: Липман М. Гражданское общество и государство: от сосуществования к противостоянию.

34 При этом «Газпром-медиа» и НМГ имеют общего акционера — группу «Согаз», в свою очередь контролируемая банком «Россия», основными собственниками которого являются друзья Владимира Путина — Юрий Ковальчук, Николай Шамалов и Геннадий Тимченко. По всей видимости, банк «Россия» контролирует через Газпромбанк, «Согаз» и «Газфонд» более 50% НМГ и около 50% «Газпром-медиа».



распространения официально одобренного нарратива через софистицированную систему доставки, включающую аналоговое, кабельное телевидение, а также весь спектр цифровых и интернет-коммуникаций.

Наконец, единство корпоративного контроля и современная инфраструктура распространения были дополнены интегрированной системой производства медиаконтента, способной динамично создавать убедительный нарратив для все более фрагментированной аудитории. При этом основные усилия были сконцентрированы на глубокой интеграции и взаимопроникновении информационных и развлекательных форматов, обеспечивающих наиболее эффективное воздействие и максимальный охват.

Все три группы двигались к интеграции между собой и внутри своих структур, выстраивая полный цикл управления кино- и телеконтентом — от производства до распространения. Сайты и мобильные/облачные сервисы основных российских каналов — это объемные библиотеки контента и одновременно площадки онлайн-вещания. Эксперименты по синергии вещания для разных сред происходили параллельно с увеличением числа телеканалов, которое вело к фрагментации аудитории и ужесточению конкуренции между ними при сохранении олигополистической структуры рынка и единства политического контроля.

Таким образом, если рубеж 2000–10-х гг. был ознаменован наступлением интернета на позиции традиционных медиа, то в последние годы мы, наоборот, наблюдаем мобилизацию традиционного потребителя теленовостей и экспансию телевидения в цифровую среду и сетевые коммуникации. «Большое телевидение» научилось работать с «сетевой повесткой» — не замалчивать, а препарировать и интерпретировать ее «информационный шум». Уходя от форматов официоза, «большое телевидение» все более становится фабрикой эмоций. Стилистический, технологический и тематический разрыв между ним и интернетом выглядит в значительной степени преодоленным.

Трансляции сочинской Олимпиады показали, что российская телеиндустрия с точки зрения технологий и владения языком массовых зрелищ вписана в глобальную картину медиамира. Эта индустриальная мощь по производству зрелища и продуцированию эмоций способствовала закреплению «телевизионности» массового сознания, когда национальное телевидение вновь является безусловным лидером в конструировании и самой «повестки дня», и переживаний нации по ее поводу.

## **МОБИЛИЗАЦИЯ ТЕЛЕАУДИТОРИИ И НАСТУПЛЕНИЕ НА ИНТЕРНЕТ**

Телевизионные холдинги стали организационной и коммерческой основой политической медиамашины. Россия остается нацией телезрителей: российские телезрители являются одними из самых активных в мире, а три главных телевизионных канала — основным источником новостей для большинства жителей (см. подробнее в разделе «Медиамашина зрелого авторитаризма: корпо-



ративная консолидация и технологии политической мобилизации»). Телевидение практически единственное окно в мир для старших возрастных групп, географической и социальной периферии, являющихся наиболее благодарным потребителем консервативных доктрин и идеологии изоляционизма. Консолидированные и реструктурированные активы телеиндустрии стали важнейшим ресурсом политического доминирования в медиaprостранстве — политической мобилизации и «программирования» лояльного большинства.

Ключевая роль медиа, и в частности телевидения, в механизмах доминирования современных авторитарных режимов хорошо видна на примере российской политической истории последних 10 лет. Снижение уровня популярности режима и постепенное формирование альтернативных политических повесток в начале 2010-х гг. коррелирует со снижением внимания граждан к телевизионному информационному мейнстриму. Данные TNS показывают, что аудитория двух основных официозных новостных программ — «Время» и «Вести» — сократилась в 2011–2013 гг. на треть по сравнению с уровнем середины 2000-х. Отчасти утрата интереса была связана с редукцией внутривнутриполитической повестки — стремлением контролируемого телевидения приглушить внутренние конфликты и не вовлекать население в их обсуждение. Однако побочным эффектом этого стало снижение вовлеченности населения в информационную повестку официоза, рост влияния альтернативных повесток и как следствие — снижение уровня индоктринированности населения, его лояльности политическому режиму (см. об этом в разделе «Политэкономия рекалии: экономическая динамика и социальные настроения в 2014–2016 гг.»).

Информационная атака обновленной телевизионной медиамашины в связи с событиями в Крыму и Восточной Украине, когда сюжеты политических и военных противостояний были вынесены на внешнеполитическую арену, позволила вернуть от трети до половины потерь аудитории главных новостных программ (по данным TNS). Эти цифры, однако, не вполне описывают успех мобилизационной медиамашины: помимо роста непосредственно новостной телеаудитории, успех этот обеспечивался также за счет широкой экспансии информационного вещания в неинформационные и развлекательные форматы, а также экспансией телеканалов и традиционных медиа в информационной среде интернета. В социологическом измерении уровень информационной вовлеченности населения вырос в 2014 — первой половине 2015 г. в полтора раза в сравнении с 2012–2013 гг.: средний россиянин мог назвать в полтора раза больше «главных новостей» последних недель<sup>35</sup>.

Можно выделить несколько главных механизмов захвата и «программирования» телеаудитории в активной фазе пропагандистской кампании 2014–2015 гг. (см. подробнее «Медиамашина зрелого авторитаризма: корпоратив-

35 См.: Рогов К. «Крымский синдром»: механизмы авторитарной мобилизации // Контрапункт. 2015. № 1. [http://www.counter-point.org/wp-content/uploads/2015/09/rogov\\_countepoint1.pdf](http://www.counter-point.org/wp-content/uploads/2015/09/rogov_countepoint1.pdf)

ная консолидация и технологии политической мобилизации»). Прежде всего это специальное программирование эфира, обеспечившее в острый период кризиса практически непрерывное (чрезвычайное) информационное вещание: новостные блоки начинались в утренних неполитических шоу, продолжались дневными выпусками новостей, большая часть которых была посвящена украинским событиям, и достигали апогея в прайм-таймовых новостных программах (хронометраж которых был существенно увеличен), за которыми шли еще ежедневные политические шоу. В результате массовая аудитория «Первого» и «России 1» ежедневно и почти непрерывно была погружена в повестку украинского кризиса и геополитических противостояний.

Еще один прием поддержки «военной» повестки дня — кросс-промо и специальное информационное программирование. На Первом тревожная рубрика «Новость часа» прерывала все программы и фильмы вещательной сетки. Политические ток-шоу с помощью анонсов были связаны с выпусками новостей, которые в свою очередь анонсировали ток-шоу. На это накладывался неинформационный контент в стиле «милитари», который каналы второго и третьего эшелона конвертировали в развлечение и визуальное послание.

Тенденциозное, не допускавшее альтернативных интерпретаций новостное вещание, широко использовавшее «постановочную реальность», было дополнено политическими ток-шоу, ставшими в этот период вторым гвоздем эфира наряду с информационными программами. Жанр социального и семейного ток-шоу с его конфликтной эмоциональностью был адаптирован к обсуждению политических противостояний, заместив аналитические форматы и позволив мобилизовать и удержать у экрана наименее софистицированную часть телеаудитории. Для «продуцирования эмоций» использовалась схема популярного социального шоу «Пусть говорят»: шумные реакции, обвинения, манипулятивные техники ведущих, наличие «врагов в студии». Шоу «Время покажет» на Первом заменило привычные дневные форматы — детективные, судебные, семейные шоу, сериалы.

В целом технологии информационной мобилизации были опробованы еще во время сочинской Олимпиады: резкий рост аудитории теленовостей, по данным телеметрии, и рост уровня информационной вовлеченности населения (по социологическим данным) приходятся на январь 2014 г. Много общего с олимпийским вещанием имела и технология мобилизации аудитории. Как видно из сказанного, основной стратегией воздействия «чрезвычайного вещания» в острой фазе «украинского кризиса» было перенесение акцента с аналитических на эмоциональные форматы. Ток-шоу воспроизводили как фреймы геополитических и военных противостояний, организованные вокруг противопоставления «наши — не наши», так и фрейм «болельщика», требовавший восприятия всего «нашего» с повышенной лояльностью, в то время как контраргументация, апеллирующая к логике, воспринималась как враждебная и манипулятивная.

Картина успехов телевидения была бы неполной, если не упомянуть о том, что усилия по мобилизации телеаудитории были дополнены широким наступлением на «сетевую вольность» и усилиями по подавлению альтернативных информационных повесток и их «сред вещания». Наступление на «новые медиа» началось вскоре после возвращения В. Путина в Кремль, а непосредственно накануне операции по присоединению Крыма объектами административных атак стали независимый телеканал «Дождь» и государственное информационное агентство РИА «Новости», считавшиеся близкими к «либеральным группам» в политической элите<sup>36</sup>.

Еще в рамках первой фазы политической реакции началось законодательное и административное наступление на интернет, а начало «крымской операции» дало старт активным силовым действиям в этом сегменте. В марте 2014 г. была разгромлена редакция наиболее популярного интернет-издания Lenta.ru; в апреле 2014 г. основатель и владелец крупнейшей социальной сети «ВКонтакте» Павел Дуров сообщил о давлении со стороны ФСБ, а вскоре стало известно, что социальная сеть продана структурам околоскремлевского олигарха Алишера Усманова, а сам Дуров покинул страну. Все эти действия имели своей целью перекрыть каналы выхода альтернативных повесток и интерпретаций на массовую аудиторию.

Элементами стратегии ползучей «суверенизации» интернета на протяжении периода политической реакции стали так называемый блогерский и антипиратский законы, расширение трактовок борьбы с экстремизмом в интернете, закон об ограничении интернет-платежей, ограничение хранения персональных данных вне зоны РФ, законы «о забвении» и хранении персональных данных. В президентской администрации появилась должность президентского помощника по интернету; занявший эту должность г. Клименко не скрывает своих задач по организации государственного контроля над российским сегментом сети. В начале 2016 г. появилась информация о разработке законопроекта о госконтроле за интернет-трафиком на территории РФ: речь идет о создании дублирующей инфраструктуры российского сегмента сети по типу китайской, т.е. системы серверов на трансграничных каналах связи, позволяющих фильтровать интернет-трафик.

Вне зависимости от того, насколько власти близки к технологическому решению задачи тотального контроля за российским сегментом интернета, нарастающее административное и законодательное давление искажает его естественное развитие. Новые меры по защите конфиденциальности и персональных данных резко снижают инвестиционную привлекательность и эффективность рекламных моделей в интернете, трансграничных облачных сервисов.

36 Смена руководства и реформирование РИА «Новости» стали следствием специального указа Владимира Путина от 9 декабря 2013 г.; атака на телеканал «Дождь», в результате которой его отключили большинство спутниковых и кабельных операторов, была организована в январе 2014 г.

Это, в свою очередь, способствует укреплению влияния в интернете и фактическому доминированию ресурсов и сервисов, связанных с телекоммуникационными холдингами и структурами лояльных олигархов.

## **РАЛЛИ ВОКРУГ ФЛАГА, КОНСЕРВАТИВНЫЙ ПОВОРОТ, АВТОРИТАРНЫЕ ИНСТИТУТЫ И СПИРАЛЬ МОЛЧАНИЯ**

Опросы общественного мнения свидетельствуют, что присоединение Крыма и война в Восточной Украине привели к радикальным изменениям в балансах общественных предпочтений в 2014–2015 гг. Не только президентский рейтинг В. Путина подскочил на 20 п.п. — от минимумов 2012–2013 гг. к абсолютным максимумам, столь же резко повысились оценки всех ветвей власти, ситуации в стране и даже экономической ситуации (при этом что в 2014 г., несмотря на высокие цены на нефть, экономический рост практически прекратился). Одновременно выросло доверие ко всем общественным и государственным институтам (средний индекс доверия по 14 государственным и общественным институтам вырос с 52 пунктов в 2013 г. до 60 в 2014–2015 гг.; подробнее см. в разделе «Политэкономия реакции: экономическая динамика и социальные настроения в 2014–2016 гг.»).

Эффект политической мобилизации, ралли вокруг флага (rally around the flag), — хорошо известный в социологии феномен, проявляющий себя в резком росте поддержки действующей власти в связи с возникновением внешней угрозы нации или, наоборот, в связи с ее внешнеполитическими успехами. В демократических режимах в такой ситуации происходит временная консолидация конкурирующих политических сил — оппозиция и СМИ перестают критиковать правительство, что приводит к резкому росту лояльности в оценках избирателей<sup>37</sup>.

Однако российское посткрымское ралли отличается от этого феномена, во-первых, гораздо большей продолжительностью (феномен ралли обычно достаточно краткосрочный), во-вторых, «глубиной» изменений и, наконец, теми институциональными механизмами, которые его запускают и поддерживают.

Картина общественных настроений в 2014–2016 гг. характеризуется резким разворотом большинства тенденций, наблюдавшихся в общественном мнении начала 2010-х гг. Так, оказался развернут тренд возрастающего спроса на более плюралистичную и сбалансированную политическую систему, децентрализацию принятия решений, подконтрольность и сменяемость власти, наблюдавшийся в течение предыдущих 5–6 лет. В посткрымский период опросы демонстрируют резкий всплеск политического консерватизма. Модернизационный вектор общественного мнения также испытал

37 См.: Brody R. *Assessing the President: The Media, Elite Opinion, and Public Support*. Stanford University Press, 1991; Groeling T., Baum M. A. *Crossing the Water's Edge: Elite Rhetoric, Media Coverage, and the Rally-round-the-flag Phenomenon* // *The Journal of Politics*. 2008. Vol. 70. N 4.

влияние крымского синдрома: например, в докрымский период около 50% поддерживали переход к профессиональной армии и 40% высказывались за сохранение призывной; в 2016 г. профессиональную армию поддерживают около 40%, а сохранение призывной — около 60%.

В социологических данных 2014 — начала 2015 г. россияне предстают нацией с мобилизованным консервативным большинством, последовательно поддерживающим авторитарно-иерархические модели и «вождизм» в политике, враждебным идеям социальной модернизации и внешней открытости, достаточно агрессивным и демонстрирующим очень высокий уровень лояльности государственным институтам и «национальному лидеру».

Как уже не раз отмечалось, изменение баланса предпочтений в общественном мнении по широкому кругу вопросов непосредственно связано с усилением влияния двух смысловых паттернов, стимулирующих политический консерватизм: позитивный «великодержавный» паттерн связан с представлением о присоединении Крыма как акте восстановления исторической справедливости, свидетельстве возросшей самостоятельности России, возвращении к статусу великой державы, негативный паттерн связан с актуализацией представления о высоком уровне внешних угроз для страны. Именно они выступают в качестве ядра идеологического комплекса «крымнаш», к которому апеллирует политика реакции — политика авторитарной консолидации, описанная в рамках настоящего доклада.

В отличие от демократических стран в России эффект ралли был простиमुлирован и поддержан системой авторитарных институтов, процесс укрепления которых описан в рамках настоящего доклада. Оценить качество посткрымской поддержки режима в условиях массированного натиска пропаганды и расширения репрессивных практик достаточно непросто. Для мягких, конкурентных авторитаризмов, располагающих в период экономических успехов известной популярностью, характерны уровни поддержки в районе 60–70%. Эти уровни поддержки, как правило, более высокие, чем в демократических странах, достигаемые в том числе при помощи контроля за основными СМИ, точечных репрессий, информационных манипуляций и ограниченных фальсификаций на выборах, с одной стороны, обеспечивают таким режимам надежное доминирование, а с другой — оставляют нишу для оппозиции, которая, однако, не имеет шансов прийти к власти или составить серьезную конкуренцию правящей коалиции<sup>38</sup>. Такая конструкция конкурентного доминирования, придающая режиму значительную эластичность — способность реагировать на «тестируемый» на выборах и в оппозиционных общественных нишах общественный спрос, — была отчасти характерна и для России во второй половине 2000-х гг.

38 См. об этом, в частности: Magaloni B. Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico. N.-Y.: Cambridge University Press, 2006.

Жесткие авторитарные режимы, использующие институционализированные репрессии, фронтальный контроль за медиапространством и различные репрессивные механизмы подавления гражданской активности, демонстрируют обычно еще более высокие уровни поддержки на выборах и в социологических опросах (если они вообще проводятся). Поддержка находится здесь, как правило, на уровне 75–100% и сигнализирует лишь о том, что мы имеем дело с закрытым обществом и достаточно сильными авторитарными институтами<sup>39</sup>. Столь высокий уровень лояльности в опросах общественного мнения социологи склонны объяснять эффектами спирали молчания или фальсификации предпочтений, т.е. отражением в результатах опросов высокого давления авторитарной среды, блокирующей оппозиционный дискурс<sup>40</sup>.

По всей видимости, резкий сдвиг в динамике общественного мнения в России связан с эффектом ралли вокруг флага сразу после проведения операции по «возвращению Крыма» и в ходе активной фазы войны в Восточной Украине (2014 — начало 2015 г.). Причем основным механизмом его запуска является стратегия информационного вовлечения — мощная информационная кампания на российском телевидении прежде всего (см. об этом выше и в разделе «Медиамашина зрелого авторитаризма...»). Вместе с тем необычная длительность эффекта ралли и чрезвычайная устойчивость президентского рейтинга Путина на уровнях выше 80% с высокой вероятностью отражают возросшее давление авторитарных институтов, снижающих доверие людей к публичной сфере и блокирующих оппозиционный дискурс. Признаки такого давления обнаруживаются в ответах на некоторые вопросы, задаваемые социологами: среди не поддерживающих Путина в посткрымский период опасались возможных последствий для себя в связи с нелояльностью ответов более 35% опрошенных (см. подробнее в разделе «Политэкономия реакции...»).

Иными словами, экстремально высокая поддержка лидера и лояльность «авторитарной норме» не столько, видимо, свидетельствуют об уникальности и генетической консервативности российского политического сознания, как

39 Так, по данным опросов, проведенных учеными Гарвардской школы Джона Кеннеди совместно с китайской Horizon Market Research, уровень удовлетворенности политикой центрального правительства в Китае находится устойчиво выше 90% (см.: Saich A. The Quality of Governance in China: The Citizens' View — Harvard Kennedy School. Faculty Research Working Paper Series RWP12-051. John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2012.). Такие же данные получены и в 2014 г. ([http://sinosphere.blogs.nytimes.com/2015/09/11/anthony-saich-china-communist-party/?\\_r=1](http://sinosphere.blogs.nytimes.com/2015/09/11/anthony-saich-china-communist-party/?_r=1)). В 2015–2016 гг. азербайджанского президента Ильхама Алиева, так же как и Владимира Путина в России, поддерживали более 80% жителей страны.

40 См. об этих социологических эффектах в: Ноэль-Нойман Э. Общественное мнение. Открытие спирали молчания. М. : Прогресс-Академия ; Весь Мир, 1996; Kuran T. Private Truths, Public Lies. Cambridge, MA : Harvard University Press, 1995.

они нередко интерпретируются, сколько сближают сегодняшнюю ситуацию в России с тем, что социологи нередко наблюдают в высокорепрессивных и полутоталитарных режимах. Экстремальный уровень лояльности режиму здесь отражает в большей степени не реальное распределение предпочтений, а снижающуюся информативность опросов (во всяком случае в сегменте чувствительных политических тем, ассоциированных с репрессивными практиками режима) в условиях закрытого общества.

## **МОДЕРНИЗАЦИЯ И ДЕМОДЕРНИЗАЦИЯ В ПОЛИТИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ РОССИИ 2010-Х ГГ.**

Как показано в настоящем докладе, вторая фаза политической реакции в России (посткрымский период) характеризовалась продолжающейся ревизией политических институтов мягкого, конкурентного авторитаризма, расширением репрессивных практик, усилением контроля медиасферы и государственной пропаганды, эскалацией внешних конфликтов — все это совершенно нехарактерно для режимов высокой инклюзивности, т.е. опирающихся на значительную общественную поддержку. С другой стороны, такой институциональный тренд вполне согласуется с негативной экономической динамикой в России в краткосрочном (кризис 2015–2016 гг.) и среднесрочном (стагнация 2008–2016 гг.) периодах. Отсутствие устойчивого роста и экономическая нестабильность подрывают главную опору мягкого авторитаризма — высокий уровень социальной удовлетворенности и ощущение перспективы, определявших социально-политическую атмосферу 2000-х (несмотря на сужение политических свобод, в России в 2000-е гг. росло число тех, кто чувствовал себя «свободным человеком»).

На рубеже 2000–10-х гг. в российском общественном мнении наблюдалась отчетливая тенденция роста модернизационного спроса, зафиксированная как количественными, так и качественными социологическими исследованиями<sup>41</sup> и захватившая достаточно широкий спектр ценностей и отношений: спрос на политическую модернизацию, более качественные публичные институты и государственные услуги, более комфортную среду личностной реализации, рыночную справедливость. Этот растущий спрос проявил себя наиболее ярко в массовых протестах 2011–2012 гг., которые отнюдь не были исключительно столичным явлением: согласно серии опросов по национальной выборке, в среднем 38% респондентов в 2012 г. поддерживали требования Болотной площади, 45% не поддерживали. Эта поддержка была до-

41 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>



статочно пассивной, и в целом в модернизационном тренде начала 2010-х гг. социальный активизм играл значительно большую роль, чем активизм политический, что во многом определило характер протестов 2011–2012 гг.<sup>42</sup> Группа поддержки модернизации отнюдь не составляла абсолютного большинства, но ни в коем случае не являлась меньшинством (особенно учитывая ее качественный состав) и демонстрировала тенденцию к расширению.

На снижение уровня поддержки режима в 2010–2013 гг. и рост нового политического спроса, требовавшего корректировки «централизаторского» тренда в политическом развитии 2000-х (вертикаль власти), Кремль мог ответить как реформами, допускающими усложнение политической системы и механизмов принятия решений (отчасти такой сценарий развития событий был намечен в президентском послании Дмитрия Медведева 22 декабря 2011 г.<sup>43</sup>), так и попытками консолидации контрмодернизационных настроений, стимулированием конфронтации двух общественных макрогрупп.

«Рабочий» «Уралвагонзавода» Виктор Холманских, ставший лицом президентской кампании Путина 2012 г. и воплощавший собой своего рода идеал «авторитарной личности», презентованной как истинный образ российского «большинства», враждебного модернизационным устремлениям другой части нации, символически обозначил выбор в пользу второго пути. В действительности образ «рабочего Холманских» был постановкой: Виктор Холманских был не «человеком труда», представлявшим реальное отечественное производство, а начальником сборочного цеха, специализировавшегося на производстве танков, т.е. представлял интересы младшего бюрократического звена оборонной отрасли, доля которой на рынке труда к началу 2010-х гг. была не слишком значительна. Эти обстоятельства в значительной степени отражают противоречия избранного после кризиса 2011/12 г. политического курса.

На консолидацию контрмодернизационного большинства была направлена и стратегия продвижения «традиционных ценностей» в первой фазе политической реакции. Как и в случае с Холманских, консолидации должно было содействовать стимулирование конфронтации модернизационного и консервативного спроса, и эта конфронтация носила в значительной мере манипулятивный характер. В то время как большая часть пунктов «традиционалистского меню» (отрицательное отношение к абортam, внебрачным союзам,

---

42 Ср. выводы аналитического доклада «Левада-Центра», согласно которым та или иная степень вовлеченности в гражданскую активность и сочувствия ей свойственна до 40% населения, в то время как «общественная активность, напрямую направленная на обеспечение гражданского контроля за властью (правозащитники, экологи, наблюдатели на выборах и проч., иными словами, те, кто сегодня испытывает на себе давление государства), объединяет не более 9–10% населения» (Волков Д., Гончаров С. Демократия в России: установки населения : Сводный аналитический отчет // [http://www.levada.ru/old/sites/default/files/report\\_fin.pdf](http://www.levada.ru/old/sites/default/files/report_fin.pdf)).

43 Текст послания см.: <http://kremlin.ru/events/president/news/14088/>



религиозная нетерпимость и спрос на расширение политической и «нормативной» роли Церкви) не имела поддержки в общественном мнении, «ценностная» конфронтация была организована вокруг отношения к гомосексуализму<sup>44</sup>. Продвижение этой повестки, однако, принесло, как уже было отмечено, не слишком значительный эффект в решении задач повышения уровня поддержки режима и изоляции политической оппозиции. Актуализация ограниченного «югославского сценария» во второй фазе политической реакции: конфликт с Западом, идея «разделенной нации», утраченных территорий и защиты русского мира в условиях внезапного военного конфликта в Восточной Украине — оказалась гораздо более эффективным средством стимулирования внутривнутриполитической конфронтации, консолидации «контрмодернизационного большинства» и политической мобилизации нации.

Иными словами, качество и природа поддержки режима во второй половине 2000-х и в середине 2010-х радикально различны. Сегодня это мобилизационная модель поддержки, связанная с атмосферой конфронтации, угроз, страха насилия и нестабильности. Если в условиях мягкого, конкурентного авторитаризма режим не нуждается в наращивании репрессивных практик, опираясь на лояльность или поддержку граждан, то сегодня мы видим обратную ситуацию, когда стимулирование конфронтации и повышение уровня репрессивности режима является способом консолидации и мобилизации поддержки. Стратегией мягкого, конкурентного авторитаризма является кооптация лояльных и маргинализация нелояльных, стратегия жесткого, репрессивного авторитаризма направлена на консолидацию лояльности за счет стигматизации и репрессирования нелояльности.

Институциональные проявления политического курса на форсированную политическую демодернизацию, характеризующего вторую фазу политической реакции в России, стали предметом настоящего доклада. Стратегия укрепления авторитарных институтов, как показано выше, включала в себя:

- изменение внешнеполитической доктрины: переход к стратегиям конфронтации, запускающих механизмы «чрезвычайной легитимности» и реидеологизации политической и государственной системы;
- корректировку политической системы — снижение роли партий, в том числе доминирующей партии, укрепление системы контроля за доступом к выборам, демонтаж автономии местного самоуправления, искусственное занижение уровня представительства населения крупных городов и т.д.;
- изменение функций и веса различных элит и структур внутри исполнительной власти — рост влияния силового блока и ослабление политических структур управления и роли экономических элит;

44 Подробнее в предыдущем докладе о политическом развитии см.: Рогов К. Социально-экономический фон и социальные настроения: распад авторитарного консенсуса // <http://liberal.ru/upload/files/Osnovnie%20tendentsii%20politicheskogo%20razvitiya.pdf>

- существенное расширение репрессивных практик, в том числе репрессий против элит и политических репрессий, институционализацию репрессий по политическим мотивам при все еще достаточно ограниченных масштабах таких репрессий, общую тенденцию к росту репрессивности правоохранительной системы;
- систематическое наступление на гражданские организации, перекрытие каналов финансирования, обеспечивающих их автономность, расширение неформальных и полуформальных форм идеологического контроля в общественной жизни и в сфере культуры;
- корпоративную консолидацию медиаресурсов и переход от модели ограничительного контроля СМИ к созданию пропагандистской медиамшины.

Несмотря на видимые успехи, в частности высокий уровень политической мобилизации и лояльности режиму, а также несомненную «воспитательную» функцию авторитарных институтов, способствующих закреплению консервативных установок<sup>45</sup>, политический курс на форсированную демодернизацию связан со значительными издержками и рисками в среднесрочной перспективе.

Значительный уровень политического плюрализма и высокий уровень внутриэлитной конкуренции, имевшие место в России на протяжении 15–20 лет (с конца 1980-х гг.), итоги «потребительской модернизации» 2000-х, формировавшие постиндустриальные стандарты и социальную структуру мегаполисов, структуру рынка труда и нормы мобильности, — все это остается актуальным социальным багажом российского населения, плохо сочетающимся с курсом на демодернизацию и высоким уровнем репрессивности режима. В то же время те социальные страты и структуры, которые могли бы стать опорой этого курса, — сельское население, малый город, удаленный от значимых экономических центров, крупные промышленные производства — экономически очень слабы. Несмотря на глубокую девальвацию, эффект импортозамещения в 2015–2016 гг. оказался вялым и вряд ли сможет стать драйвером экономического оживления. «Виктор Холманских» в действительности потребляет ресурсы, а не создает национальное богатство, как это подразумевал его агитационный, предвыборный образ. Длительная политика демодернизации вряд ли возможна без экономического национализма — импортозамещающей реиндустриализации и стимулирования внутреннего производства, запуск которых, в свою очередь, требует мобилизации значительных дополнительных ресурсов.

Силовая бюрократия и силовые корпорации выглядят политически влиятельной и консолидированной базой поддержки режима, а кроме того, составляют значительный сегмент рынка труда (не менее 5 млн человек, учитывая частную охрану). Однако сохранение их влияния связано с высокой ин-

45 Ср.: Гудков Л. Инерция пассивной адаптации // Pro et contra. 2012. № 1–2. [Январь — апрель].

тенсивностью перераспределительных политик, что будет создавать дополнительные риски нестабильности в условиях сокращения ресурсной базы. Наконец, существенные элитные дисбалансы, обозначившиеся уже на рубеже 2000–10-х гг. и резко усилившиеся в посткрымский период, сами по себе создают значительные ограничения для экономического маневра и еще один источник потенциальной нестабильности. Эти дисбалансы в настоящее время блокируются расширением репрессивных практик, что повышает, однако, риски будущих расколов (неуправляемых конфликтов) в случае, если какие-то события будут восприняты элитами как сигнал ослабления режима.

В целом можно сказать, что те структурные проблемы, которые стали причиной ограниченного политического кризиса в начале 2010-х гг. (исчерпание потенциала экономического роста в рамках сложившейся политико-экономической модели), не только не разрешены, но и значительно обострились в результате реализации политики реакции в ее первой и в особенности второй фазе. И это обстоятельство заставляет предполагать, что кризисная траектория российского развития 2010-х гг. отнюдь не исчерпана.

# ИНСТИТУТЫ И ПРАКТИКИ АВТОРИТАРНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ: ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

## 1. КРИЗИС КОНКУРЕНТНОГО АВТОРИТАРИЗМА И ДВЕ ФАЗЫ АВТОРИТАРНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ

Рассматриваемый в докладе период 2014–2016 гг. стал вторым этапом консолидации авторитарного режима в России — обратного транзита от форм конкурентного, мягкого авторитаризма, характерного для политической системы второй половины 2000-х гг., к более жесткой форме, опирающейся в большей степени не на механизмы кооптации, а на репрессивные стратегии и расширение зоны государственного контроля.

Политика консолидации авторитарного режима стала ответом на ограниченный политический кризис конкурентного авторитаризма 2011–2012 гг. Снижение общей поддержки режима, формирование повестки «новой оппозиции», апеллирующей к городским продвинутым слоям, а также углубление противоречий между элитами, ориентированными на взаимодействие с Западом, с одной стороны, и силовыми элитами, ориентированными на «закрытые» модели и форсированную «суверенизацию», — с другой, привели к фактическому поражению «Единой России» в качестве доминирующей партии на выборах 2011 г., расширенным фальсификациям и массовым уличным протестам.

Первый период политической реакции в 2012–2013 гг. характеризовался политическими репрессиями против лидеров и активистов протестного движения, началом наступления на гражданские свободы — криминализацией уличной протестной активности, митингов и демонстраций, усилением давления на независимые СМИ и гражданские организации (закон об «иностранных агентах»), продвижением социально-консервативных ценностей и антизападной риторики.

Эта политика, однако, имела ограниченный успех: уровень поддержки режима оставался относительно низким, а сохранявшийся потенциал оппозиции проявил себя на региональных выборах осени 2013 г. Ситуацию усугубляло резкое замедление темпов экономического роста, не оставлявшее надежд на возвращение к мягкому авторитарному равновесию 2000-х, опиравшемуся на экономические успехи и постоянный рост доходов населения.

В этой ситуации выбор был сделан в пользу стратегии более радикальной консолидации авторитарного режима.

## 2. ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА КАК ИНСТРУМЕНТ АВТОРИТАРНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ

Операция по присоединению Крыма, проводившаяся с использованием регулярных российских войск, означала односторонний выход России из системы договоренностей, сложившейся по итогам распада Советского Союза, и

активировала стилизованный «югославский сценарий» постимперской политики и идеологию «разделенной нации». Этот сценарий, с одной стороны, привел к мощной политической мобилизации внутри России — резкому росту поддержки режима, а с другой — устанавливал широкоформатный конфликт со странами Запада как принципиальную рамку политического существования Российской Федерации на неопределенную перспективу. Эти последствия, в свою очередь, вели к существенным изменениям характера политического режима и резкому изменению баланса сил в российских элитах: ослаблению элит, ориентированных на встраивание в международную кооперацию и международные институты, и усилению элит (преимущественно силовых), ориентированных на автаркические и мобилизационные модели развития.

Новая внешнеполитическая доктрина — стратегия конфронтации со странами Запада, стилизованной холодной войны — стала важнейшим рычагом консолидации авторитарного режима и транзита от мягких форм конкурентного авторитаризма к более жестким формам, предполагающим дальнейшее ограничение гражданских свобод, расширение репрессивных практик и идеологизацию государственной политики. Эта доктрина обосновывает переход к своего рода «чрезвычайной легитимности», рассматривающей внутреннюю оппозицию как агента внешнего давления и обосновывающей применение силы против политических оппонентов и использование тоталитарных практик «расширенного контроля».

### **3. КОРРЕКЦИЯ СТРАТЕГИЙ ЭЛЕКТОРАЛЬНОГО ДОМИНИРОВАНИЯ**

Политические реформы 2012–2015 гг. стали реакцией на кризис конкурентного авторитаризма 2011–2012 гг. и были направлены на коррекцию стратегий электорального доминирования в условиях неустойчивости предпочтений избирателей.

С середины 2000-х гг. стержневой конструкцией выстраиваемой авторитарной модели являлось сочетание вертикально интегрированной системы исполнительной власти и дополняющего ее института «доминирующей партии», которая выступала в качестве не только механизма контроля за представительной властью, но и инструмента дефедерализации — централизации управления территориями. В 2012–2015 гг. эта модель подверглась серьезной коррекции.

Политические реформы 2012–2015 гг. были нацелены на:

- 1) снижение роли партий, в том числе доминирующей партии, в политической системе (за счет отказа от полностью пропорциональной системы);
- 2) кооптацию региональных администраций и повышение их заинтересованности в надежном функционировании региональных электоральных машин;
- 3) уничтожение самостоятельности системы местного самоуправления в крупных городах (принудительное введение процедуры назначения

- сити-менеджеров подконтрольными региональной администрации конкурсными комиссиями);
- 4) восстановление жесткого административного контроля за доступом партий и политических активистов к выборам (несколько ослабленного в 2012–2013 гг.);
  - 5) ситуативное использование стратегий пролиферации и консолидации партийной системы;
  - 6) занижение представительства городского населения с помощью технологий джерримендеринга;
  - 7) сокращение возможностей независимого наблюдения на выборах.

В целом реформы привели к снижению роли партийной системы, дальнейшему сокращению самостоятельности системы местного самоуправления и повышению политического веса региональных администраций при сохранении неконкурентной модели выборов как глав регионов, так и федеральной и региональных легислатур.

#### 4. РЕКОНФИГУРАЦИЯ СИСТЕМЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Заданная украинским конфликтом повестка конфронтации привела к резкому смещению центра принятия ключевых решений и веса различных элит и структур в этом процессе. Роль правительства оказывается вторичной по отношению к силовому управленческому ядру (Администрация президента, Совет безопасности, ФСБ, Генеральный штаб) и формулируемому и реализуемому им кругу геополитических задач даже в условиях экономического кризиса. Антикризисные меры также подчинены геополитическим приоритетам, о чем свидетельствует, в частности, структура расходов федерального бюджета: расходы на оборону и правоохранительную деятельность составили в 2014–2015 гг. более 30% всех расходов бюджета.

Важной тенденцией последних двух лет стал начавшийся процесс ослабления государственных корпораций и замен в их руководстве, свидетельствующий о стремлении поставить их под более жесткий контроль в условиях сжатия ресурсной базы. В то же время укрепили свое влияние частные олигархические группы, тесно связанные с Владимиром Путиным и попавшие под санкции ЕС и США. Заметной тенденцией стало и быстрое продвижение в руководстве детей видных представителей путинской элиты первого призыва. В совокупности эти тенденции свидетельствуют об определенном сдвиге от «корпоративистской» модели 2000-х к парадигме так называемого султанизма, опирающегося в большей мере на личное доверие и клановые связи.

Наиболее заметной и политически значимой тенденцией эволюции исполнительной вертикали стало дальнейшее повышение роли силового блока в структурах политического управления и — одновременно — его радикальная структурная перестройка, сопровождавшаяся существенным кадровым обновлением. Дальнейшее расширение поля деятельности и репрессивных за-

дач ФСБ, вновь все более обретающей функции «тайной полиции», сопровождалось радикальным кадровым обновлением в одном из ее ключевых подразделений — Службе экономической безопасности, ответственной за контроль над бюрократическими и бизнес-элитами. Резко повысилась также роль ФСБ в осуществлении контроля над региональными элитами и региональными администрациями. В то же время имело место радикальное сокращение полномочий и ресурсной базы МВД и создание нового центра силы в концерте силовых ведомств — Федеральной службы войск национальной гвардии, своего рода внутренней армии, непосредственно подчиненной президенту, что также отчасти характерно для «султанистских» режимов.

## 5. РАСШИРЕНИЕ РЕПРЕССИВНЫХ ПРАКТИК

Расширение репрессивных практик — один из главных элементов институционального перехода от мягких к более жестким, консолидированным формам авторитаризма. В целом эта тенденция на протяжении второй фазы реакции проявляла себя:

- 1) в повышении общего уровня репрессивности системы правоприменения, обеспечивающем дальнейший рост влияния силовых органов и воспитание у граждан представления о высоких издержках неповиновения (рост числа уголовных дел, масштабов использования предварительного заключения в качестве меры пресечения и обвинительных приговоров с реальным сроком при отсутствии тенденции к росту уровня преступности);
- 2) расширении хозяйственно-экономических репрессий, направленных на принуждение элит к лояльности и предотвращение элитных расколов: в 2015 г. ФСБ инициировала возбуждение вдвое большего количества дел по экономическим составам, чем в 2011–2012 гг., а в первой половине 2016 г. — такое же количество, как за весь 2013 г.; веер возбужденных «коллективных» уголовных дел охватывает ряд крупнейших корпораций, правительственных министерств и ведомств, региональных администраций и даже силовых структур;
- 3) институционализации и расширении спектра собственно политических репрессий, направленных как против конкретных политических активистов, так и на системное ограничение гражданских прав (свободу совести, свободу ассоциаций, свободу высказывания и право на мирные митинги и демонстрации); политические репрессии хотя и не приобрели массового характера (ежегодно возбуждается около 100 дел, имеющих, по оценке правозащитных организаций, политический характер), но уже, безусловно, стали системным элементом практики политического управления;
- 4) резком расширении практики внесудебных и неформальных репрессий, осуществляемых отдельными лицами и квазиобщественными объедине-

ниями при бездействии полиции и идейной поддержке официальных медиа; важнейшим событием здесь явилось, безусловно, убийство Бориса Немцова.

Расширение репрессивных практик носит вполне системный характер — они все более становятся структурным элементом системы политического управления, подменяя или дублируя политические механизмы.

## **6. РАСШИРЕНИЕ ЗОНЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ НА ГРАЖДАНСКУЮ И ОБЩЕСТВЕННУЮ СФЕРУ**

Систематическое наступление на различные формы гражданской активности и независимые гражданские организации — еще один ключевой элемент транзита от конкурентного авторитаризма к более жестким (деспотическим) формам правления. В то время как конкурентный авторитаризм достаточно толерантно относится к гражданскому активизму, консолидированный авторитарный режим характеризуется расширением форм контроля за неполитической сферой.

Широкое наступление на сложившуюся на протяжении предыдущих 10–15 лет развитую инфраструктуру гражданских организаций стало одной из наиболее важных тенденций. Принятый в 2012 г. закон об «иностранных агентах» и практика его применения в рамках второй фазы авторитарной консолидации последовательно ужесточались и превратились в полноценный репрессивный механизм. Как свидетельствует практика применения закона, он является средством преследования НКО вне зависимости от того, какую роль играет иностранное финансирование в их деятельности.

Атмосфера «чрезвычайной легитимности», отодвигающая на второй план концепцию прав человека, закономерно провоцирует возврат к тоталитарным практикам. К таким практикам можно отнести стремительный рост случаев «преследования за слова» (по данным правозащитников, только в 2015 г. за посты и перепосты в социальных сетях подверглись преследованиям 119 человек). Идеологическая экспансия авторитарного режима в частную сферу проявляет себя в расширяющихся практиках идеологического контроля в сфере культуры, искусства и образования.

## **7. КОНТРОЛЬ ЗА МЕДИАСРЕДОЙ И МАШИНА ПРОПАГАНДЫ**

В отличие от конкурентного авторитаризма, использующего контроль за СМИ для блокирования политических угроз — продвижения альтернативных повесток и лидеров, консолидированный авторитаризм движется в направлении создания пропагандистской медиамшины, призванной обосновать «чрезвычайную легитимность» режима и используемые им практики ограничения политических и гражданских прав.

Можно проследить три компонента этого процесса. Во-первых, корпоративная консолидация: в последние два-три года завершено формирование те-



левизионной олигополии трех медиахолдингов, полностью контролируемых либо государством (ВГТРК), либо наиболее близкими Кремлю бизнес-структурами — «Газпром-медиа» и Национальной медиагруппой (НМГ). Вторым элементом стало создание на базе этих холдингов интегрированной высокотехнологичной мультимедийной среды, являющейся основой для производства и распространения официально одобренного нарратива через софтифицированную систему доставки. Конфликты на Украине, война в Сирии и более широкий конфликт с Западом стали идеальным полигоном для этой медиамашины, успешно совмещающей рыночный контроль с полным циклом производства/распространения идеологически форматированного контента.

В итоге телевизионные ресурсы были консолидированы и реструктурированы как важнейший ресурс политического доминирования и эффективный механизм политической мобилизации и программирования лояльного большинства. Повестка конфронтации и военных действий позволила вернуть значительную часть утраченной в предыдущие годы аудитории информационного телевидения, резко повысить информационную вовлеченность граждан и, соответственно, их доступность для официального идеологического нарратива. Эти усилия были дополнены систематическим наступлением на свободу и плюралистичность интернет-среды — политикой ползучей «суверенизации» интернета, включающей стратегии административного регулирования и корпоративизации.

## **8. АВТОРИТАРНАЯ КОНСОЛИДАЦИЯ, ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КРИЗИС И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ДИСБАЛАНСЫ**

Политика авторитарной консолидации, ставшая ответом на ограниченный политический кризис 2011–2012 гг., падение режима В. Януковича в начале 2014 г. и общее ухудшение экономической динамики в 2010-е гг., предполагает укрепление авторитарных институтов, формирование нового типа лояльности и мобилизацию «консервативного» спроса, опирающегося на авторитарную традицию и антизападнические настроения.

Несмотря на относительные успехи этой политики в 2014–2016 гг., она накапливает потенциал отложенной нестабильности, связанной:

- с серьезными ограничениями в выборе экономических стратегий, которые могли бы стать ответом на долгосрочную стагнацию и ухудшение внешней конъюнктуры;
- значительными дисбалансами в элитах на фоне сокращения доступных ресурсов для поддержания широких распределительных коалиций;
- общей дисфункцией политических институтов, подменяемых неформальными коалициями и репрессивными практиками;
- высоким уровнем неудовлетворенного модернизационного спроса и неадекватным представительством в политической системе населения крупных родов.

## Эволюция политического режима в России в 2000–10-е гг.: внешняя и внутренняя политика

	<b>Внешнеполитический курс</b>	<b>Элиты</b>	<b>Политическая система</b>	<b>Социально-экономическая ситуация</b>
2000–2003	Концепция встраивания в международные институты	Доминируют экономические (олигархические) элиты	«Управляемая демократия», относительно высокий уровень публичной конкуренции элит	Высокий уровень поддержки лидера, интенсивный экономический рост
2004–2006	Концепция эксклюзивного партнерства («большой сделки»)	Укрепление влияния силовых элит	Переход от «управляемой демократии» к «суверенной»: ограничение возможностей публичной конкуренции элитных групп («дело ЮКОСа», политическая реформа)	Некоторое снижение поддержки лидера, продолжающийся экономический рост
2006–2008	Концепция сдерживания и признания «зоны особых интересов» России	Доминирование силовых элит	«Суверенная демократия»: отсутствие публичной конкуренции элитных групп, усиление контроля за медиапространством, начало ограничения гражданских прав и силовых акций против оппозиции	Высокий уровень поддержки лидера и режима, интенсивный экономический рост
2009–2011	Концепция перезагрузки	Попытки оспорить доминирование силовых элит	Смягченная «суверенная демократия»: рост влияния НКО и гражданского активизма, развитие медиа нового поколения	Экономический кризис и восстановление, снижение уровня поддержки режима
2012–2013	Возвращение к концепции сдерживания и «зоны особых интересов» России	Силовые элиты восстанавливают позиции	Идеологизации «суверенной демократии» как политической модели с особым набором ценностей, противопоставленных западным, начало наступления на гражданские права	Затухающий экономический рост, относительно низкий уровень поддержки лидера и режима
2014–2016	Концепция геополитической конфронтации	Максимальный уровень доминирования силовых элит	Идеологизация «суверенной демократии» как режима, противостоящего экспансии Запада, развитие наступления на гражданские права	Экономический кризис, высокий уровень поддержки лидера и режима

# ЧАСТЬ II

*Владимир Фролов*

## **ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА: СТРАТЕГИИ КОНФРОНТАЦИИ И ИХ ПОСЛЕДСТВИЯ**

### **ЭВОЛЮЦИЯ РОССИЙСКОЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ В 2000-2013 ГГ.**

Главным организующим принципом внешней политики РФ в начале XXI века стала доктрина «многополярного мира», отражавшая стремление Москвы компенсировать слабость экономических и военных позиций России и создать систему международно-правовых и политических ограничителей для доминирования США на международной арене. Изначально политика «многополярности» не носила жестко антизападного характера и не ставила целью слом «либерального миропорядка». Москва расширяла контакты с западными институтами, стремилась в них вступить и играть там ведущую роль: Россия председательствовала в «восьмерке» в 2006 г., вступила в ВТО в 2012 г., начала переговоры о вступлении в ОЭСР, пошла на создание Совета Россия — НАТО и участвовала в саммитах альянса.

В 2000–2004 гг. предпринимаются попытки добиться максимального политического, экономического и даже военного сближения с Западом. Россия претендует на статус ключевого союзника Запада в борьбе с международным терроризмом (этот курс обозначен в выступлении президента В. Путина в Бундестаге ФРГ в Берлине 25 сентября 2001 г.<sup>46</sup> и поддержкой действий США в Афганистане после терактов 11 сентября 2001 г.). Целью такой политики было восстановление позиций РФ как глобальной державы «верхнего эшелона» через встраивание в западную систему. Этим объясняется спокойное отношение РФ ко второй волне расширения НАТО и ЕС. Заявляя, что расширение НАТО не улучшает безопасность ни новых, ни старых членов альянса, Москва признавала право государств на самостоятельный выбор военно-политических союзов<sup>47</sup>; Россия позитивно воспринимала расширение Европейского союза, противопоставляя «хоршее» расширение ЕС «плохому» расширению НАТО.

46 См.: Выступление В.В. Путина в Бундестаге ФРГ, Берлин, 25.09.2001 // Дипломатический вестник. 2001. Октябрь ([http://archive.mid.ru//bdomp/dip\\_vest.nsf/99b2ddc4f717c733c32567370042ee43/9695e666d8d897fcc3256b09003a29ab!OpenDocument](http://archive.mid.ru//bdomp/dip_vest.nsf/99b2ddc4f717c733c32567370042ee43/9695e666d8d897fcc3256b09003a29ab!OpenDocument)).

47 См.: Стенографический отчет о пресс-конференции В.В. Путина для российских и иностранных журналистов, 24 июня 2002 г., Москва, Кремль // [http://archive.kremlin.ru/appears/2002/06/24/1158\\_type63380type63381type82634\\_29002.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2002/06/24/1158_type63380type63381type82634_29002.shtml)

Такая позиция отражала планы формирования привилегированного партнерства России с ЕС с учетом реалий взаимной торговли (почти 50% российского торгового оборота, более 70% иностранных инвестиций в РФ), культурных и гуманитарных связей. Москва выступает с инициативой о переходе к безвизовому режиму с ЕС, развивает энергодиалог и разрабатывает концепцию Общего европейского экономического пространства<sup>48</sup>.

В 2005–2008 гг. Россия начинает дистанцироваться от Запада и выстраивает линию на противодействие продвижению западных военно-политических структур к границам РФ. Цель остается прежней — повышение статуса России в международной иерархии, но теперь она реализуется не через «встраивание в западную систему, а через противопоставление ей»<sup>49</sup>. Эти изменения стали результатом осмысления Москвой американской военной интервенции в Ираке, предпринятой в обход СБ ООН, одностороннего выхода США из Договора по ПРО 1972 г. и решения о развертывания системы ПРО в Восточной Европе.

В этот период акцент был сделан на сдерживании односторонних силовых акций США в ключевых регионах мира<sup>50</sup>, а главным инструментом была «легалистская» линия на приверженность букве международного права, принципам неприменения силы, уважения суверенитета и территориальной целостности, невмешательства во внутренние дела. Москва добивалась от Вашингтона признания обязательности обсуждения с РФ острых международных проблем. В этом состоял главный посыл «мюнхенской речи» президента Путина 10 февраля 2007 г., в которой он предупреждал об опасностях «однополярного мира» и «односторонних силовых действий», но одновременно предлагал вернуться к консультациям Москвы и Вашингтона по острым международным проблемам<sup>51</sup>.

Важным фактором изменений в российской внешней политике стало восприятие Кремлем «цветных революций» в Грузии в 2003 г., на Украине в 2004 г. и в Киргизии в 2005 г. как инспирированных и поддержанных Западом. Москва формулирует установку на максимальное ограничение возможностей Запада влиять на внутреннюю политику и продвигает концепцию «суверенной демократии» как права следовать собственным принципам демократического устройства. Москва ужесточила критику расширения НАТО и положений стра-

48 См.: Встреча на высшем уровне Россия — Евросоюз, Брюссель, 11 ноября 2002 г. (Документы и материалы) / МИД РФ // [http://www.mid.ru/evropejskij-souz-es/-/asset\\_publisher/6OiYovt2s4Yc/content/id/539846/](http://www.mid.ru/evropejskij-souz-es/-/asset_publisher/6OiYovt2s4Yc/content/id/539846/)

49 Лукьянов Ф. Умный дауншифтинг. Как России догнать промышленную революцию // Forbes.ru. 2016. 1 марта. <http://m.forbes.ru/article.php?id=313863/>

50 См.: Концепция внешней политики Российской Федерации от 15 июля 2008 г. // <http://kremlin.ru/acts/news/785/>

51 См.: В. Путин: Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности. 10.02.2007 // <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2007/02/118097.shtml>

тегической концепции альянса по проведению силовых операций за пределами зоны действия Вашингтонского договора, попыталась размыть роль НАТО, выдвинув инициативу Договора о европейской безопасности 2008 г., предполагавшего механизм вето на военные операции альянса<sup>52</sup>.

Москва жестко реагирует на попытки Украины и Грузии добиться от НАТО плана действий по вступлению в альянс (Membership Action Plan) и добивается блокирования этого решения на саммите НАТО в апреле 2008 г.<sup>53</sup> Кульминацией этого противостояния стало применение Москвой военной силы против Грузии в августе 2008 г.<sup>54</sup> Вооруженный конфликт и признание независимости Абхазии и Южной Осетии продемонстрировали готовность России идти на применение силы для блокирования продвижения НАТО в зону «привилегированных интересов» РФ.

Вместе с тем в 2005–2007 гг. Россия пытается добиться эксклюзивных отношений с Западом, позиционируя себя как «энергетическую сверхдержаву» и «гаранта энергетической безопасности». Это отражено в инициативе президента В. Путина 11 апреля 2005 г. в Ганновере об обмене энергетическими активами<sup>55</sup>, а также в принятом по инициативе России на саммите «восьмерки» в Санкт-Петербурге заявлении. Эта стратегия предполагала усиление влияния РФ на политику государств Евросоюза через повышение зависимости ЕС от импорта российского газа и нефти, а также приобретение в странах ЕС ключевых активов в области добычи, транспортировки и переработки нефти и газа, включая электрогенерирующие мощности. Такие планы имели экономический смысл (в российском экспорте газа доля ЕС составляла 67%, а доля российского газа в импорте ЕС — 44%), однако шла вразрез с политикой ЕС по диверсификации поставок энергоносителей. ЕС добивался от России ратификации Договора к Энергетической хартии 1994 г., который требовал либерализации российского газового рынка. Принятие ЕС «Третьего энергопакета», запрещающего производителям контролировать газопроводы и распределительные сети и требующего доступа независимых производителей, лишило смысла «стратегию обмена энергоактивами».

В 2009–2011 гг. предпринимается попытка улучшения отношений, связанная с президентством Дмитрия Медведева и приходом в США администрации Барака Обамы. Однако понимание сторонами целей и содержания политики «пе-

52 См.: Проект Договора о европейской безопасности. 29.11.2009 // <http://kremlin.ru/events/president/news/6152/>

53 See Bucharest Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008 // [http://www.summitbucharest.ro/en/doc\\_201.html](http://www.summitbucharest.ro/en/doc_201.html)

54 Россия вмешалась в грузино-осетинский конфликт для проведения «операции по принуждению к миру» на основании ст. 51 Устава ООН о праве на самооборону после нападения на российских миротворцев.

55 См.: Совместная пресс-конференция с Федеральным канцлером ФРГ Герхардом Шредером, Ганновер, 11.04.2005 // <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/22906/>

резагрузки» изначально различалось: для США это был инструмент продвижения своих интересов по ряду глобальных и региональных проблем (сокращение ядерных вооружений, санкции против Ирана, борьба с терроризмом в Афганистане), Россия же восприняла ее как шаг к признанию своего «особого статуса». Москва была разочарована, что «перезагрузка» не включает признания «зоны привилегированных интересов» РФ на постсоветском пространстве<sup>56</sup>.

В 2011–2013 гг. начинается новый разворот к антизападной внешнеполитической линии, связанный с восприятием руководством РФ событий «арабской весны» 2011 г. как серии инспирированных Западом государственных переворотов для «продвижения демократии». Эта тенденция усилилась после военной операции НАТО в Ливии, результатом которой стало свержение режима М. Каддафи. Москва посчитала, что страны НАТО превысили мандат СБ ООН (Резолюция 1973), расширительно применив концепцию «ответственности за защиту» мирного населения для целей смены режима.

Эти события наложились на обострение внутривнутриполитической борьбы в РФ вокруг второго президентского срока Д. Медведева и возвращения на президентский пост В. Путина. Восприятие В. Путиным «перезагрузки» как стратегии Запада для блокирования его возвращения на пост президента способствовало антизападному развороту. Начавшиеся после парламентских выборов 2011 г. массовые протесты укрепили представление о необходимости блокирования любых каналов влияния Запада на внутренние процессы в РФ.

«Евразийская интеграция» была вторым организующим принципом внешней политики РФ в конце 2000-х — начале 2010-х гг. Первоначально проект ЕАЭС носил преимущественно экономический характер: в «Стратегии-2020» указывалось, что в условиях замедления темпов роста один из ресурсов — более тесная интеграция в рамках СНГ и создание общего экономического пространства<sup>57</sup>. Однако в 2012–2013 гг. происходит политизация проекта: он начинает восприниматься как альтернатива европейской интеграции. Москва применила политическое и экономическое давление на Украину, Молдову и Армению, чтобы предотвратить подписание ими соглашения об ассоциации с ЕС и о глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли (DCFTA), и настаивала на их вступлении в Таможенный союз. Армения отказалась от уже готового соглашения об ассоциации и присоединилась к ТС. Аналогичный разворот президента В. Януковича вызвал массовые протесты в Киеве, закончившиеся в феврале 2014 г. сменой режима.

56 См.: Liik K. How to Talk To Russia // European Council On Foreign Relations. 2015. December 18. [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_how\\_to\\_talk\\_to\\_russia5055/](http://www.ecfr.eu/article/commentary_how_to_talk_to_russia5055/)

57 См.: Стратегия 2020: новая модель роста, новая социальная политика : Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономического развития России на период до 2020 года. Кн. 2 // <http://2020strategy.ru/data/>

## 2014–2015: РЕИНТЕРПРЕТАЦИЯ МИРОПОРЯДКА И РОЛИ РОССИИ В НЕМ

С февраля 2014 г. во внешней политике России происходят серьезные изменения, ведущие к пересмотру основных внешнеполитических целей всего постсоветского периода. Они были инициированы реакцией российского руководства на падение режима президента Януковича в результате массовых протестов. Москва увидела в них спланированный на Западе государственный переворот, призванный нарушить сложившийся баланс сил в Европе в ущерб безопасности РФ и ее целям вовлечения Украины в проект «евразийской интеграции»<sup>58</sup>. Данная трактовка искажала суть произошедшего, игнорируя внутренние причин падения В. Януковича, и ориентировала на превентивное отражение не существовавших в реальности угроз для РФ со стороны НАТО и ЕС<sup>59</sup>.

В 2014 г. происходит стремительная конспирологизация российского видения мирового порядка. В выступлениях высших должностных лиц РФ появляются оценки международной ситуации, которые ранее присутствовали лишь в маргинальном дискурсе. В этой картине мира США стремятся к глобальному доминированию и увековечиванию своего господства, сдерживая появление новых центров силы. Страны, несогласные с американским доминированием, подлежат сдерживанию и внутренней дестабилизации посредством «цветных революций» и «управляемого хаоса». Все «цветные революции», от свержения Милошевича в Сербии в 2000 г. до «арабской весны» в 2011-м и киевского Майдана в 2014-м, — это результат тайных спецопераций США и новая форма вооруженной агрессии<sup>60</sup>. Выдвигаются требования к США умерить претензии на глобальное доминирование и признать «зону привилегированных интересов» России на постсоветском пространстве, юридически оформив это признание новым договором о разделе сфер влияния («новая Ялта»). Фактически предлагается переоформить итоги распада

58 См. Обращение Президента Российской Федерации 18 марта 2014 г. (<http://kremlin.ru/events/president/news/20603/>) и выступления В. Путина на заседаниях Международного дискуссионного клуба «Валдай» 24 октября 2014 г. (<http://kremlin.ru/events/president/news/46860/>) и 22 октября 2015 г. (<http://kremlin.ru/events/president/news/50548/>).

59 См.: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Российская газета. 2015. 31 дек. <http://m.rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html>

60 См.: Валерий Герасимов: «Ценность науки в предвидении» // Военно-промышленный курьер. 2013. 27 февр. <http://www.vpk-news.ru/articles/14632/>; Николай Патрушев: «Кто управляет хаосом. США пытаются преодолеть кризис за счет других, разрушая целые страны» // Российская газета. 2015. 10 февр. <http://www.rg.ru/2015/02/11/patrushev.html>; Николай Патрушев: «За дестабилизацией Украины скрывается попытка радикального ослабления России» // Коммерсант. 2015. 22 июня. <http://www.kommersant.ru/doc/2752250/>

Организации Варшавского Договора и самого СССР, закрепив за Россией право вето на действия Запада<sup>61</sup>.

Новацией 2014–2015 гг. стала решимость реализовать эти установки с помощью не только дипломатических, но и военно-силовых инструментов. Стратегический курс на тесное партнерство с Западом и интеграции в западные институты в 2014 г. признается опасным, как создающий плацдармы влияния Запада на внутренние процессы в РФ. С 1990-х гг. конструктивные отношения с Западом считались жизненно необходимым условием для развития и безопасности РФ. Резкая российская реакция на кризис вокруг Украины продемонстрировала, что новым приоритетом теперь является блокирование расширения западного военно-политического и торгово-экономического влияния в бывшем СССР, даже несмотря на серьезные издержки.

Между тем экономические возможности России недостаточны для того, чтобы навязать Западу требуемые Москвой изменения в глобальном миропорядке. По итогам 2015 г. Россия опустилась на 15-е место по размерам номинального ВВП (1179 млрд долл., в 2014-м — 1860 млрд, 10-е место), пропустив вперед Мексику (1187 млрд долл.). Доля России в мировых военных расходах после резкого роста в 2011–2015 гг. — 4,8%, доля США — 37%, а вместе с другими странами НАТО и Японией — почти 50%<sup>62</sup>.

Решение о резком увеличении военных расходов было принято российским руководством в 2010–2011 гг. Президент Медведев в 2011 г. предложил увеличить военные расходы на 20 трлн руб. в течение 10 лет, повысив оборонный бюджет с менее чем 3% ВВП до более чем 4% ВВП. В тот момент подобное решение отражало осознание по итогам войны с Грузией необходимости модернизации вооруженных сил и оснащения их современной техникой. Военное противостояние с Западом не было приоритетом. Напротив, сотрудничество с Западом в оборонной сфере рассматривалось как важнейший фактор успеха модернизации российских ВС. Однако начавшаяся милитаризация российской экономики способствовала изменению политических приоритетов.

## ПОЛИТИКА КОНФРОНТАЦИИ И ЕЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Попытки реализовать эти геополитические устремления в 2014 г. через присоединение Крыма и поддержку вооруженного сепаратизма на Востоке Украины не обеспечили желаемый прорыв России в «ядро» западного мира. Запад проигнорировал пожелания Москвы обсудить ревизию мирового порядка и

61 См.: Интервью с заместителем Секретаря Совбеза РФ Евгением Лукьяновым // РИА «Россия сегодня». 2014. 2 июля. 2014 г. <http://ria.ru/interview/20140702/1014316345.html>

62 См.: Россия вышла на третье место по оборонным затратам // Ведомости. 2015. 13 апр. <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2015/04/14/voennie-rashodi-rastut-bistree-vsego-v-vostochnoi-evrope-yugo-vostochnoi-azii-i-na-blizhnem-vostoke#/galleries/140737492215240/normal/1/>



новый раздел сфер влияния в Европе. Было приостановлено членство России в «восьмерке», свернуты официальные форматы диалога, введены существенные экономические санкции. Возникла реальная угроза маргинализации России, выпадения ее из числа ведущих мировых держав. Россия оказалась запертой в «украинском тупике» и, кроме переговоров «шестерки» по ядерной программе Ирана, не имела общей с Западом глобальной повестки.

По всей видимости, предполагалось, что реакция Запада не будет существенно отличаться от реакции на войну с Грузией 2008 г. Введенные в марте 2014 г. санкции США и ЕС в связи с присоединением Крыма носили ограниченный характер и в основном затрагивали группу физических и юридических лиц. Правда, впервые под санкции попали постоянные члены Совета безопасности, руководители администрации президента и руководство обеих палат парламента, а также влиятельные бизнесмены из ближнего круга президента В. Путина<sup>63</sup>. В целом Москва рассматривала «крымские санкции» как приемлемую цену за присоединение Крыма и связанный с этим рост внутривластной поддержки власти.

Западные санкции были значительно расширены в сентябре 2014 г. в ответ на российское военное вмешательство в боевые действия на Востоке Украины и сбитый малайзийский «Боинг 777» под Донецком. Они стали носить секторальный характер: введены ограничения на привлечение долгосрочного внешнего финансирования на западных рынках капитала и владение активами для крупнейших российских государственных банков и нефтяных компаний, введены санкции в отношении российских оборонных предприятий, наложен запрет на передачу военных технологий, ряда товаров и технологий двойного назначения, а также современных технологий добычи трудноизвлекаемых запасов нефти. ЕС существенно расширил персональные санкции в отношении российской элиты<sup>64</sup>. Кроме того, была обозначена перспектива введения более разрушительных ограничений в случае продолжения российского военного вмешательства на Востоке Украины.

Отношение российского руководства к введению западных санкций демонстрирует осознанный выбор в пользу конфронтации с Западом для получения геополитических дивидендов в ущерб интересам долгосрочного экономического развития. Хотя санкции Запада не были главной причиной спада в рос-

63 См.: Ukraine and Russia Sanctions / US Department of State // <http://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/ukrainerussia/>; Ukraine/Russia Related Sanctions / US Department of the Treasury // <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/ukraine.aspx>; The European Council, EU Restrictive Measures in Response to the Crisis in Ukraine // <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/>

64 См.: US Department of the Treasury // Sectoral Sanctions Identifications List. 2015. December 22. [https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/SDN-List/Pages/ssi\\_list.aspx](https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/SDN-List/Pages/ssi_list.aspx); The European Council, «EU sanctions against Russia over Ukraine crisis» // [http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu\\_sanctions/index\\_en.htm#5/](http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu_sanctions/index_en.htm#5/)

сийской экономике в 2014–2015 гг. (в сентябре 2015 г. Citigroup оценила вклад санкций в падение ВВП России в 10%, остальные 90% спровоцированы падением цен на нефть), они создали серьезные ограничения в доступе к иностранному капиталу и ключевым технологиям. Сохранение таких ограничений в долгосрочной перспективе подрывает конкурентоспособность российской экономики и закрепляет ее технологическое отставание. МВФ в августе 2015 г. оценивал первичный эффект от санкций в 1–1,5% российского ВВП, а накопленные потери экономики в среднесрочной перспективе — в 9% ВВП, в том числе из-за замедления роста производительности<sup>65</sup>.

Однако перспектива этих потерь не привела к коррекции российского внешнеполитического курса и даже помогла обеспечить его широкую общественную поддержку ссылками на «агрессивные планы Запада по сдерживанию России». В феврале 2015 г. 69% россиян считали, что Россия должна продолжать свою политику, невзирая на санкции<sup>66</sup>. Москва 7 августа 2014 г. ввела против стран ЕС собственные ограничения, которые свелись к запрету на импорт значительной части продовольственных товаров из этих стран (потери стран ЕС — 5,2 млрд евро). Расчет делался на усилия аграрного лобби в странах ЕС в пользу скорейшей отмены санкций против России, но ожидания не оправдались.

## ПРИНУЖДЕНИЕ К ПАРИТЕТУ: НОВАЯ БИПОЛЯРНОСТЬ

Попытка навязать Западу свою повестку и выйти из изоляции предпринимается в 2015 г. военным вмешательством России в гражданскую войну в Сирии под предлогом борьбы с террористической организацией «Исламское государство» (запрещена в России). Вмешательство было продиктовано необходимостью военной стабилизации режима Башара Асада, находившегося к лету 2015 г. на грани поражения, и (по официальной версии) предотвращением проникновения террористов ИГИЛ на территорию России и стран Центральной Азии.

Москва воспользовалась ростом угрозы со стороны ИГИЛ в Ираке, Сирии, Ливии и Йемене и террористической угрозы для ЕС. Это позволило в июле — сентябре 2015 г. развернуть в Сирии российскую авиационную группировку и одновременно выйти с внешнеполитической инициативой о формировании «широкой антитеррористической коалиции» (выступление президента Путина на 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в Нью-Йорке 28 сентября 2015 г.). Хотя широкой коалиции не сложилось, развертывание российских ВКС в Сирии, а также теракты ИГИЛ против российского пассажирского самолета в Египте и теракты в Париже создали общую для России и Запада военно-политическую повестку.

65 См.: Счет на миллиарды: что произошло с экономикой за два года санкций // РБК. 2016. 20 марта. [http://www.rbc.ru/economics/20/03/2016/56eeb0869a794763d60f8dfb?utm\\_source=dlvr.it&utm\\_medium=twitter#xtor=AL-\[internal\\_traffic\]-\[rss.rbc.ru\]-\[top\\_stories\\_brief\\_news\]/](http://www.rbc.ru/economics/20/03/2016/56eeb0869a794763d60f8dfb?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter#xtor=AL-[internal_traffic]-[rss.rbc.ru]-[top_stories_brief_news]/)

66 См.: Санкции Запада: последствия и реакция / «Левада-Центр», 03.02.2015 // <http://www.levada.ru/old/03-02-2015/sanktsii-zapada-posledstviya-i-reaktsiya/>

В результате России удалось вернуться к ограниченному сотрудничеству с Западом без уступок по Украине. Однако полноценного «размена Украины на Сирию» и увязки сотрудничества с РФ по борьбе с ИГИЛ с изменением политики Запада, снятием санкций и переформатированием глобального миропорядка не произошло<sup>67</sup>.

В целом с 2014 г. Россия практикует новый подход к отношениям с США: выход через жесткую конфронтацию в новую биполярность. Стратегическая цель Москвы — «геополитический паритет» с США, понимаемый как «право второго ключа» России на большинство региональных проблем, обязательность обсуждения с РФ силовых действий США и даже право вето на них в регионах жизненно важных российских интересов. Достижение «новой биполярности» рассматривается как необходимое условие глобальной стабильности. Российские документы стратегического планирования, включая указ президента Путина от 7 мая 2012 г. и Стратегию обеспечения национальной безопасности РФ 2015 г., акцентируют необходимость партнерства с США с учетом особой роли российско-американских отношений в обеспечении глобальной стабильности<sup>68</sup>.

При этом антиамериканизм стал эффективным инструментом внутривнутриполитической мобилизации в РФ: конфронтация с Вашингтоном позволяет оправдывать экономические и социальные проблемы американской политикой «сдерживания России» из-за ее «независимого от США внешнеполитического курса». Демонстрация «геополитического равенства» с США обеспечивает дополнительный рост внутренней поддержки «сильной власти»<sup>69</sup>.

Применительно к ЕС целью является лишь «взаимовыгодное сотрудничество», возврата к «стратегическому партнерству» в рамках концепции «Большой Европы» не планируется. РФ добивается усиления «самостоятельности» Европы и ограничения влияния США на Европейском континенте<sup>70</sup>.

67 См.: Schreck C. 2015: The Year Putin Bounced Back // RFE/RL. 2015. December 30. <http://www.rferl.mobi/a/the-year-putin-bounced-back/27455226.html>

68 См. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации» (<http://kremlin.ru/events/president/news/15256/>), Концепцию внешней политики Российской Федерации от 12 февраля 2013 г. (<http://archive.mid.ru//bdomp/ns-osndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a0034c255/c32577ca0017434944257b160051bf7f!OpenDocument>); Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Российская газета. 2015. 31 дек. <http://m.rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html>

69 См.: Левинсон А. Наше «мы»: оценка гражданами величия страны зависит от адресата // Ведомости. 2016. 16 февр. <http://www.vedomosti.ru/opinion/columns/2016/02/16/629728-mneniya-na-raznie-sluchai/>

70 См.: Николай Патрушев: «Мировое сообщество должно сказать нам спасибо за Крым» // Московский комсомолец. 2016. 26 янв. <http://www.mk.ru/politics/2016/01/26/nikolay-patrushev-mirovoe-soobshhestvo-dolzno-skazat-nam-spasibo-za-krym.html>

Это новая «идеологизация» внешней политики РФ: символическими интересами сверхдержавного статуса и «места в международной иерархии» вытесняются прагматические интересы экономического развития. Демонстрация военной силы на Ближнем Востоке показывает, что геополитические претензии Москвы не ограничиваются постсоветским пространством и в «игре на повышение статуса» Россия готова идти на вмешательство в региональные конфликты даже там, где ее интересы ограничены.

## КОНТУРЫ НОВОЙ ДОКТРИНЫ

Релятивизм в применении основополагающих принципов международного права — новый ключевой элемент внешней политики РФ. Если раньше Россия отстаивала как базовые ценности уважение суверенитета, территориальной целостности, нерушимости границ, неприменение военной силы, невмешательство во внутренние дела, то сегодня она видит в избирательном нарушении этих принципов инструмент «достижения паритета».

В ситуации с Крымом Москва поставила принцип самоопределения, ранее преимущественно игнорируемый в контексте противостояния на Северном Кавказе, выше принципов нерушимости границ и территориальной целостности. Глава МИД РФ Сергей Лавров заявил, что «в Крыму произошло то, что предусмотрено Уставом ООН, — самоопределение», «и право наций на самоопределение стоит на ключевом месте, а территориальная целостность и суверенитет обязаны уважаться»<sup>71</sup>. (При этом в России резко ужесточено уголовное наказание за любую постановку вопроса об изменении территориальных границ РФ, см. раздел «Гражданское общество в условиях политической реакции» настоящего доклада.) Оказывая поддержку ополченцам Донбасса, Москва проигнорировала принцип невмешательства во внутренние дела государств. Заявления Кремля, что президент Путин является «гарантом безопасности русского мира» ставят принцип нерушимости постсоветских границ в зависимость от оценки Кремлем положения русских в сопредельных государствах<sup>72</sup>. Критикуя Запад за осуществление военных интервенций в суверенные государства под предлогом концепции «ответственности по защите», Россия легитимирует свои действия в Крыму

71 Выступление и ответы на вопросы Министра иностранных дел России С.В. Лаврова в ходе дискуссии на 51-й Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности, Мюнхен, 7 февраля 2015 г. // [http://archive.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/5E26BDE162FEC0E643257DE5004B5FE0/](http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/0/5E26BDE162FEC0E643257DE5004B5FE0/)

72 См.: Песков: «Россия не останется безучастной, когда над русскими на Украине нависает опасность» // ТАСС. 2014. 7 марта. <http://tass.ru/politika/1029517>; Игорь Зевелев: «Метаморфозы русского мира: чем Россия заплатила за Крым» // РБК. 2016. 16 марта. <http://www.rbc.ru/opinions/society/18/03/2016/56eba3b59a7947ebe61847dc?from=topicindex%2Fopinon/>

и на Донбассе «ответственностью по защите русских»<sup>73</sup>. Наконец, действия России в отношении Украины, нарушающие Будапештский меморандум 1994 г., ведут к подрыву гарантий безопасности по Договору о нераспространении ядерного оружия.

Прежде внешняя политика России была предсказуемой. Сегодня непредсказуемость — самостоятельный инструмент российской внешней политики. Рискованные и неожиданные шаги призваны повысить риски оппонентов и заставить их вступить в торг на более благоприятных для России условиях. Именно этими соображениями продиктовано проведение в 2014–2015 гг. нескольких внезапных проверок боеготовности ВС в виде полноформатных военных учений с переброской к западным границам России группировок численностью в 80–100 тыс. человек в обход режима уведомлений в соответствии с Венским документом о мерах доверия<sup>74</sup>. Особенностью российской внешней политики становится целенаправленное введение в заблуждение партнеров — «дипломатическая маскировка», позволяющая усиливать эффект стратегической неожиданности. Таковым было дезинформирование руководства США и других стран Запада относительно первоочередных целей российской военной операции в Сирии.

Самая главная внешнеполитическая новация 2014–2015 гг. — признание полезности военной силы как инструмента достижения политических целей. Стратегия национальной безопасности РФ 2015 г. впервые допускает применение военной силы для защиты российских интересов, когда «меры ненасильственного характера оказались неэффективными»<sup>75</sup>. Военная сила становится главным инструментом утверждения претензий на статус сверхдержавы, компенсирующей до определенного предела слабость экономического потенциала и культурного влияния. Решение о применении военной силы за рубежом может быть принято очень быстро, без общественной дискуссии и при отсутствии каких-либо ограничений по срокам и географическому охвату военных операций за пределами РФ<sup>76</sup>.

Еще одним новым элементом внешней политики РФ в 2014–2015 гг. стал переход от вербального осуждения к прямому противодействию «цветным

73 См. Обращение Президента Российской Федерации 18 марта 2014 г. (<http://kremlin.ru/events/president/news/20603/>) и упомянутые выше выступления на заседаниях Валдайского клуба.

74 См.: Jeffrey Rathke: «Can NATO Deter Russia In View of the Conventional Military Imbalance in the East?» // Center For Strategic And International Studies (CSIS), Washington, D.C., November 30, 2015, <http://csis.org/publication/can-nato-deter-russia-view-conventional-military-imbalance-east/>

75 Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности...».

76 См.: Постановление Совета Федерации ФС РФ от 30 сентября 2015 г. «Об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» // <http://council.gov.ru/activity/documents/59395/>

революциям» с применением дипломатических и военных средств. Новая Стратегия национальной безопасности РФ 2015 г. относит «цветные революции» к основным угрозам государственной и общественной безопасности. Российское руководство рассматривает их как новый вид вооруженной борьбы Запада для свержения неугодных режимов<sup>77</sup>. Акцентируется негативная роль интервенций США и НАТО в Ираке, Афганистане и Ливии как главной причины разрушения государственности этих стран, наступившей там анархии и распространения международного терроризма, деакцентируются внутренние проблемы этих режимов<sup>78</sup>. Развитием этого является тезис о допустимости применения военной силы для подавления «цветных революций» за пределами России, прежде всего на постсоветском пространстве. Как отмечает Николя Буше, пропагандистская подача протестов оппозиции как «иностранный военной интервенции», «международного терроризма» и «экстремизма» позволяет Москве обосновать свое военное вмешательство во внутренний конфликт, который другими странами не рассматривается как военный. Угроза российского военного вмешательства для подавления «цветной революции» становится также элементом сдерживания стран Запада в предоставлении помощи протестным выступлениям<sup>79</sup>.

## ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ВНУТРЕННЕЙ ПОЛИТИКИ И ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

В 2014–2015 гг. заметно растет поддержка внешнеполитической линии Кремля и позитивных оценок международного положения РФ. 67% считают, что влияние России в мире растет (ФОМ, декабрь 2014 г.), 85% опрошенных гордятся российскими вооруженными силами, 68% — влиянием России в мире («Левада-Центр»). Популярна цель «геополитического паритета» с США — наиболее распространенным суждением является: «Россия догнала, встала вровень с США по влиянию в мире». 70% полагают правильными действия России во время вооруженного конфликта на Востоке Украины (ФОМ); операцию

77 См. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности...», а также: Bartles Ch. Getting Gerasimov Right // *Military Review*. 2016. January/February. [http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview\\_20160228\\_art009.pdf](http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20160228_art009.pdf); Rojansky M., Kofman M. Kennan Cable Number 7: A Closer Look At Russia's Hybrid War / Wilson Center. Washington, D.C., April 14, 2015. <https://www.wilsoncenter.org/publication/kennan-cable-no7-closer-look-russias-hybrid-war/>

78 См. выступление В. Путина на 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, Нью-Йорк, 28 сент. 2015 г. (<http://kremlin.ru/events/president/news/50385/>) и заседаниях Валдайского клуба (<http://kremlin.ru/events/president/news/50548/>).

79 См.: Bouchet N. Russia's «militarization» of colour revolutions / Center for Security Studies, Zurich // *Policy Perspectives*. 2016. Vol. 4/2. January. <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/PP4-2.pdf>

в Сирии поддерживают 70% (ФОМ, ноябрь 2015 г.); высокой остается поддержка присоединения Крыма — 84–88%<sup>80</sup>.

Все это является важнейшим компонентом одобрения деятельности В. Путина на посту президента РФ — «вернул Крым и статус великой державы»<sup>81</sup>. За счет доминирования в СМИ власти удается эффективно переводить внимание населения с внутренних проблем на внешнеполитические успехи и быстро переключаться между внешнеполитическими сюжетами с менее выигрышных и забуксовавших на более динамичные и захватывающие. За событиями на Украине в феврале-марте 2014 г. внимательно следили 70% россиян («Левада-Центр»), а в сентябре 2015-го — 48%. С сентября по октябрь 2015 г. число россиян, поддерживающих военную операцию в Сирии увеличилось с 17 до 70%. Но общественная поддержка снижается, когда речь заходит о человеческих жертвах среди россиян и необходимости нести дополнительные расходы. 70% россиян категорически против наземной операции в Сирии<sup>82</sup>. Против ввода российских войск на Восток Украины выступает 72%. 62% не готовы поддерживать меры по возрождению мощи страны, если это будет связано с дальнейшим падением уровня жизни. Кроме Крыма, россияне не поддерживают присоединение новых территорий. В нынешних границах России в марте 2015 хотели бы видеть 57%, в границах бывшего СССР — 8%<sup>83</sup>.

В 2014–2015 гг. «евразийская интеграция» во внешней политике России отходит на второй план перед стратегией борьбы за «место в международной иерархии». Падение интереса связано с провалом усилий по вовлечению в Евразийский экономический союз Украины. После присоединения к ЕАЭС Арме-

80 См.: Левинсон А. Военная победа холодильника // Ведомости. 2016. 1 февр. <http://www.vedomosti.ru/opinion/columns/2016/02/02/626375-voennaya-pobeda-holodilnika/>; Борусяк Л., Левинсон А. Величие вместо демократии: как Россия догнала США в умах своих жителей // РБК. 2016. 3 февр. <http://www.rbc.ru/opinions/society/04/02/2016/56b309649a7947a4000e7af0/>; Российско-украинские отношения в зеркале общественного мнения / «Левада-Центр», сентябрь 2015 // <http://www.levada.ru/old/05-10-2015/rossiisko-ukrainskie-otnosheniya-v-zerkale-obshchestvennogo-mneniya-sentyabr-2015/>

81 См.: Левинсон А. Россияне гордятся историей, армией, спортом, наукой и искусством // Ведомости. 2015. 7 дек. <http://www.vedomosti.ru/opinion/columns/2015/12/08/620009-rossiyane-gordyatsya/>; Гордость как предубеждение / «Левада-Центр», 02.11.2015 // <http://www.levada.ru/2015/11/02/gordost-kak-predubezhdenie/>

82 См.: Участие России в военной операции в Сирии / «Левада-Центр», 29.10.2015 // <http://www.levada.ru/2015/10/29/uchastie-rossii-v-voennoj-operatsii-v-sirii/>

83 См.: Крымская эйфория медленно спадает / «Левада-Центр», 31.08.2015 // <http://www.levada.ru/old/31-08-2015/krymskaya-eiforiya-medlenno-spadaet/>; Крым и расширение российских границ / «Левада-Центр», 23.03.2015 // <http://www.levada.ru/old/23-03-2015/krym-i-rasshirenie-rossiiskikh-granits/>; Российское общество в условиях кризиса и санкций / Институт социологии РАН. Москва 2015 // [http://www.isras.ru/files/File/Doklad/Ross\\_obschestvo\\_god\\_v\\_usloviyah\\_krizisa\\_i\\_sanktsiy.pdf](http://www.isras.ru/files/File/Doklad/Ross_obschestvo_god_v_usloviyah_krizisa_i_sanktsiy.pdf)



нии в 2014 г. и Киргизии в 2015 г. заметной переориентации торговых потоков и роста доли торговли со странами ЕАЭС во внешней торговле России не произошло (7,3% в 2014 г. и 8,1% в январе — октябре 2015 г.). Торговый оборот РФ со странами ЕАЭС сократился на 26,8%. Общего рынка не возникло — страны ЕАЭС между собой практически не торгуют, значение имеет только их двусторонняя торговля с Россией. Для России имеет значение лишь торговля с Белоруссией (4,6% торгового оборота) и с Казахстаном (3,0%)<sup>84</sup>.

Кроме того, перспективы «евразийской интеграции» были поставлены под сомнение конфликтом Москвы с Западом: проект ЕАЭС не был приспособлен для односторонних санкционных режимов одного из участников, а требовал гармонизации внешнеторговых отношений. Особый ущерб нанесли односторонние решения РФ о запрете импорта отдельных групп продовольственных товаров из стран ЕС в 2014 г. и Турции в 2015 г., а также решение Москвы о приостановке действия договора о ЗСТ СНГ в отношении Украины.

Москва пытается «переупаковать» проект ЕАЭС, связав его с китайским проектом Экономического пояса Шелкового пути (ЭПШП) в рамках концепции «Большой Евразии»<sup>85</sup> и проекта «Евразийское торговое партнерство» с участием Китая и Индии. Цель — конкуренция с Тихоокеанским торговым партнерством и Трансатлантическим торгово-инвестиционным партнерством. Россия видит себя в «Большой Евразии» в первую очередь как «мощнейшая военно-политическая и дипломатическая сила, главный гарант... защиты от дестабилизирующих действий внешних сил»<sup>86</sup>. Обеспечение военной безопасности становится основным форматом российского лидерства в бывшем СССР.

## **ДЕЭСКАЛАЦИЯ-2016: СТРАТЕГИЯ «УПРАВЛЯЕМОЙ КОНФРОНТАЦИИ»**

В первой половине 2016 г. Кремль переходит к тактике деэскалации конфликта с Западом. Это вызвано необходимостью «снизить геополитическую напряженность», конвертировать применение военной силы в Сирии в признание статуса России как «первоклассной державы». Москва также использует деэскалацию как инструмент расшатывания консенсуса в ЕС относительно продления санкций против России. Важнейшая внутренняя причина — резкое сокращение финансовых ресурсов в результате падения цен на нефть и действия западных санкций, поставившие Россию перед неизбежностью ис-

84 См.: Внешняя торговля Российской Федерации по основным странам и группам стран за январь — октябрь 2015 г. / ФТС России, 07.12.2015 // [http://www.customs.ru/index2.php?option=com\\_content&view=article&id=22232&Itemid=1976/](http://www.customs.ru/index2.php?option=com_content&view=article&id=22232&Itemid=1976/)

85 См.: Совместное заявление о сотрудничестве по сопряжению строительства Евразийского экономического союза и Экономического пояса Шелкового пути // Кремль. ру. 2015. 8 мая. <http://www.kremlin.ru/supplement/4971/>

86 См.: Караганов С. Обещание Евразии // Российская газета. 2015. 26 окт. <http://www.rg.ru/2015/10/26/karaganov.html>



черпания Резервного фонда уже в 2017 г. (с начала 2016 г. уменьшился на 22,7% в долларах США — с 4,6 до 3,4% ВВП) и необходимостью немедленного сокращения бюджетных, в том числе оборонных, расходов.

В Сирии Россия открыла новую повестку для взаимодействия с США, изолировав разногласия по Украине. Вашингтон возобновил прямой диалог с Москвой: в ходе визитов госсекретаря Керри разработан проект резолюции Совбеза ООН 2253 по урегулированию сирийского конфликта без «смены режима силовым путем». Шагом к «геополитическому паритету» стала договоренность президентов России и США о временном перемирии в Сирии с 27 февраля 2016 г., позволившая начать внутрисирийский диалог в Женеве под эгидой ООН и объявить о частичном выводе российского контингента из Сирии. Взаимодействие с США в Сирии в 2015–2016 гг. оценено Москвой как успех стратегии сдерживания и принуждения США к равноправному взаимодействию<sup>87</sup>. Однако к июню 2016 г. Москва столкнулась с необходимостью наращивания авиаударов в Сирии на фоне коллапса политического урегулирования. Возникла угроза увязания РФ в сирийском конфликте при растущих потерях.

В 2016 г. российское руководство посылает Западу сигналы о готовности возобновить сотрудничество в зонах совпадения интересов. Премьер-министр РФ Дмитрий Медведев на Мюнхенской конференции по безопасности в феврале 2016 г. призвал Запад восстановить каналы коммуникаций для отражения общей угрозы терроризма, снять взаимные санкции без изменений в российской политике. Владимир Путин в ходе «Прямой линии» в апреле 2016 г. дал понять, что Россия не замышляет новых внешнеполитических авантур и сосредотачивается на внутреннем развитии. В ходе визита в Грецию в мае 2016 г. и на Международном экономическом форуме в Санкт-Петербурге в июне 2016 г. он высказался за восстановление сотрудничества с Евросоюзом и против скатывания к новой холодной войне. Москва блокировала проведение референдума о вхождении Южной Осетии в состав России.

В конфликте на Востоке Украины Россия в 2016 г. демонстрирует приверженность Минским соглашениям, перекладывая ответственность за их невыполнение на украинскую сторону, стремится вытеснить «украинскую проблему» на периферию отношений с Западом. Предпринята попытка перевести процесс урегулирования в двусторонний российско-американский формат через создание доверительного канала Нуланд — Сурков, что должно символизировать решение «украинской проблемы» в паритетном диалоге.

В 2016 г. Россия демонстрирует сдержанность в отношении военной активности стран НАТО в Восточной Европе и Прибалтике в ответ на действия Рос-

87 См.: Lukyanov F. Putin's New Foreign Policy // Foreign Affairs. 2016. May/June. [https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2016-04-18/putins-foreign-policy?cid=nlc-fatoday-20160503&sp\\_mid=51289544&sp\\_rid=ZnIvZG9yLmx1a3lhbm92QGdtYWlsLmNvbQs2&spMailingID=51289544&spUserID=MTczNzMyNjg5Mjc4S0&spJobID=920350861&spReportId=OTlwMzUwODYxS0/](https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2016-04-18/putins-foreign-policy?cid=nlc-fatoday-20160503&sp_mid=51289544&sp_rid=ZnIvZG9yLmx1a3lhbm92QGdtYWlsLmNvbQs2&spMailingID=51289544&spUserID=MTczNzMyNjg5Mjc4S0&spJobID=920350861&spReportId=OTlwMzUwODYxS0/)

сии в Украине. Как отмечает Павел Баев, вдвое сокращается количество и масштабы российских военных учений по сравнению с 2014–2015 гг. Москва отвечает лишь жесткой риторикой на учения США и Великобритании в Грузии в мае 2016 г., масштабные учения НАТО в Польше и на Балтике в июне 2016 г., а также на развертывание первого позиционного района Европейской ПРО в Румынии.

Тактика деэскалации увеличила на Западе число сторонников прямого диалога с руководством России. Наиболее значимым в этом плане стал визит председателя Европейской комиссии Жан-Клод Юнкера на Петербургский Международный экономический форум в июне 2016 г., несмотря на возражения многих стран — членов ЕС и США. В апреле 2016 г. НАТО инициировала первое с 2014 г. заседание Совета Россия — НАТО, которое, правда, не дало результата. Главы МИД и Министерства экономики Германии (лидеры СДПГ) призвали восстановить членство России в «восьмерке».

Произошла «разморозка» дискуссии в ЕС о продлении санкций в отношении России, в центре которой находилась инициатива министра иностранных дел Германии Франка-Вальтера Штайнмайера о возможности постепенного снятия санкций в ответ на прогресс в реализации Минских соглашений. Эта стратегия поэтапной нормализации начала встречать понимание в правительствах Германии, Франции и Италии, а Москва обозначила готовность к частичной отмене своих контрсанкций. Однако на саммите «семерки» в Японии было принято более жесткое заявление, допускающее даже усиление санкций, что в конечном итоге сделало неизбежным их техническое продление до конца 2016 г. Не произошло и смягчения условий снятия санкций ЕС — полное выполнение Минских соглашений и возвращение Украине контроля над границей с РФ. Тем не менее налицо размывание решимости Запада по сохранению санкций при активном лоббировании деловых кругов Италии, Франции и Германии. Россия намерена ждать коллапса санкций, сохраняя позиции по Донбассу и Крыму.

Деэскалация не означает отказа от военно-политической конфронтации, а лишь ее переход в «управляемую фазу» — «новую норму» сосуществования России и Запада. «Управляемая конфронтация» — необходимый инструмент обеспечения российских интересов на международной арене и полезный элемент внутривосточной мобилизации в России. Министр иностранных дел Сергей Лавров в программной статье «Историческая перспектива российской внешней политики» прибегает к «креативному прочтению российской истории» для обоснования неизбежности конфронтации с Западом<sup>88</sup>.

К середине 2016 г. становится очевидным разрыв между сверхдержавными амбициями РФ, военно-силовыми методами их достижения и сокращающи-

88 См.: Лавров С. Историческая перспектива внешней политики России // Россия в глобальной политике. 2016. 3 марта. <http://www.globalaffairs.ru/global-processes/Istoricheskaya-perspektiva-vneshnei-politiki-Rossii-18017/>

мися экономическими возможностями. На неофициальном уровне признается, что ситуация, когда на внешнеполитической арене Москва «бьет выше своего экономического веса», компенсируя слабость в противостоянии с Западом «готовностью идти на больший риск и нести больший ущерб», не может быть долгосрочной «рабочей моделью»<sup>89</sup>.

Дезэскалация отражает понимание, что достигнутые в рамках «геополитической решительности» результаты достаточно скромны — признания Западом сферы интересов России в Европе не произошло, повторение «сирийских гамбитов» в других регионах затруднительно. Неоспоримым дивидендом выглядит лишь рост внутриполитической поддержки власти и ограничение возможностей Запада влиять на процессы в РФ. Для сохранения этого достижения необходимо продолжение курса на управляемую конфронтацию, когда Россия будет стремиться выглядеть угрожающей, но не пойдет на реальное военное столкновение. На это указывает сохранение в 2016 г. на высоком — 3,8% ВВП (но снижающемся в реальном выражении) — уровне оборонных расходов. Оптимальной моделью видится политика «мирного сосуществования» и «невмешательства» конца 1970-х гг.

---

89 См.: Тренин Д. Внешняя политика России в ближайшие пять лет: цели, стимулы, ориентиры / Московский центр Карнеги, 28.04.2016 // <http://carnegie.ru/2016/04/28/ru-63462/ixq3/>

## Ключевые качественные сдвиги во внешней политике России в 2014–2015 гг.

- Исходит из мифологизированных представлений о существующем миропорядке, о целях ведущих мировых держав и нереалистичной оценки угроз безопасности РФ. Преследует символические цели национального престижа, понимаемого как ведущее место России в международной иерархии. Видит возможность восстановления глобального статуса России в конфронтации и локальном силовом противоборстве с Западом.

- Игнорирует реальные экономические возможности страны и долгосрочные интересы социально-экономического развития. Стремится обеспечить внутреннюю консолидацию российского общества вокруг руководства страны через перефокусировку общественного мнения с внутренних проблем на внешнюю политику.

- Акцентирует тактическую непредсказуемость и высокорискованные действия на международной арене, допускает нарушение норм международного права и применение военной силы как инструментов достижения политических целей. Использует пропаганду и дезинформацию для маскировки своих внешнеполитических целей и формирования выгодного власти нарратива для внутренней и внешней аудитории.

- Подчинена приоритету геополитического паритета с США. Другие региональные интересы — «евразийская интеграция», «поворот на Восток» — инструментальны к цели паритета с США. Дистанцирование от Европы призвано дискредитировать «европейский выбор» как политическую альтернативу для России.

- В 2016 г. оказывается в содержательном тупике: продолжение конфронтационного курса угрожает подорвать социально-экономическую базу режима, разворот к сотрудничеству с Западом создает риски внутренней дестабилизации от впечатления слабости власти перед внешним давлением.

**Кирилл Rogov**

## **ПОЛИТЭКОНОМИЯ РЕАКЦИИ: ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДИНАМИКА И СОЦИАЛЬНЫЕ НАСТРОЕНИЯ В 2014–2016 ГГ.**

Адекватное понимание причин перехода от первой фазы политической реакции в России (2012–2013 гг.) ко второй (2014–2016 гг.) и логики развития этой второй фазы вряд ли возможно без анализа экономической динамики первой половины 2010-х гг. Драматические политические повороты и сломы экономических трендов, очевидно, находятся в процессе динамичного взаимодействия и складываются в последовательность кризисов и реакций на эти кризисы. В целом канва этих сцепляющихся кризисов-реакций предстает в следующем виде:

- кризис конкурентного авторитаризма 2000-х гг. на фоне посткризисного восстановления и благоприятной экономической конъюнктуры (2011–2012 гг.);
- переход к первой фазе политической реакции и резкое замедление экономического роста (2012–2013 гг.);
- украинский кризис и переход к политике внешнеполитической конфронтации на фоне внутривнутриполитической мобилизации «крымнаш» (2014 г.);
- экономический кризис, связанный с падением цен на нефть, снижение уровня внешней конфронтации и активизация репрессивных политик (2015–2016 гг.).

### **ЭЙФОРΙΑ СТАГНАЦИИ: ЭКОНОМИКА «ВТОРОГО НЕФТЯНОГО БУМА»**

В 2012–2013 гг. обозначилась тенденция резкого замедления темпов роста российской экономики. В 1999–2008 гг. средние темпы роста ВВП составляли 6,9%; после кризиса 2008–2009 гг., в начале второго нефтяного бума, экономика росла темпом около 5% в год, в 2012 г. рост составил 3,4%, а в 2013 г. — 1,3%. В результате, если в целом за весь период первого нефтяного бума 2004–2008 гг. ВВП России в постоянных ценах вырос на 35,5% (II кв. 2008 г. ко II кв. 2004 г.), то по итогам второго нефтяного бума (2010–2014 гг.) в 2014 г. превысил ВВП 2008 г. на 6% (средний темп роста 1% в год). Фактически это означает, что российская экономика в 2008–2014 гг. росла темпами существенно ниже среднемировых и не сумела воспользоваться возможностями высокой фазы цикла и беспрецедентно высокими доходами от экспорта нефти и газа.

В целом же экономическая ситуация в России в начале 2010-х гг. является ярким случаем «нефтяной ловушки» («нефтяного проклятия») — резкого за-

медления темпов экономического развития на фоне исключительно благоприятных конъюнктурных условий<sup>90</sup>. Как видно из табл. 1, при том, что во втором периоде нефтяного бума (2010–2014 гг.) цены на нефть и доходы от экспорта были существенно выше, чем в первом, реакция экономики на эти дополнительные доходы оказалась гораздо более слабой, особенно резко — почти в 4 раза — снизились темпы прироста инвестиций.

**Таблица 1.** Два периода нефтяного бума в российской экономике

Основные характеристики	Первый нефтяной бум 2004–2008	Второй нефтяной бум 2010–2014
Нефтегазовый экспорт	\$ 969 млрд	\$ 1635 млрд (170% к 1-му периоду)
Средние темпы роста ВВП	7,1%	3,4%
Средние темпы прироста инвестиций	15,6%	4,4%
Реальные темпы роста реальных денежных доходов	10,4%	3,3%

Источник: данные Росстата, расчеты автора.

Долгосрочное замедление экономики, связанное со структурными и конъюнктурными факторами, было предсказано экономистами сразу после кризиса 2008–2009 гг.<sup>91</sup> Эти риски реализовались, а их индикатором стало то, что в отличие от периода 2005–2008 гг. в 2010–2013 гг. в России наблюдался постоянный и существенный отток капитала, несмотря на динамичное восстановление экономики. Экономика начала резко замедляться со второй половины 2012 г. Темпы прироста инвестиций уже в 2013 г. оказались отрицательными.

Причина замедления экономики заключалась в сочетании структурных и конъюнктурных факторов. В 2012 г. цены на нефть, достигнув пика, перестали расти. В предыдущие годы цены на нефть, а значит, и доходы от экспорта росли к предыдущему периоду и в результате компенсировали отток капитала и недостаточную склонность экономических агентов к инвестициям, стимулируя рост внутреннего спроса. Их стабилизация в 2012–2013 гг. (на максимальных уровнях) привела к исчерпанию этого эффекта. Ставший важной характеристикой этого периода существенный отток капитала также может быть интер-

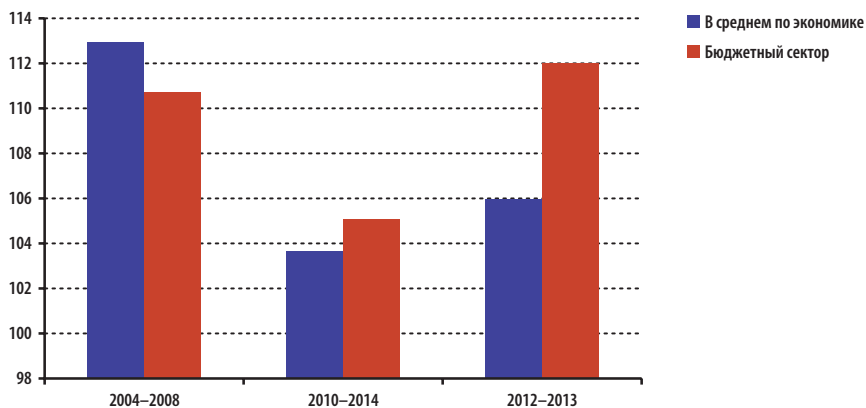
90 О современном взгляде на природу «ресурсного проклятия» и его политэкономических механизмах см.: Ross M. The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations. Princeton University Press, 2012.

91 См., например: Стратегия 2020: новая модель роста, новая социальная политика : Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономического развития России на период до 2020 года. Кн. 1. М., 2012.

претирован как сочетание структурных и конъюнктурных факторов: в послекризисный период переток капитала на развивающиеся рынки возобновился, но в меньших объемах и более избирательно — бурно растущие азиатские экономики испытывали по-прежнему значительный приток капитала и сохраняли высокие темпы роста, в то время как более слабые развивающиеся экономики Латинской Америки и стран СНГ пользовались меньшей популярностью у инвесторов.

При этом замедление российской экономики во втором периоде нефтяного бума сопровождалось существенными структурными сдвигами. В то время как темпы роста экономики были значительно ниже, чем в первом периоде, доля бюджетных расходов была заметно выше. В среднем расходы расширенного бюджета в 2010–2014 гг. были почти на 6 п.п. ВВП больше, чем в 2004–2008 гг. Растущая роль государства в распределении ресурсов сказалась на динамике и структуре денежных доходов населения и заработной платы.

В структуре доходов населения доля рыночных доходов (доходы от собственности и предпринимательской деятельности) сократилась по сравнению с 2000-ми гг. с 19,6% до 14%, в то время как доля социальных выплат, наоборот, выросла с 12,5% до 18,4% (прежде всего за счет роста реальных пенсий). При этом что заработная плата в целом росла быстрее, чем денежные доходы, в отличие от периода 2004–2008 гг. в 2010–2014 гг. и в особенности в 2012–2013 гг. темпы роста заработной платы в бюджетном секторе существенно опережали средние темпы ее роста по экономике в целом (см. рис. 1). Это, в частности, стало следствием так называемых майских указов Путина.



Источник: Данные Росстата, расчеты автора.

**Рис. 1.** Темпы роста номинальной средней заработной платы в бюджетном секторе и по экономике в целом

Таким образом, в то время как в целом в 2012–2013 гг. происходило существенное замедление темпов роста экономики, реальные доходы после замедления в 2011 г. до 1,2% роста вновь начали заметно расти (на 5,8% в 2012 г. и на 4,8% в 2013 г.). В бюджетном же секторе и вовсе наблюдался настоящий бум: общий объем перераспределяемых средств существенно вырос по сравнению с докризисным периодом, а темпы роста заработной платы были самыми высокими с начала 2000-х гг. Иными словами, именно те группы населения, благосостояние которых было связано с государственным перераспределением ресурсов (работники бюджетной сферы, а также корпоративного сектора, связанного с госзаказом), чувствовали себя особенно хорошо в тот момент, когда экономика погружалась в стагнацию. Эта новая по сравнению с серединой 2000-х гг. ситуация, несомненно, существенным образом сказалась на настроениях соответствующих социальных групп накануне украинского кризиса 2014 г.<sup>92</sup>

В то же время экономические итоги 2013 г. демонстрировали, что экономика исчерпала возможности роста, и этот факт в свою очередь указывал на невозможность поддержания той модели социально-политической стабильности, которая действовала в докризисный период и в обновленном виде была восстановлена в 2012–2013 гг. за счет экстремально высоких цен на нефть и путинского «социального пакета» 2012 г. Первый квартал 2014 г. характеризовался новым ухудшением мировой конъюнктуры — существенным оттоком капитала с ряда развивающихся рынков, в частности из стран Латинской Америки и СНГ. Уже в I кв. 2014 г. отток капитала из России составил почти 50 млрд долл., что было практически равно оттоку всего 2012 г. Важно отметить, что это рекордное бегство капитала не было, по всей видимости, связано с началом российско-украинского конфликта: отток на уровне 33,5 млрд долл. был зафиксирован уже по итогам января-февраля.

## НЕФТЯНОЙ КРИЗИС И ЕГО ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ЭКОНОМИКИ И СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Втягивание России в украинский кризис, операция по присоединению Крыма, начало широкомасштабной конфронтации с Западом и обмен санкциями привели к дальнейшему резкому сокращению иностранных инвестиций и дополнительному оттоку капитала, достигшему по итогам I–III кв. 2014 г. 77 млрд долл. Однако по сравнению с I кв. масштабы оттока сократились, а экономика демонстрировала некоторое улучшение показателей — возобновление роста выпуска, ВВП и даже инвестиций. Это создавало ощущение, что на фоне в целом неблагоприятной конъюнктуры мировых рынков капитала, ожи-

92 См. подробнее: Рогов К. Ресурсный национализм. Политэкономия реакции // Ведомости. 2014. 8 окт., 15 окт. <http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2014/10/08/politekonomiya-reakcii/>; <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2014/10/15/resursnyj-nacionalizm-ot-yukosa-do-kryma/>



давших дальнейшего повышения процентной ставки ФРС США, экономические последствия конфронтации с Западом и обмена санкциями окажутся незначительными, а более высокая степень отгороженности российской экономики даже снизит угрозы возрастающей турбулентности рынков капитала и даст импульс росту внутреннего производства в «санкционных» отраслях.

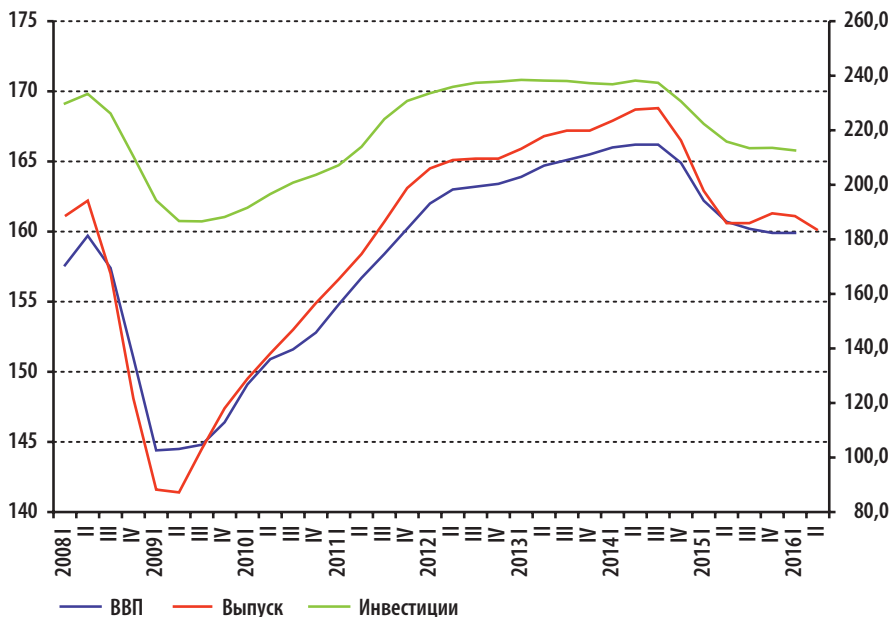
Падение цен на нефть в конце 2014 г. стало неожиданностью для российских властей. И представители путинской администрации, и сам Владимир Путин до последнего момента уверяли, что такой сценарий невозможен и мировая экономика не выдержит резкого снижения цен на энергоносители<sup>93</sup>. Учитывая эти настойчивые высказывания в тот момент, когда нефтяные цены уже резко снижались, можно предположить, что, принимая в начале 2014 г. принципиальное решение о начале крымской операции и оценивая возможные экономические последствия этого шага, в Кремле исходили из представления о неизбежном дальнейшем ухудшении конъюнктуры мировых рынков капитала, но при этом стабильности ценовой конъюнктуры сырьевых рынков.

Принципиально иной по сравнению с 2008–2009 гг. была избранная стратегия прохождения кризиса. Если в 2008 г. в ситуации резкого снижения цен на нефть экономические власти достаточно долго удерживали рубль, а затем допустили его не слишком значительное ослабление, то в конце 2014 г. они пошли на глубокую девальвацию рубля. В условиях западных санкций российские власти были обеспокоены перспективой слишком сильного сокращения золотовалютных резервов, а российские компании столкнулись с необходимостью погашать ранее взятые кредиты, не имея возможности их рефинансировать на международных рынках капитала.

Так или иначе, почти двукратная девальвация рубля в конце 2014 г. во многом определила траекторию прохождения нового конъюнктурного кризиса. С одной стороны, девальвация обеспечила определенные преимущества экспортному сектору: сокращение внутренних издержек позволило ему в условиях снижения цен на сырьевые товары наращивать объем их производства и поставок на мировые рынки, что уменьшило общие размеры сокращения экономики в реальном выражении. С другой стороны, девальвация привела к резкому росту внутренних цен за счет переноса курса в цены (годовая инфляция в первой половине 2015 г., по данным Росстата, составляла 116%) и в результате к резкому сокращению внутреннего потребления.

---

93 См.: Путин: мировая экономика рухнет при сохранении цены на нефть \$80 // РИА «Новости». 2014. 17 окт. <http://ria.ru/economy/20141017/1028841776.html>



Источник: расчеты ЦАД ГУ–ВШЭ по данным Росстата.

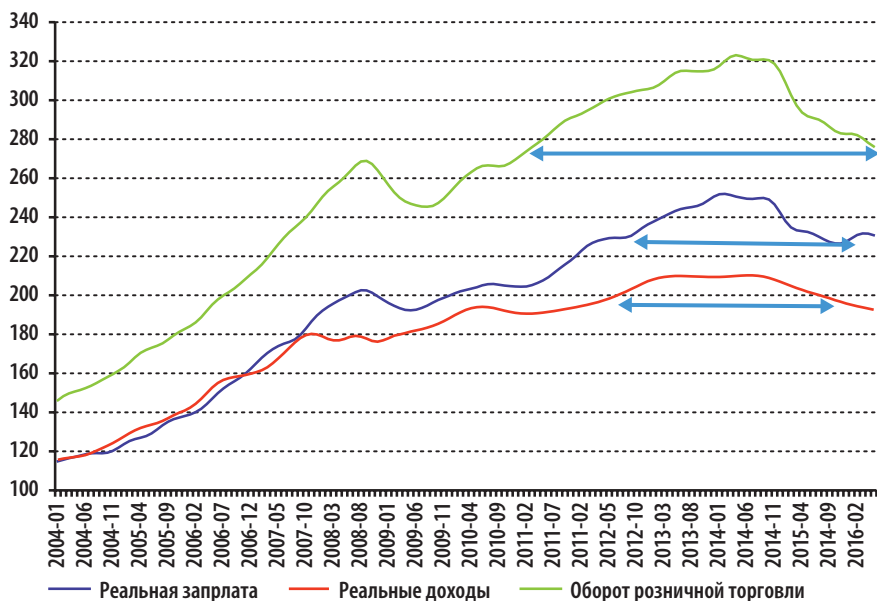
**Рис. 2.** Квартальная динамика инвестиций, выпуска в базовых отраслях и ВВП России в 2008–2016 гг.

В нижней точке первой фазы кризиса — конец II кв. 2015 г. — ВВП России составил, по оценке Росстата, 95,5% ко II кв. 2013 г. (рис. 2). Во второй половине года в условиях отката нефтяных цен к уровню 60 долл. за баррель, укрепления рубля, позитивной динамики экспортных отраслей и эффекта импортозамещения в некоторых секторах, ориентированных на внутренний спрос, динамика ВВП стабилизировалась. Однако в конце 2015 — начале 2016 г. на фоне нового снижения цен на нефть вновь проявила себя тенденция сжатия экономики: по предварительным расчетам Минэкономки, ВВП во II кв. 2016 г. уменьшился на 1% ко II кв. 2015 г., а по расчетам Центра развития НИУ ВШЭ, новое «дно» оказалось на 1,4% ниже «дна» 2015 г.<sup>94</sup> Таким образом, экономика сократилась на 5,5–6% по сравнению с докризисными максимумами. Основным фактором продолжающегося сжатия остается сокращение инвестиций и внутреннего спроса, которое не компенсируется «позитивными» последствиями девальвации — сокращением издержек производителей и импортозамещением в «санкционных» от-

94 См.: Комментарии о государстве и бизнесе. 2016. № 117. 11–31 июля. [Центр развития НИУ ВШЭ].

раслях.

Для оценок реального социального эффекта кризиса имеет смысл учитывать не только динамику заработной платы и доходов, но также динамику розничной торговли и рынка недвижимости. Динамика потребления домохозяйств в последние годы определялась как динамикой доходов, так и динамикой роста потребительского и ипотечного кредитования, однако после девальвации кредитный рынок схлопнулся: домохозяйства не брали новые кредиты, но вынуждены были отдавать прежние, что является вычетом из их текущего потребления.



Источник: расчеты ЦАД ГУ–ВШЭ по данным Росстата.

**Рис. 3.** Динамика реальной заработной платы, реальных располагаемых доходов и оборота розничной торговли в 2004–2016 гг.

Масштабы снижения заработной платы, доходов и текущего потребления россиян (розничной торговли) выглядят абсолютно беспрецедентными с конца 1990-х гг. и находятся в диапазоне 8–14% к максимумам первой половины 2014 г. Падение реальной заработной платы опережает темпы снижения реальных доходов, а сокращение реального потребления заметно больше, чем снижение зарплат (рис. 3). Вместе с тем в исторической ретроспективе, как видим, зарплаты, доходы и реальное потребление откатились в результате к уровням не самого неблагоприятного 2011 г., и на фоне 15 лет

их постоянного динамичного роста это сокращение выглядит не столь драматическим, что отчасти объясняет сдержанную реакцию населения на кризис (см. ниже).

При этом сокращение доходов и потребления различается для разных секторов рынка труда и социальных страт. Для жителей крупных городов и наиболее обеспеченных слоев, в потреблении которых импорт составлял большую долю, инфляция потребительской корзины, а значит, и снижение реального потребления было большим, чем для малообеспеченных слоев, жителей малых городов и сел<sup>95</sup>. Кроме того, значительная часть российского рынка труда — это неформальная занятость. Официальная статистика не дает возможности понять ни реального уровня падения доходов здесь, ни реальной динамики занятости. Представление о ситуации в некоторых таких серых зонах дают протесты водителей-дальнобойщиков в 2015 г.: введение фактически дополнительного налога на их деятельность оказалось исключительно болезненным на фоне резкого сокращения внутреннего потребления, а значит, и масштабов внутренних перевозок.

Более мягкому, чем можно было ожидать, развитию кризиса в 2015–2016 гг. способствовала и бюджетная политика. В реальном выражении расходы бюджета в 2011 г. на 9% превышали уровень 2008 г., в 2012 они выросли еще почти на 9% к предыдущему году, в 2014 г. еще на 3,5% к уровню 2012 г. (расчеты Экономической экспертной группы). При сокращении расходов в 2015 г. на 9% они в реальном выражении (как и динамика потребления) все еще остаются на уровне выше вполне благополучного 2011 г. Столь мягкое снижение расходов стало возможным благодаря использованию средств Резервного фонда. Вместе с тем напряжение бюджетной системы нарастает, и летом 2016 г. замминистра финансов Татьяна Нестеренко заявила, что российская экономика находится в центре шторма<sup>96</sup>.

## **ДИНАМИКА ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ В 2014–2016 ГГ.: «КРЫМСКИЙ СИНДРОМ»**

Динамика социальных настроений в рассматриваемый период находилась под влиянием двух мощных факторов — политической мобилизации, связанной с «присоединением» Крыма и эскалацией внешнеполитических конфликтов, с одной стороны, и экономического кризиса, начавшегося в конце 2014 г., — с другой.

Эффект политической мобилизации в условиях внешней угрозы — хорошо

95 Также о различии кризисных эффектов для различных групп см.: Бюллетень социально-экономического кризиса в России. Вып. №14 / Аналитический центр при Правительстве РФ. М., 2016.

96 Ср.: Алексашенко С. Центр шторма: почему в Минфине не видят дно кризиса // РБК. Мнения. 2016. 2 авг. <http://www.rbc.ru/opinions/economics/02/08/2016/57a04de69a7947c5eab23afc/>

известный в социологии феномен, именуемый обычно «ралли вокруг флага» (rally around the flag). В центре его резкий рост поддержки действующей власти, связанный с возникновением внешней угрозы нации или, наоборот, ее внешнеполитическими успехами, и вызванной ими временной консолидацией политических сил внутри страны<sup>97</sup>. Гораздо менее изученным является вопрос, насколько широкие изменения трендов общественного мнения и ценностных предпочтений, не связанных напрямую с поддержкой правительства, может вызвать такая политическая мобилизация.

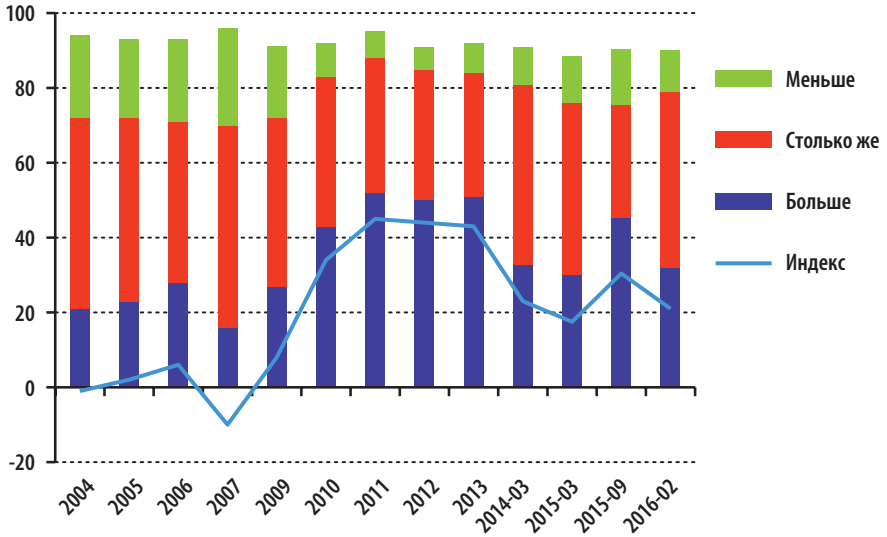
«Крымский синдром» в России — интересный кейс именно такого рода. Сразу после «присоединения» Крыма, в марте-апреле 2014 г., не только рейтинг президента Путина подскакивает на 20 п.п., но резко повышаются оценки всех ветвей власти, улучшаются оценки общей ситуации в стране, оценки экономической ситуации и даже ретроспективные оценки личного (семейного) материального положения (см. ниже рис. 10–11). Последнее особенно замечательно на фоне того, что I кв. 2014 г. был худшим за весь период 2011–2014 гг. — характеризовался нулевыми темпами роста экономики, резко возросшими масштабами бегства капитала, ослаблением рубля и отрицательной динамикой реальных доходов по отношению к I кв. 2013 г.

Более того, картина общественных настроений в 2014–2016 гг. характеризуется резким разворотом большинства тенденций общественного мнения, наблюдавшихся в предшествующий период. Так, резко изменились оценки уровня коррупции в стране (рис. 4). Резкий рост чувствительности к проблеме коррупции в начале 2010-х гг. был отражением общего тренда снижения оценок эффективности политического режима, эрозии его поддержки. Однако после «присоединения» Крыма и начала внешнеполитической конфронтации эта тенденция резко ослабевает.

Весьма характерны изменения в отношении такого, казалось бы, не связанного напрямую с проблемой поддержки режима, но коррелирующего с «модернизационным вектором» в общественном мнении вопроса, как отношение к призывной и профессиональной армии. В посткрымский период доля выступающих за сохранение призывной армии резко возрастает, при этом, однако, доля людей, готовых «спасать» своих родственников от службы в армии, уменьшается гораздо более скромными темпами (рис. 5).

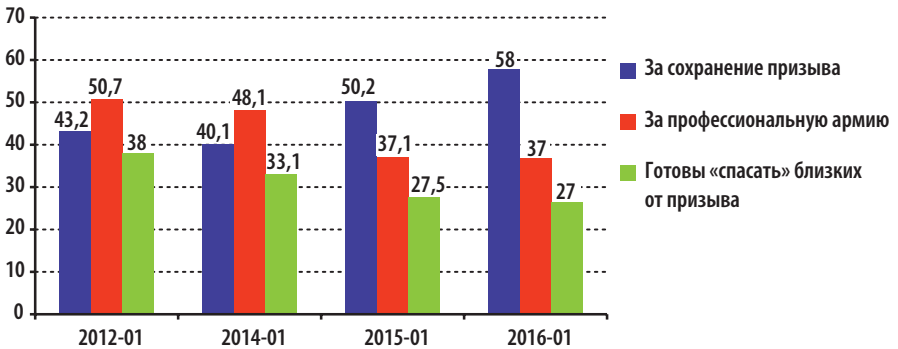
---

97 См.: Brody R. Assessing the President: The Media, Elite Opinion, and Public Support. Stanford University Press, 1991; Groeling T., Baum M. A. Crossing the Water's Edge: Elite Rhetoric, Media Coverage, and the Rally-round-the-flag Phenomenon // The Journal of Politics. 2008. Vol. 70. N 4.



Источник: данные «Левада-Центра», индекс восприятия коррупции получен как разница долей тех, кто считает, что коррупции стало больше, чем прежде, и тех, кто считает, что ее стало меньше.

**Рис. 4.** Восприятие коррупции (ответы на вопрос «В последние годы воровства и коррупции стало больше, столько же или меньше, чем раньше?»)



Источник: данные «Левада-Центра».

**Рис. 5.** Поддержка профессиональной vs призывной армии

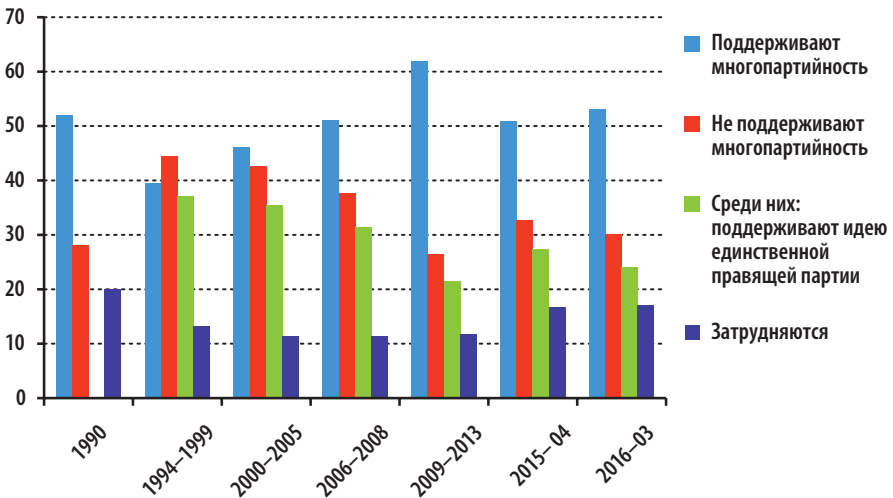
В целом можно сказать, что «крымский синдром» — это феномен фронтального резкого изменения трендов общественных настроений в данных социологических опросов 2014–2016 гг. Возникает ощущение, что опрашиваемое население после Крыма просто «подменили». В начале 2010-х гг. уровень поддержки политического режима снижался, а в 2000-е гг. довольно высокий уровень поддержки сочетался с весьма критическим отношением к большинству политических и социальных институтов. Однако после Крыма не только вырастает уровень поддержки режима, но и гораздо более позитивным выглядит восприятие всех (!) государственных и общественных институтов, о доверии которым спрашивает регулярно «Левада-Центр». Средний индекс доверия по 14 институтам вырос с 52 пунктов в 2013 г. до 60 пунктов в 2014–2015 гг. При этом что доверие росло ко всем институтам, их иерархия в рейтинге доверия респондентов также претерпела весьма показательные изменения: лидирующая тройка 2000-х «президент, церковь, СМИ» сменилась на новую — «президент, госбезопасность, церковь» (табл. 2); при этом доверие к СМИ, несмотря на их снижение в рейтинге, также росло, но меньшими темпами, чем доверие к органам госбезопасности, армии и даже правительству.

**Таблица 2.** Рейтинг доверия институтам в 2000–10-е гг.

	2004–2008		2013–09		2015–09
Президент	77	Президент	71	Президент	85
Церковь	54	Армия	60	Органы госбезопасности	74
СМИ	47	Церковь	60	Церковь	64
Армия	45	Органы госбезопасности	52	Армия	62
Правительство	40	Правительство	51	Правительство	61
Органы госбезопасности	39	Местные власти	50	Дума	58
Местные власти	39	СМИ	49	СМИ	55
Дума	35	Дума	47	Местные власти	50
Правоохранительные органы	31	Правоохранительные органы	44	Правоохранительные органы	50
Партии	22	Партии	35	Партии	40
Медиана	40		50		60

Источник: данные «Левада-Центра», расчеты автора; индекс доверия вычисляется как сумма тех, кто доверяет данному институту, и половины от тех, кто доверяет «отчасти».

Особенно важно для целей настоящего доклада отметить изменение трендов общественного мнения в отношении предпочтительной модели политического устройства. В начале 2010-х гг. заметно снижалась поддержка «централизованной» политической модели и идеи консолидированной власти; в посткрымский период тренд резко развернулся. Как видно на рис. 6, в конце 1990-х и начале 2000-х гг. примерно равные доли (40%) поддерживали и не поддерживали идею многопартийной системы, при этом 35% готовы были поддержать политическое устройство с единственной правящей партией. В конце 2000-х поддержка многопартийности начала расти, а в начале 2010-х достигла уровня в 62%, в то время как доля сторонников однопартийной системы уменьшилась до 21%. В посткрымский период поддержка многопартийности вновь снизилась до 50%, при этом, однако, поддержка однопартийной системы выросла не столь значительно — ее одобряют около 25%. Аналогичную динамику демонстрирует и вопрос о необходимости оппозиции: в 2000-е гг. в среднем 60% считали, что оппозиция необходима, в начале 2010-х гг. — уже 70%, в посткрымский период их доля упала до 55%.

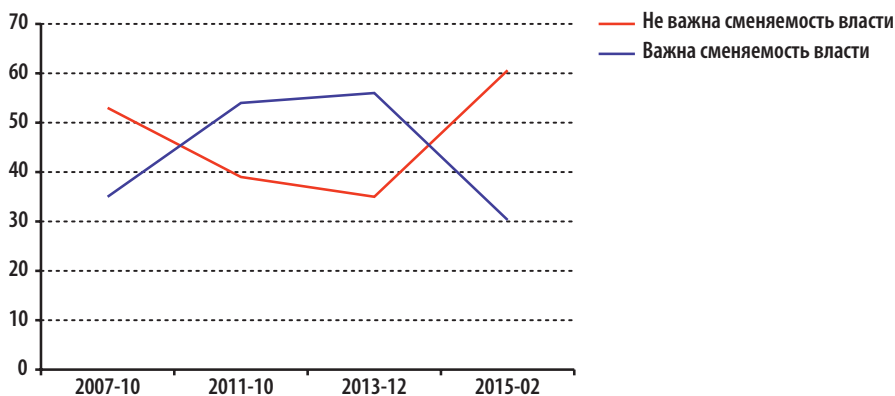


Источник: данные «Левада-Центра», расчеты автора.

**Рис. 6.** Поддержка многопартийной vs однопартийной системы

Резко уменьшилось в начале 2010-х гг. и число тех, кто видел положительные последствия несменяемости власти (порядок и стабильность), и выросло число тех, кто отмечал негативные последствия (застой, произвол, коррупция); в 2015 г. баланс вновь резко изменился (рис. 7).





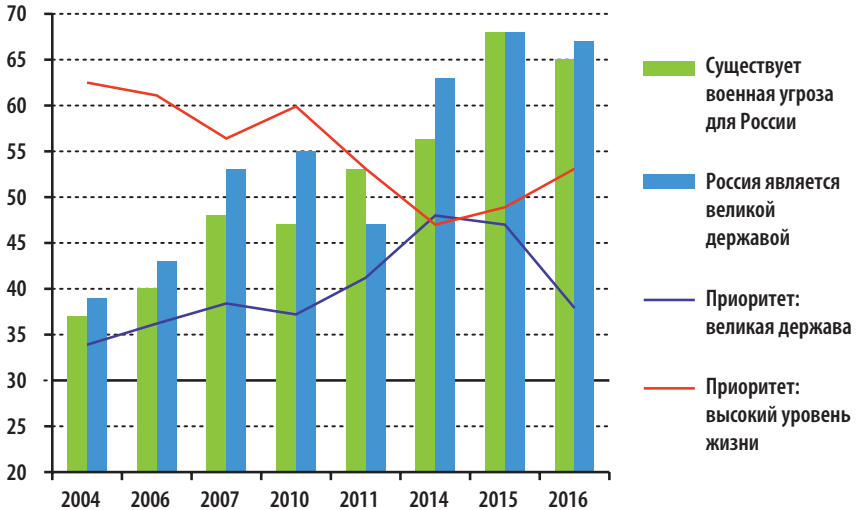
Источник: данные «Левада-Центра», расчеты автора; данные получены как суммы ответов на вопрос «Что происходит, когда власть в стране многие годы находится в руках одних и тех же людей?». Указавшие негативные последствия (застой, рост произвола, коррупции) определяются как сторонники сменяемости власти, указавшие позитивные последствия (обеспечивает порядок и стабильность) и заявившие, что «неважно, какие люди стоят у власти, главное, чтобы соблюдались законы», — как те, кому сменяемость не важна.

**Рис. 7.** Исследование важности сменяемости власти

Как уже не раз отмечалось, изменение баланса предпочтений в отношении политической модели непосредственно связано с усилением в общественном мнении влияния двух — позитивного и негативного — смысловых паттернов, стимулирующих антидемократические настроения. Позитивный, «великодержавный», паттерн связан с представлением о присоединении Крыма как акте восстановления исторической справедливости, свидетельстве возросшей самостоятельности России на международной арене, что воспринимается как возвращение к статусу великой державы. В качестве негативного паттерна выступает актуализация представления о наличии внешних угроз для страны. Взаимосвязь динамики двух этих представлений в общественном мнении отражает рис. 8.

Существование военной угрозы для России в середине 2000-х гг. отмечали около 40%, в начале 2010-х — уже больше 50%, а в 2015–2016 гг. — 65%. Таким образом, наблюдается и плавный рост этого показателя на протяжении последних 10 лет (на 10 пунктов), и резкий скачок в последние два года (на 15 пунктов). Представление о том, что Россия является великой державой, разделяли в середине 2000-х также 40%, в конце 2000-х — начале 2010-х — 50% и в посткрымский период — 65%. Параллельно в начале 2010-х гг. существенный сдвиг происходит в балансе приоритетов — «великая держава или богатая страна?». Нельзя не отметить, впрочем, что, помимо факторов политиче-

ской мобилизации (внешние угрозы и конфликты), паттерн «великодержавности», по всей видимости, находится также под сильным влиянием экономических факторов: успехи экономики способствуют его усилению (в 2007 и 2011 гг.), а ухудшение экономической динамики действует в противоположном направлении (в 2010 и 2016 гг.).



Источник: данные «Левада-Центра».

**Рис. 8.** «Великодержавность» и внешняя угроза в общественном мнении

Политическая мобилизация и связанные с ней изменения политических настроений принесли очевидные бенефиты Владимиру Путину не только в смысле его текущего рейтинга, но и в отношении его политического будущего. Несмотря на, казалось бы, убедительную победу Путина на выборах 2012 г., «усталость» общественного мнения от путинского политического бренда сохранялась в 2013 г. на достаточно высоком уровне<sup>98</sup>. Так, в апреле 2013 г. лишь 26% высказывали желание вновь видеть Путина президентом в 2018 г., еще 13% хотели бы видеть человека, продолжающего ту же политическую линию, при этом 41% желал видеть президентом 2018 г. человека с альтернативной политической программой. В посткрымский же период Путина готовы видеть президентом около 60% и лишь чуть более 15% думают о кандидате с другими подходами к решению проблем России.

<sup>98</sup> Об «износе» бренда в начале 2010-х гг. см.: Белановский С., Дмитриев М. Стареющий бренд «Путин» // Ведомости. 2011. 8 нояб. [http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2011/11/09/peremena\\_mest\\_slogaemyh/](http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2011/11/09/peremena_mest_slogaemyh/)

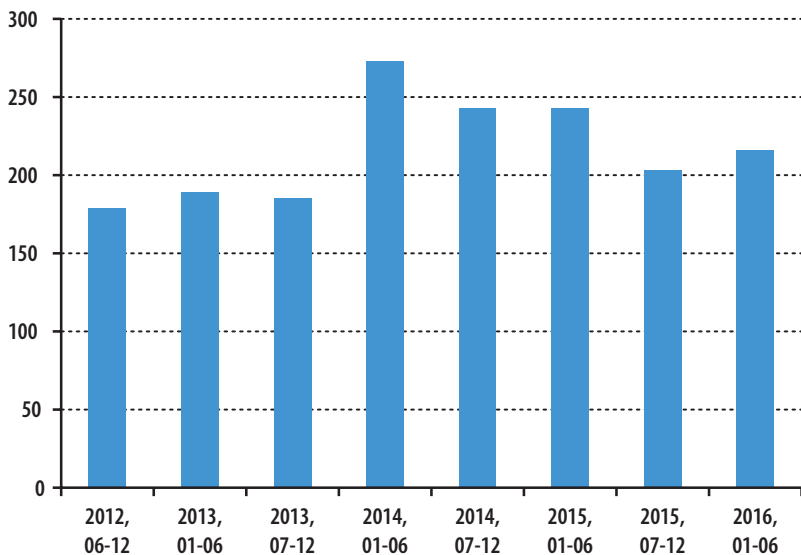
## ПОЛИТИЧЕСКАЯ МОБИЛИЗАЦИЯ И АВТОРИТАРНЫЕ ИНСТИТУТЫ

Феномен «крымского синдрома», ассоциируемый большинством экспертов с эффектом ралли вокруг флага в условиях конфронтации с Украиной и странами Запада, требует более детальной интерпретации. Описанные в социологических исследованиях эпизоды ралли вокруг флага имели место в демократических странах, а основным механизмом их запуска становилось возникающее перед лицом внешней опасности или внешних успехов единство основных политических сил: оппозиция фактически перестает критиковать правительство, вынуждена солидаризироваться с ним, в результате оценки и действующей власти, и ситуации в стране резко улучшаются.

В условиях авторитарного режима механизм ралли существенно отличается: официальная точка зрения здесь заведомо доминирует в информационном поле, доступ оппозиции к которому существенно ограничен. Поэтому эффект ралли — резкое изменение балансов предпочтений — связан не с прекращением критики действующей власти со стороны оппозиции, а с иными факторами, в частности с резкой интенсификацией пропаганды, добивающейся максимальной вовлеченности публики в официальную информационную повестку.

В разделе «Медиамашина зрелого авторитаризма: корпоративная консолидация и технологии политической мобилизации» настоящего доклада описаны основные механизмы доминирования в медийном поле и информационно-пропагандистского «захвата» аудитории, использованные в посткрымский период консолидированной медиамашиной, в том числе резкое увеличение объемов информационно-политического вещания, экспансия информационного вещания в развлекательные форматы и пр. В острой фазе внешнеполитического кризиса новости буквально расползлись по сетке вещания, как плющ. Социологические результаты этой пропагандистской атаки отражаются в индексе информационной вовлеченности населения, вычисляемого на основе опросов «Левада-Центра» (рис. 9). Индекс отражает уровень внимания населения к официальной новостной повестке, а базовое предположение сводится к тому, что в ситуации, когда основные СМИ транслируют единственную, официальную точку зрения на происходящее, уровень внимания респондентов к новостной повестке коррелирует с уровнем их идеологической индоктринированности<sup>99</sup>. Резкий рост информационной вовлеченности в 2014–2015 гг. (в 2014 — первой половине 2015 г. в полтора раза к уровню 2012–2013 гг.) объясняет в определенной мере фронтальный рост лояльности населения в посткрымских социологических опросах.

99 Подробнее об индексе и об этом механизме см.: Рогов К. «Крымский синдром»: механизмы авторитарной мобилизации // Контрапункт. 2015. №1 (Сентябрь).



Источник: данные «Левада-Центра», расчеты автора; индекс вычисляется как сумма упоминаний 10 наиболее рейтинговых событий в ответе на вопрос «Назовите 5–6 наиболее запомнившихся вам событий последних четырех недель».

**Рис. 9.** Индекс информационной вовлеченности населения в 2012–2016 гг.

Однако информационный напор не единственный механизм воздействия на общественное мнение с помощью авторитарных институтов. Другой важнейший механизм подавления альтернативных точек зрения состоит в создании враждебного им «климата мнений», т.е. повышении предполагаемых издержек на высказывание оппозиционных суждений в глазах респондентов. Ухудшение «климата мнений» происходит посредством как прямого давления на оппозицию, так и культивирования враждебного отношения к иным мнениям через пропагандистскую медиамашину (см. также об этих приемах официальной пропаганды в разделе «Медиамашина зрелого авторитаризма...») <sup>100</sup>.

В табл. 3 мы видим, что в докрымский период сторонники и противники Путина демонстрируют примерно одинаковый уровень недоверия полстерам (распределение ответов на вопрос, могут ли люди, высказывающие критические суждения во время опросов, подвергнуться преследованиям со стороны властей) и чужим ответам о политике (ответы на вопрос, искренне ли другие люди отвечают на вопросы о своем отношении к власти и Владимиру Путину).

<sup>100</sup> О понятии «климат мнений» см.: Нозль-Нойман Э. Общественное мнение. Открытие спирали молчания. М.: Прогресс-Академия; Весь Мир, 1996.

В посткрымский период уровень недоверия и полстерам и ответам других людей среди противников Путина резко возрастает, и этот факт свидетельствует о том, что они испытывают серьезное давление среды, т.е. ухудшение «климата мнений». Это, в свою очередь, заставляет предположить, что в этих условиях критически настроенные люди будут в том числе чаще отказываться от интервью и не попадать в поле зрения социологов, в то время как те люди, уровень вовлеченности которых в официальную информационную повестку резко вырос, напротив, будут более склонны соглашаться на интервью, транслируя в них запрограммированную телевизором систему предпочтений.

**Таблица 3.** Изменение «климата мнений» в посткрымский период

	До Крыма		После Крыма	
	Одобрят Путина	Не одобряют Путина	Одобрят Путина	Не одобряют Путина
<b>Вероятность подвергнуться преследованиям за оппозиционные высказывания во время интервью</b>				
	2009		2015	
Весьма вероятно	22	24	26	37
Маловероятно	46	44	46	36
Невероятно	21	22	18	13
<b>Честность других людей в ответах об их отношении к власти и Путину</b>				
	2013		2015	
В основном честно	33	29	50	36
Половина честно, половина нет	38	28	31	31
В основном люди скрывают, что думают	24	37	15	27

Источник: данные «Левада-Центра».

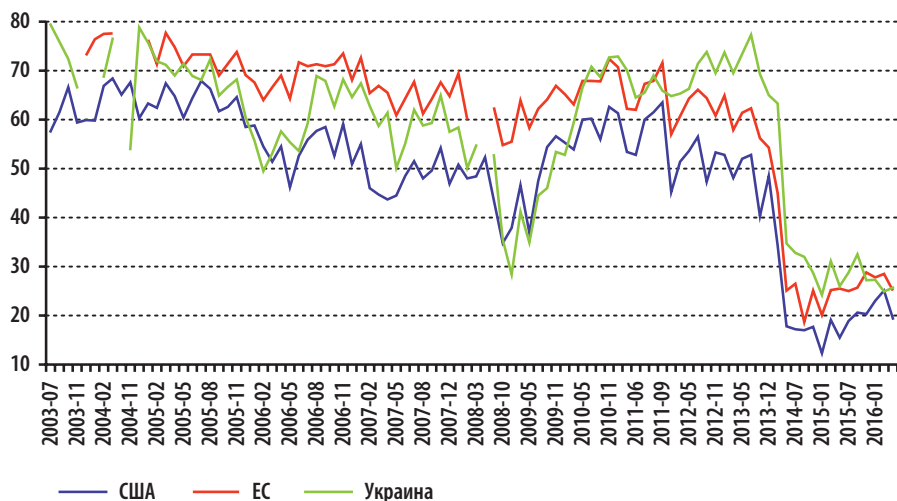
Сказанное заставляет подходить к данным социологических опросов в условиях авторитарного режима, и в особенности в условиях мобилизации и резкого ужесточения режима, с особой оптикой, имея в виду, что авторитарные институты существенно искажают нормальную среду формирования и ди-

намики предпочтений. Эти институты не только создают искаженную картину преобладающих мнений через контролируемые медиа, искажают и замалчивают аргументацию оппозиции, манипулируют новостной повесткой, но и повышают недоверие несогласных к публичной сфере, активизируют неуверенность и страхи, препятствуя в результате их склонности к высказыванию своей позиции. Пропагандистская атака в условиях возрастающей авторитарности режима нацелена в равной степени на мобилизацию его сторонников и демобилизацию оппонентов.

## **ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКАЯ КОНФРОНТАЦИЯ И РЕАКЦИЯ НА ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КРИЗИС**

Давление телевизора, индоктринированность респондентов особенно заметны при анализе всего комплекса вопросов, связанных с украинским конфликтом, «присоединением» Крыма и конфронтацией с Западом. Здесь доминирующее мнение следует за изгибами телевизионной пропаганды, реагируя на обострение и ослабление напряженности на внешнеполитическом фронте. Так, например, снижение уровня конфронтации в конце 2015 — первой половине 2016 г. немедленно выражается в некотором увеличении доли позитивного отношения к странам Запада (рис. 10). Точно так же общественное мнение проявляло полную лояльность в отношении российской операции в Сирии: начало ее стало для населения, как и для международных наблюдателей, полной неожиданностью, однако очень скоро население полностью «считало» официозную версию целей, хода и результатов операции (см. также о восприятии внешнеполитических событий в разделе «Внешняя политика: стратегии конфронтации и их последствия» настоящего доклада).

Особенно высокая степень зависимости общественного мнения от телевизора в целом характерна для внешнеполитических тем. Рис. 10, демонстрирующий изменения доли респондентов, заявляющих о своем позитивном отношении к США, ЕС и Украине, очень точно соотносится с эволюцией и виражами российского внешнеполитического курса — в целом еще вполне прозападной его ориентацией в 2003–2005 гг., существенным ухудшением отношений с Западом в 2006–2008 гг., их частичным восстановлением в 2010–2011 гг. в период «перезагрузки» и пр. На этом общем фоне отмечается несколько кризисов в отношениях с США, ЕС и Украиной: конец 2004 г. — «оранжевая революция», зима–весна 2006 г. и зима 2007 г. — газовые конфликты с Украиной, нарастание словесной конфронтации с НАТО и США, осень 2008–2009 гг. — последствия грузинской войны. При этом, как видим, окончание кризисов и потепление отношений ведут к очень быстрому восстановлению уровней позитивного отношения россиян к США, ЕС и Украине. В период «перезагрузки» (2010–2011 гг.) уровень позитивного отношения к ЕС и США лишь на 5–6 пунктов ниже, чем в 2003–2005 гг.



Источник: данные «Левада-Центра»; индексы построены как сумма ответивших о своем положительном и в основном положительном отношении к соответствующей стране.

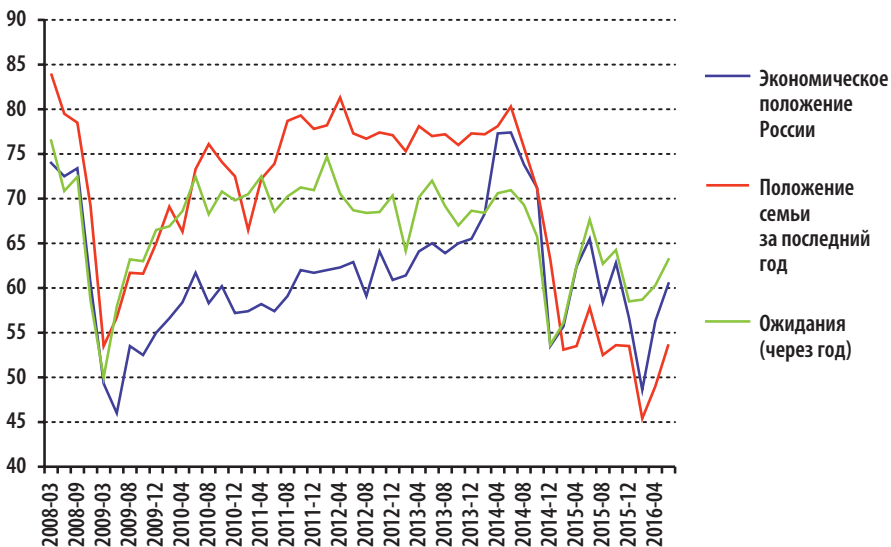
**Рис. 10.** Доля респондентов, заявляющих о положительном отношении к США, ЕС и Украине, 2003–2016 гг.

Отношение к Украине и США сильно коррелировано на протяжении 2000-х гг. (коэффициент корреляции 0,86), однако в 2010-е гг., и в особенности начиная с 2012 г., ситуация меняется: в то время как позитивное отношение к Украине достигает пиков, не виданных с начала 2000-х, отношение к Западу с возвращением в Кремль Владимира Путина начинает резко ухудшаться. Это расхождение отражает сделанную новой путинской администрацией ставку, с одной стороны, на вовлечение Украины в зону евразийской интеграции, а с другой — на усиление антизападной риторики во внутривнутриполитических дебатах (полемика вокруг «закона Магнитского» и запрет на усыновление иностранцами детей из России, продвижение консервативной идеологии, акцентирующей различие ценностных установок России и Запада, закон о пропаганде гомосексуализма).

В отличие от внешнеполитических вопросов, отвечая на которые граждане вынуждены преимущественно полагаться в своих оценках на «мнение» телевизора, в экономических вопросах в норме граждане гораздо менее склонны поддаваться внушению. Между тем эффекты политической мобилизации — «крымский синдром» — в определенной степени повлияли и на отношение населения к экономическим проблемам в 2014–2016 гг. Как видно на рис. 11 и 12, после присоединения Крыма оценки положения дел в стране, а также оценки текущего состояния российской экономики улучшились примерно на 20 пун-

тков, несколько улучшились даже оценки личного (семейного) материального положения. И этот запас позитива будет чувствоваться в специфике реакции на экономические потрясения на протяжении 2015–2016 гг.

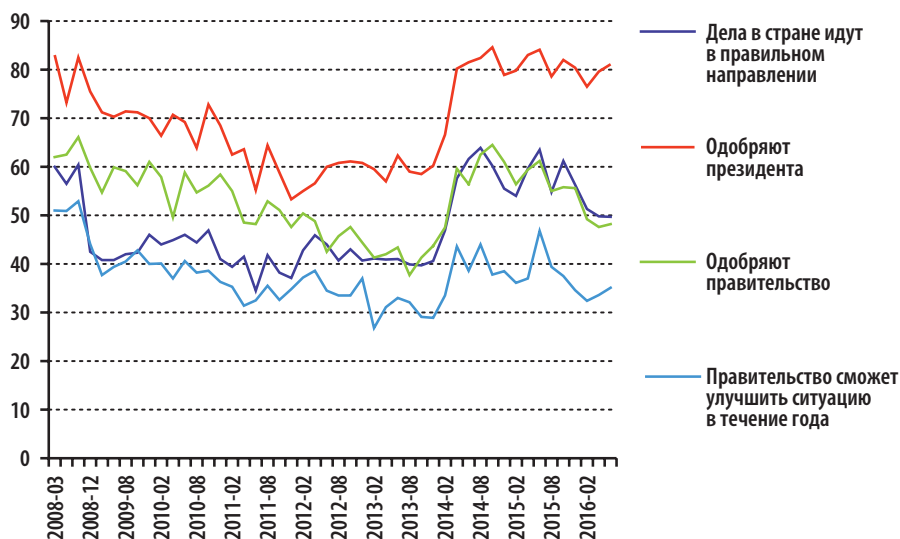
В целом, как уже было отмечено, по сравнению с предыдущим кризисом 2008–2009 гг. нынешний оказался гораздо более жестким с точки зрения динамики доходов и потребления частных домохозяйств и менее жестким для экономики в целом. Первая же волна кризиса (ноябрь 2014 — февраль 2015 г.) привела к падению оценок динамики личных доходов (положения семьи) до уровней, которые были характерны для кризиса 2008–2009 гг. (рис. 11). Однако оценки положения дел в стране при этом снизились не на 20 пунктов, как в начале 2009 г., а всего на 6 (рис. 12). Относительная стабилизация экономики весной 2015 г. привела к резкому взлету и ожиданий, и оценок текущего состояния российской экономики, которую россияне оценивали в середине 2015 г. в результате не хуже, чем в середине 2013 г.! Причем в отличие от прошлого кризиса этот всплеск оптимизма абсолютно не коррелировал с улучшением оценок личного материального положения (рис. 11).



Источник: данные «Левада-Центра», расчеты автора; индексы рассчитываются как доля тех, кто считает, что материальное положение семьи и экономическая ситуация в России не стали хуже за последний год (улучшились или остались такими же), и тех, кто считает, что их материальное положение и в целом жизнь в России не ухудшатся в следующем году.

**Рис. 11.** Индексы экономического положения семьи, экономической ситуации в России и ожиданий, 2008–2016 гг.

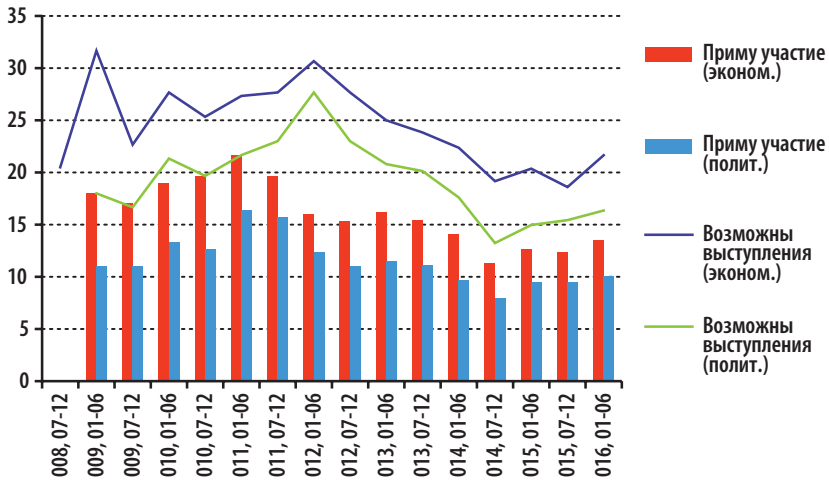




Источник: данные «Левада-Центра», расчеты автора; индексы — доля людей, одобряющих президента, правительство и считающих, что дела в стране идут в правильном направлении.

**Рис. 12.** Индексы одобрения президента и правительства, а также оценок положения дел в стране, 2008–2016 гг.

Вторая волна кризиса в декабре 2015 — апреле 2016 г. привела к тому, что индекс положения семьи оказался в районе 50 пунктов. Это означает, что уже около половины респондентов заявляли, что их материальное положение за последний год ухудшилось. Снизились в этот период и доверие к правительству, и оценка положения дел в стране, однако они все еще находятся на более высоких уровнях, нежели во вполне благополучные 2012–2013 гг. И это (как и относительная стабильность индекса ожиданий) означает, что определенный запас политического доверия к режиму сохраняется и заставляет общественное мнение сильнее отзываться на положительные сигналы, чем на отрицательные.



Источник: данные «Левада-Центра».

**Рис. 13.** Показатели протестных настроений, 2008–2016 гг.

Сдержанность реакции на кризис проявляется и в показателях протестных настроений (рис. 13). Политический фактор протестной активности, достигший пика в первой половине 2012 г., как видим, ослабевал, а в посткрымский период резко просел. При этом, что удивительно, индексы вероятности протестов с экономическими требованиями и готовности участвовать в них также, в отличие от 2009 г., практически не отреагировали на экономический кризис. Точно так же почти не реагирует на вполне драматические перемены в настроениях последних полутора лет уровень одобрения Владимира Путина: при снижении уровня удовлетворенности ситуацией в стране на 10–11 пунктов по сравнению с предкризисными пиками одобрение президента снизилось на 3–4 пункта (рис. 12), т.е. из трех человек, ухудшивших свои оценки ситуации, лишь один при этом отказывает в доверии Путину.

Традиционная интерпретация этого феномена сводится к тому, что в условиях политической мобилизации президент оказывается символической фигурой, выведенной из зоны критики. Альтернативная гипотеза заключается в том, что возрастающее авторитарное давление снижает склонность критически настроенных в отношении политического режима граждан публично выражать свое мнение, в том числе и участвовать в социологических опросах. Чувствительность традиционного инструментария социологов резко снижается в результате феномена, описанного Э. Ноэль-Нойман как «спираль молчания»<sup>101</sup>.

<sup>101</sup> См.: Ноэль-Нойман Э. Общественное мнение. Открытие спирали молчания. М.: Прогресс-Академия; Весь Мир, 1996.

Энтузиазм, связанный с «присоединением» Крыма и конфронтационная мобилизация 2014 г. явно спадают, снизился в конце 2015 — первой половине 2016 г. и уровень информационной ангажированности респондентов (рис. 9). Опыт предыдущего кризиса показывает, что политические последствия экономического шока, связанного с падением цен на нефть, начали проявляться в опросах примерно два года спустя, в конце 2010 — начале 2011 г. Кроме того, резкость сдвига мнений, произошедшего в 2014 г., и вероятность сдвига в отражаемой опросами картине общественных предпочтений, связанного с влиянием авторитарных институтов, повышает неопределенность их будущей динамики и скорости их изменения в условиях затяжной депрессии или стагнации. Все это повышает зыбкость достигнутого на волне «крымского синдрома» авторитарного равновесия и заставляет политический режим предпринимать усилия по консолидации институтов и укреплению репрессивного аппарата.

**Григорий Голосов**

## **ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕФОРМА: ЭВОЛЮЦИЯ СТРАТЕГИЙ ДОМИНИРОВАНИЯ И ПАРТИЙНАЯ СИСТЕМА**

### **РЕАКЦИЯ НА ПОРАЖЕНИЕ: ИДЕОЛОГИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ**

Ключевые факторы в развитии российской партийной системы были заданы изменениями в политической стратегии Кремля, сформированной по итогам разгрома протестного движения 2011–2012 гг. Хотя некоторые важнейшие правовые акты (например, новый закон о выборах депутатов Государственной Думы) были приняты позднее, в 2014 г., основные черты этой стратегии сложились в этот момент. Перемены в общественных настроениях и политической повестке дня, обусловленные присоединением Крыма и событиями в Украине, не привели к ее кардинальному изменению. Поэтому для понимания важнейших тенденций, проявившихся в развитии российской партийной системы в 2014–2015 гг., важно выявить основное содержание этой стратегии в том виде, в каком она сформировалась на раннем этапе имплементации. Очевидно, что значительную роль в формировании новых установок сыграла смена команды исполнителей во внутриполитическом блоке президентской администрации, связанная с приходом Вячеслава Володина на смену Владиславу Суркову.

Авторитарные институты — а к их числу принадлежат и партийные системы в условиях электоральных авторитарных режимов — парадоксальны по своей природе. С одной стороны, основной смысл и предназначение этих институтов состоит в том, чтобы, пользуясь выражением Д. Слэйтера, «обеспечивать стабильную основу для доминирования». В идеальном для автократа мире существование и функционирование таких институтов должно укреплять реальные отношения власти и контроля, и это особенно ярко проявляется в режимах, основу которых составляет персоналистская диктатура, к их числу относится и современная Россия. С другой стороны, электоральный авторитаризм требует, чтобы авторитарные институты в максимальной степени напоминали их демократические прототипы, а в условиях демократии смысл институтов состоит в конечном счете в обеспечении сменяемости власти. Авторитарное институциональное строительство стремится к тому, чтобы разрешить этот парадокс, т.е. минимизировать риски, вытекающие из противоречия между авторитарным содержанием и демократической формой. Эта цель достигается разными способами.

В 2005–2011 гг. основным приоритетом российских властей в области партийного строительства было создание в максимальной степени контролируемой партийной системы с низким уровнем общесистемной фрагментации, крупной «ядерной» проправительственной партией, роль которой была отве-

дена «Единой России», и ограниченным числом лояльных оппозиционных партий, которые делили бы между собой голоса, не отданные за «Единую Россию», примерно в равных долях, с тем чтобы ни одна из партий не могла претендовать на определенно лидирующие позиции.

На парламентском уровне именно такая конфигурация партийной системы является оптимальной для авторитарных режимов. Однако на электоральном уровне эта модель дала сбой на думских выборах 2011 г., когда «Единой России» не удалось добиться простого большинства голосов, а пропорциональная избирательная система хотя и конвертировала электоральный результат в сфабрикованное большинство<sup>102</sup>, смогла сделать это лишь с минимальным бонусом для «Единой России». Для исправления этой ситуации и было принято комплексное решение, основное содержание которого можно свести к двум элементам:

- 1) увеличить общесистемную фрагментацию на электоральном уровне путем значительного смягчения ограничений на создание новых политических партий и их участие в выборах;
- 2) минимизировать сопряженные риски путем отказа от чисто пропорциональной системы и возвращения к смешанной несвязанной системе, которая ранее уже применялась в России.

Важно отметить, что второй элемент может сыграть полезную для режима роль не только напрямую, обеспечив думское сверхбольшинство за счет объединения «Единой России» с одномандатниками независимо от формы их движения. Он полезен и косвенно, за счет более активной эксплуатации ресурсов и возможностей региональных элит в ходе думской кампании.

Если новая избирательная система была законодательно оформлена лишь в 2014 г. (что само по себе свидетельствует о том, что власти пришли к выводу о правильности избранной стратегии), то наиболее активная фаза имплементации партийной реформы пришлась на 2012–2013 гг. К началу думской избирательной кампании 2011 г. в России существовало лишь семь зарегистрированных политических партий. В течение 2012 г. к ним добавились 42 новые партии, а в 2013 г. еще 19. Таким образом, задача механического увеличения числа партий, вытекавшая из новой стратегии, была выполнена в весьма короткие сроки. Разумеется, значительная часть новообразованных партий носила вполне фиктивный характер, и многие из них были политическими проектами, созданными «под ключ» службами политического консалтинга, главным образом структурами, связанными с Андреем Богдановым. Однако были среди новых партий и организации, располагавшие собственными — пусть и минимальными — политическими ресурсами, привнесенными их лидерами или унаследованными из предыдущих этапов электоральной истории. Здесь

102 См.: Основные тенденции политического развития России в 2011–2013 гг.: Кризис и трансформация российского авторитаризма. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2014.

важно отметить, что организационный генезис политической партии не обязательно обуславливает ее электоральную неприязнительность, и с этой точки зрения, даже совершенно искусственные политические проекты могут сыграть заметную политическую роль, как это и случилось с некоторыми партиями, созданными А. Богдановым и его консалтинговыми структурами.

Разумеется, пролиферация партий в 2012–2013 гг. была сопряжена со значительными ограничениями, связанными с нежеланием властей допустить на электоральную арену политические силы, не демонстрировавшие должного уровня лояльности. «Смягченное» партийное законодательство 2012 г. создавало для этого достаточно возможностей. В частности, завершились полной неудачей многочисленные попытки сторонников Алексея Навального довести до конца процесс регистрации собственной политической партии. Вместе с тем власти пошли на некоторые риски, связанные с допущением более или менее оппозиционных политиков к легально санкционированной партийной деятельности.

Прежде всего, это касается Республиканской партии России (РПР), регистрация которой была восстановлена в мае 2012 г. во исполнение решения Европейского суда по правам человека. Очевидно, что у Кремля было достаточно возможностей для того, чтобы создать препятствия функционированию РПР даже в том случае, если бы решение было исполнено де-юре. Однако власти воздержались от такого подхода. Более того, в сентябре 2013 г. РПР преодолела пятипроцентный барьер на выборах в Ярославскую областную думу, попав, таким образом, в привилегированный круг партий, которые по новому избирательному законодательству могут быть освобождены от сбора подписей для участия в думских выборах 2016 г.

Более сложный случай представляет собой партия «Гражданская платформа», которая в 2012–2013 гг. действовала под руководством Михаила Прохорова, предоставившего в ее распоряжение значительную ресурсную базу, что обусловило довольно успешное выступление партии на региональных выборах того периода. Хотя уровень лояльности Прохорова властям был, несомненно, систематически выше, чем у лидеров РПР, очевидно и то, что на том этапе он пользовался довольно значительной автономией, а сама партия во многих регионах стала центром притяжения для демократической общественности и критически настроенных избирателей.

Известный оппозиционный потенциал сохранялся и у старейшей оппозиционной демократической партии «Яблоко».

Результаты региональных выборов 2012–2013 гг. довольно ясно показали, что в целом реализованная властями партийная реформа достигает поставленных целей. Количество партий, участвовавших в выборах, резко возросло. Важно подчеркнуть, что предложение новых партий, несмотря на явно фиктивный характер многих из них, встретило отклик у избирателей. Поэтому увеличение числа партий сказалось на уровне фрагментации электората, в особенности в том его сегменте, который отказывал «Единой России» в под-

держке. А поскольку лишь немногие партии были способны преодолеть установленные на выборах семи- или пятипроцентные барьеры, это позволило «Единой России» получать значительные бонусы при конверсии голосов в места. Если на думских выборах 2003 г. «Единая Россия» конвертировала свои 49,2% голосов в 52,9% мест, то на региональных выборах 2013 г. она, получив в среднем 54,2% голосов по пропорциональным частям избирательных систем, смогла конвертировать их в 70,3% пропорциональных мест.

Оправдала себя и ставка на укрепление позиций «Единой России» путем использования мажоритарной части избирательных систем. На региональных выборах выдвиженцы «Единой России» выиграли в 86,4% округов, что позволило довести до 77,9% среднюю долю мест партии в региональных законодательных собраниях. Неудивительно, что власти сочли необходимым закрепить новые правила игры в новом законодательстве о думских выборах, которое было окончательно принято в 2014 г.

## **КОРРЕКТИРОВКА СТРАТЕГИИ ДОМИНИРОВАНИЯ И КОНТРОЛИРУЕМЫЙ ПАРТИЙНЫЙ СПЕКТР**

Хотя, как отмечено выше, основные стратегические установки властей в плане формирования подконтрольной партийной системы сложились ранее, события вокруг Крыма и Украины все же оказали определенное влияние на ход имплементации партийной реформы в 2014–2015 гг.

Во-первых, региональные выборы недвусмысленно продемонстрировали, что позиции «Единой России» в электорате укрепились. На региональных выборах 2015 г. средняя доля голосов за «Единую Россию» по пропорциональным частям избирательных систем возросла до 59,1% голосов. В то же время до 94,2% возросла доля выигранных ею одномандатных округов. В этих условиях заметно сократилась нужда в том, чтобы поощрять общесистемную фрагментацию в целях увеличения бонуса «Единой России» при конверсии голосов в места.

Более того, в условиях, когда «Единая Россия» и без того получала превосходные электоральные результаты, чрезмерная пролиферация партий стала контрпродуктивной с точки зрения властей. Анализ данных показывает, что чрезмерное присутствие на электоральной арене малых партий хотя и увеличивает пропорциональный бонус «Единой России», в то же время негативно сказывается на получаемой ею доле голосов. Очевидно, какая-то часть аполитичных избирателей голосует за политические проекты, в том числе и откровенно спойлерского толка, в случае их наличия в избирательном бюллетене, хотя в иных условиях отдала бы голоса за «Единую Россию».

Видимо, эти соображения подтолкнули власти к выводу о необходимости снизить темпы пролиферации партий. В 2014 г. количество зарегистрированных новых партий сократилось до 19, а в 2015 г. — до шести. Некоторые из ранее зарегистрированных, в том числе и довольно активных, партий перестали

участвовать в региональных и муниципальных выборах. Учитывая контролируемый характер многих из них, трудно усомниться в том, что снижение их активности обусловлено пожеланиями властей.

Судя по всему, было принято решение, что, хотя основные направления партийной реформы 2012 г. не будут подвергаться пересмотру, на думские выборы 2016 г. будет допущен ограниченный круг партий. Прежде всего это те 14 партий, которые по состоянию на настоящий момент имеют право участвовать в думских выборах без сбора подписей. Ниже эти партии, как отразившие ключевые тенденции в российской контролируемой партийной системе, будут охарактеризованы более подробно.

### «Единая Россия»

Разумеется, центральное место в этой партийной системе по-прежнему занимает «Единая Россия». В ходе политического кризиса 2011–2012 гг. многие аналитики приходили к выводу, что роль «Единой России» будет снижаться из-за ее неспособности обеспечить прочное парламентское большинство. В частности, на роль новой «партии власти» прочили Общероссийский народный фронт (ОНФ). Текущие тенденции показывают, что эти оценки были преувеличенными.

Не подлежит сомнению, что на выборах 2016 г. «Единая Россия» останется основным электоральным инструментом властей в пропорциональной части избирательной системы. Однако очевидно и то, что положение «Единой России» на этих выборах уже не будет таким комфортным и привилегированным, как в 2007 и 2011 гг. Отчасти это может быть связано с тем, что в условиях экономического кризиса президентской власти будет выгодно несколько дистанцироваться от партии, лидером которой является глава правительства.

В любом случае уже сейчас у властей есть весьма веские, неустранимые основания для того, чтобы поставить «Единую Россию» в более жесткие рамки. Во-первых, поскольку нет гарантий, что превосходные электоральные позиции партии, продемонстрированные на региональных выборах 2014–2015 гг., сохранятся до осени 2016 г., важно уже сейчас проложить четкую грань между «Единой Россией» и Владимиром Путиным как наиболее вероятным кандидатом от власти в президентской кампании 2018 г. Во-вторых, поскольку события 2011–2012 гг. вполне продемонстрировали риски, сопряженные с явными фальсификациями на выборах, важным приоритетом становится необходимость удержать региональные власти от наиболее откровенных нарушений в пользу «Единой России». В-третьих, в отличие от кампании 2011 г., когда существовала однозначная связь между уровнем успеха «Единой России» и степенью подконтрольности будущей Думы, теперь не слишком хорошее выступление «Единой России» можно будет компенсировать за счет одномандатников.

Именно в связи с последним обстоятельством и следует оценивать политическую роль Общероссийского народного фронта. Если центральным элементом



выборной кампании в ее партийно-списочной части останется «Единая Россия», то в мажоритарной части важную роль сможет играть поддержка того или иного кандидата местным отделением ОНФ. Разумеется, поддержанные ОНФ кандидаты будут, как правило, выдвинутыми «Единой Россией». Однако в некоторых округах, в особенности в Москве и Петербурге, поддержкой ОНФ, возможно, будут пользоваться формально независимые кандидаты (самовыдвиженцы), а в некоторых случаях и кандидаты, выдвинутые другими партиями. Таким образом, за счет ОНФ можно будет дифференцировать стратегию по обеспечению лояльного исполнительской власти думского большинства, в какой-то степени отделив ее от уровня электоральной притягательности «Единой России».

### **Системная (лояльная) оппозиция**

Результаты региональных выборов 2015 г. недвусмысленно показали, что основным ресурсом, который исполнительная власть будет использовать для обеспечения многопартийности в Думе при сохранении монопольного контроля над ней, будут три нынешние «парламентские партии» — Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ), ЛДПР (у которой ныне есть только сокращенное название) и «Справедливая Россия».

Электоральные показатели этих партий несколько снизились в 2014–2015 гг., однако остаются вполне достаточными для преодоления пятипроцентного барьера. В настоящее время все три партии отличаются более высоким (по сравнению с предыдущим периодом) уровнем лояльности исполнительной власти, в особенности во внешнеполитических вопросах. Можно предположить, что в условиях экономического кризиса социальный и идеологический профиль КПРФ принесет ей более ощутимую пользу. Но это означает лишь то, что по итогам выборов 2016 г. сохранится такое же ранжирование партийных фракций по размеру, какое наблюдается сегодня.

### **Спойлеры и периферия**

В числе 10 других партий, которые будут участвовать в выборах 2016 г., довольно много проектов, едва ли способных преодолеть пятипроцентный барьер, но при этом вполне способных отколоть довольно ощутимые сегменты от электоратов «парламентских партий».

Относительно высокую эффективность в этом отношении продемонстрировала партия «Коммунисты России», претендующая на голоса КПРФ. Надо заметить, что эта партия не является в полной мере спойлерским проектом, поскольку во многих регионах смогла абсорбировать организационные остатки внутривыборных групп КПРФ, в разное время выступавших против курса Геннадия Зюганова. При наличии достаточной поддержки федеральных и региональных властей она может отобрать у КПРФ 2–3% голосов.

Как против КПРФ, так и против других «парламентских партий» могут быть использованы три другие партии «левого» и «патриотического» профиля: «Па-

триоты России», «Родина» и Партия пенсионеров за справедливость. Впрочем, уровень их узнаваемости остается весьма низким, и сложно предположить, что на каком-то этапе кампании они получают поддержку властей. В отличие от «Коммунистов России» с их вполне определенным идеологическим профилем эти партии могут притянуть к себе голоса избирателей, которые в иных условиях проголосовали бы за «Единую Россию». Поэтому нельзя исключить, что некоторым из этих партий придется отказаться от участия в кампании. Преодолеть пятипроцентный барьер не способна ни одна из них. Однако не исключено, что они смогут заручиться поддержкой ОНФ в небольшом количестве одномандатных округов.

### Партийно-идеологический спектр

Таким образом, при строительстве контролируемой партийной системы власти в основном продолжают придерживаться сформировавшейся еще во второй половине 2000-х гг. установки на то, чтобы в ней были представлены основные идеологические тенденции, какими они видятся из Кремля. Ярлык «центристов» в ходе избирательной кампании всегда присваивался «Единой России». Представлены также «левые» и «патриоты» (умеренные националисты, сотрудничающие с властями), однако предложение в этом сегменте идеологического спектра остается ограниченным, так как на обоих участках — это в особенности касается националистов — любая партия может, даже без специальных намерений такого рода, отобрать голоса у «Единой России».

Поэтому неудивительно, что из 10 «непарламентских» партий, которые могут быть допущены к выборам 2016 г., шесть принадлежат к условной «либеральной» части политического спектра: ПАРНАС, «Яблоко», «Гражданская платформа», Партия роста (ранее носившая название «Правое дело»), «Гражданская сила» и «Зеленые».

Первые три из этих партий в 2014–2015 гг. существенно менялись, и поэтому о них пойдет речь в следующем разделе. Что касается последних трех, то они полностью контролируются исполнительной властью. Это означает, что уровень их активности в кампании 2016 г. будет зависеть от того, насколько серьезно будет воспринята угроза, исходящая от основных либеральных партий, и от того, сочтут ли власти целесообразным привлечь «спойлеров» для нейтрализации этой угрозы. «Зеленые» традиционно играют эту роль по отношению к «Яблоку» с его давним интересом к экологической проблематике, но использовать их против других партий нецелесообразно. В течение нескольких месяцев, непосредственно предшествовавших избирательной кампании, прилагались значительные усилия к повышению узнаваемости «Партии роста». Во главе партии оказался Борис Титов, а к участию в ее кампании привлечены такие широко известные политики, как Оксана Дмитриева и Ирина Хакамада. Очевидная задача этих кадровых решений — внести значимый раскол в либеральный сегмент электората именно в тех регионах, где этот сегмент доста-

точно велик, — в Москве и Петербурге. Однако «либеральные спойлеры» способны негативно повлиять и на результаты «Единой России», что накладывает естественные ограничения на эффективность их использования.

Из числа партий, которые по действующему законодательству обязаны собирать подписи для регистрации своих списков, на 12 июля 2016 г. предвыборные съезды с выдвижением списков провели десять: Союз труда, «Народ против коррупции», Родная партия, «ВОЛЯ», Партия Социальных Реформ, Партия Великое Отечество, «Добрых дел, защиты детей, женщин, свободы, природы и пенсионеров», «Возрождение аграрной России», Партия Возрождения Села и Партия родителей будущего. Надо заметить, что некоторые из них могли ограничиться лишь выдвижением кандидатов в одномандатных округах. Так или иначе, регистрация списков этих партий остается далеко не гарантированной, и можно предположить, что лишь немногие из них смогут выйти на финишную прямую.

## ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И НЕСИСТЕМНАЯ ОППОЗИЦИЯ

Охарактеризованные выше «левые» и «патриотические» партии, как и «Единая Россия», не претерпели сколько-нибудь значительной динамики в 2014–2015 гг. Основные изменения произошли среди партий «либеральной» части политического спектра. В значительной степени это обусловлено тем, что именно «либералы», необходимость и полезность присутствия которых в рамках контролируемой партийной системы всегда признавалась и поощрялась властями, представляют собой наиболее проблематичный для властей элемент этой системы. На уровне обыденной политической речи это находит свое отражение в том, что понятие «несистемной» (т.е. неконтролируемой) оппозиции в последние годы прочно закрепилось исключительно за партиями, организациями и личностями, придерживающимися демократических установок и ценностей.

Стратегия властей по отношению к этой части политического спектра состоит в том, чтобы в полной мере кооптировать наиболее ее сговорчивую часть, одновременно подвергая маргинализации элементы, стоящие на последовательно оппозиционных позициях.

Наименее динамичной из партий этой части политического спектра оставалась в 2014–2015 гг. старейшая из них, «Яблоко». Формальным лидером партии в течение большей части этого периода был Сергей Митрохин. При этом Григорий Явлинский от своего имени продолжал озвучивать некоторые принципиальные позиции, по содержанию отвечающие предпочтениям критически настроенных, демократически ориентированных избирателей. Судя по всему, эту функцию он будет выполнять и впредь, хотя место формального лидера партии в декабре 2015 г. заняла Эмилия Слабунова.

На выборах региональных законодательных собраний в 2014–2015 гг. «Яблоко» показывало весьма слабые результаты. Это связано не только с орга-

низационной слабостью партии, но и с тем обстоятельством, что принципиальные позиции Явлинского в ходе избирательных кампаний, как правило, не артикулируются. Разумеется, это обстоятельство обусловлено стремлением «Яблока» сохранить за собой место основного «либерального» игрока в контролируемой партийной системе. Ориентированная на массовое восприятие предвыборная риторика «Яблока» носит, как правило, обтекаемый характер и часто концентрируется на периферийных для российского массового сознания вопросах, вроде защиты окружающей среды.

Показательно и то, что на выборах формального лидера партии была отклонена кандидатура Льва Шлосберга, заручившегося в 2014–2015 гг. значительной положительной узнаваемостью среди критически настроенных избирателей, в пользу малоизвестной Слабуновой. Установка лидеров «Яблока» на то, чтобы удерживать свое место в рамках контролируемой партийной системы, одновременно держась на известной дистанции от властей, сохранится и в ходе кампании 2016 г. При этом «Яблоко», способность которого к значительному расширению электоральной базы подрывается сознательным размыванием своего идеологического профиля, редко и неохотно идет на сотрудничество с другими политическими группами «либеральной» ориентации, что объективно способствует фрагментации в этой части политического спектра. Этот аспект позиционирования «Яблока» вполне укладывается в стратегию режима.

Партия «Гражданская платформа», которая в 2012–2013 гг. проявляла довольно высокую и не вполне безуспешную активность на региональных выборах, в 2015 г. утратила свою прежнюю идентичность и уже не может рассматриваться как сколько-нибудь автономный игрок, сравнявшись в этом отношении с такими полностью контролируруемыми властями проектами, как «Правое дело» и «Гражданская сила». Причина этой трансформации в том, что Михаил Прохоров воздержался от поддержки присоединения Крыма и последовавших действий России в Украине. Это вызвало недовольство Кремля. И поскольку организационный актив «Гражданской платформы» в регионах был в основном сформирован связанными с властями консалтинговыми структурами, отстранение Прохорова от руководства представляло собой техническую задачу, которая и была успешно доведена до конца в марте 2015 г. Новый лидер партии, Рифат Шайхутдинов (бывший депутат Думы от ЛДПР), не располагает ни ресурсами, ни достаточной политической автономией для того, чтобы вернуть «Гражданской платформе» те позиции, которые ей удалось занять в 2012–2013 гг. Однако наработанные тогда электоральные ресурсы повышают вероятность эффективного использования «Гражданской платформы» в качестве спойлера против других партий, принадлежащих к этой части политического спектра.

Достаточно драматические изменения претерпела в 2014–2015 гг. Республиканская партия России, еще в 2012 г., вскоре после восстановления реги-

страции, переименованная в Республиканскую партию России — Партию народной свободы (РПР–ПАРНАС). Переименование стало следствием объединения РПР, которую на тот момент возглавлял Владимир Рыжков, с возглавлявшейся Михаилом Касьяновым незарегистрированной Партией народной свободы, также являвшейся частью «несистемной оппозиции». Лидерами партии стали Рыжков, Касьянов и Борис Немцов. В дальнейшем Рыжков был вынужден покинуть РПР–ПАРНАС, и после убийства Бориса Немцова 27 февраля 2015 г. Касьянов остался фактически ее единоличным лидером, каковое положение и было в дальнейшем закреплено формальным решением съезда партии.

Сама партия была переименована в ПАРНАС. Основное значение ПАРНАС — как в рамках контролируемой партийной системы, так и в более широком политическом контексте — состоит в том, что она служит организационным мостиком между этой партийной системой и не допускаемыми в нее, следовательно оппозиционными силами. После протестов 2011–2012 гг. роль фактического лидера этих сил довольно прочно закрепилась за Алексеем Навальным. Как уже отмечалось, сторонникам Навального так и не удалось зарегистрировать свою партию. Политические возможности Навального обусловлены преимущественно его личной репутацией. Они не обеспечены организационными ресурсами, хотя надо констатировать, что созданная его сторонниками Партия прогресса добилась определенных успехов в развертывании партийных организаций на местах.

Вместе с тем фрагментация в этой части политического спектра остается высокой. За рамками ПАРНАС и Партии прогресса остается довольно значительное число политических формирований, в основном не имеющих партийной регистрации. Роль ПАРНАС в качестве мостика между контролируемой партийной системой и оппозицией была закреплена летом 2015 г. путем создания Демократической коалиции. В нее вошли ПАРНАС, незарегистрированные Партия прогресса, Партия 5 декабря, Либертарианская партия и движение «Солидарность», а также имеющая государственную регистрацию партия «Демократический выбор». Основной замысел коалиции состоял в том, чтобы ПАРНАС послужила организационным зонтиком, позволяющим оппозиционным силам участвовать в выборах, а самой партии — повысить свой электоральный потенциал.

Это стратегическое решение следовало расценить как оправданное, поскольку, несмотря на контролируемый характер выборов и подавленность реальной межпартийной конкуренции, отсутствие путей выхода на электоральные арены не приносит оппозиции никакой пользы и лишает ее доступа к критически настроенным слоям населения. Неудивительно, что создание демократической коалиции вызвало тревогу у властей, что выразилось как в снятии списков ПАРНАС с большинства региональных выборов, так и в активно циркулировавших летом 2015 г. слухах о том, что Ярославская областная дума, присутствие в которой позволяет партии рассчитывать на участие в думских выборах, будет распущена досрочно.

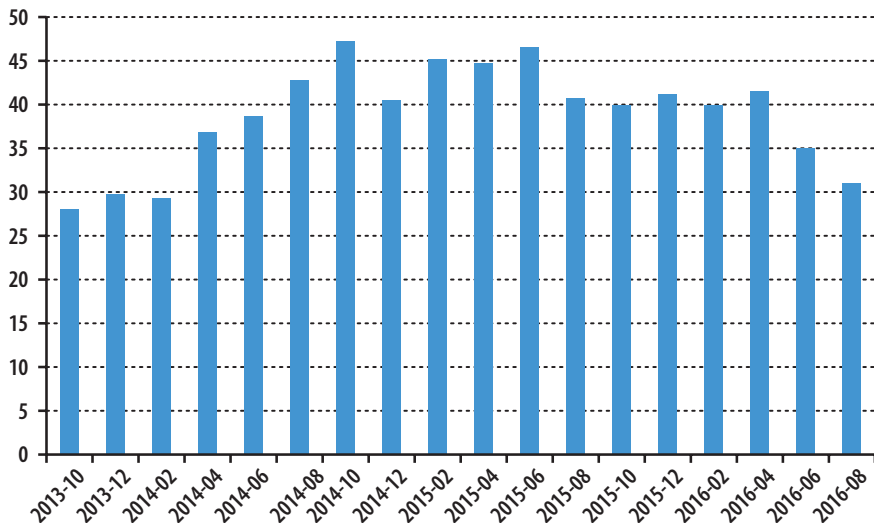
Однако этого не произошло. Возможно, на решение властей сохранить ПАРНАС на электоральной арене повлияло весьма скромное выступление партии на выборах в Костромской области в сентябре 2015 г., по итогам которых Кремль пришел к выводу об отсутствии у Демократической коалиции серьезного электорального потенциала. Возможно также, что в ходе планирования кампании 2016 г. власти рассматривают в качестве одного из перспективных сценариев с активной эксплуатацией образа «внутреннего врага». Подобный сценарий был вполне успешно реализован в ходе думской кампании 2007 г., когда эту роль сыграл Союз правых сил. Кроме того, власти вполне могли рассчитывать на организационную нестабильность Демократической коалиции. Этот расчет оказался верным: весной 2016 г. лидерам коалиции не удалось договориться о составе единого партийного списка, что привело к ее развалу. Тем не менее остается вероятность того, что список ПАРНАС не будет допущен к выборам. Тогда «либеральная» часть партийной системы будет сведена к «Яблоку» и фиктивным партиям, выполняющим сугубо спойлерские функции.

## НЕКОТОРЫЕ ВЫВОДЫ

- Российские власти рассматривают стратегию формирования контролируемой партийной системы, принятую ими по итогам думских выборов 2011 г. и последовавших протестов, как в целом оправдавшую себя. В 2014–2015 гг. эта стратегия подверглась лишь некоторым модификациям.
- Основными элементами этой стратегии служат облегчение доступа партий на электоральную арену с целью повышения общесистемной фрагментации, за счет чего увеличивается бонус «Единой России» при конверсии голосов в места, а также более активное использование региональных элит для обеспечения благоприятных для властей итогов голосования.
- Важнейшим институциональным инструментом реализации этой стратегии на думских выборах 2016 г. послужит смешанная несвязанная избирательная система.
- Состав участников контролируемой партийной системы, определившийся к осени 2015 г., не претерпел существенных изменений. При этом основная стратегия властей подверглась минимальной модификации, связанной с ограничением доступа малых партий на основную электоральную арену.
- В рамках сложившейся конфигурации роль мостика между контролируемой партийной системой и неподконтрольной властям оппозицией выполняют «Яблоко» и ПАРНАС.

## Узнаваемость политических партий в июне 2016 г., % от числа опрошенных (опрос «Левада-Центра»)

«Единая Россия» (Д. Медведев)	92
Коммунистическая партия (КПРФ) (Г. Зюганов)	81
Либерально-демократическая партия России (ЛДПР) (В. Жириновский)	80
«Справедливая Россия» (С. Миронов)	62
«Яблоко» (Э. Слабунова)	46
ПАРНАС (М. Касьянов)	21
5. «Коммунисты России» (М. Сурайкин)	19
10. «Родина» (А. Журавлев)	17
8. «Патриоты России» (Г. Семигин)	16
12. Российская экологическая партия «Зеленые» (А. Панфилов)	15
1. «Гражданская платформа» (Р. Шайхутдинов)	14
11. Российская партия пенсионеров за справедливость (Е. Артюх)	13
2. «Гражданская сила» (К. Быканин)	8
9. Партия роста (Б. Титов)	6
15. Другая	0
16. Не знаю ни одной из них	3



Доля выразивших намерение голосовать за «Единую Россию» (если выборы состоятся в ближайшее воскресенье), % (опрос «Левада-Центра»), 2013-2016 гг.

**Список официально зарегистрированных партий (\* — партии, имеющие право принять участие в думских выборах без сбора подписей)**

1. Всероссийская политическая партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ»\*.
2. Политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации»\*.
3. Политическая партия ЛДПР — Либерально-демократическая партия России\*.
4. Политическая партия «ПАТРИОТЫ РОССИИ»\*.
5. Всероссийская политическая партия «Партия роста»\*.
6. Политическая партия СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ\*.
7. Политическая партия «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО»\*.
8. Политическая партия «Партия народной свободы» (ПАРНАС)\*.
9. Политическая партия «Демократическая партия России».
10. Общероссийская политическая партия «Народная партия «За женщин России».
11. НАРОДНАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ «АЛЬЯНС ЗЕЛЕННЫХ И СОЦИАЛ -ДЕМОКРАТОВ».
12. Всероссийская политическая партия «Партия пенсионеров России».
13. Политическая партия «Города России».
14. Политическая партия «Молодая Россия».
15. Политическая партия «Российская экологическая партия «Зеленые»\*.



16. Политическая партия КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ КОММУНИСТЫ РОССИИ\*.
17. Всероссийская политическая партия «Народная партия России».
18. Всероссийская политическая партия «Аграрная партия России».
19. Всероссийская политическая партия ПАРТИЯ ЗА СПРАВЕДЛИВОСТЬ!
20. Всероссийская политическая партия «Партия свободных граждан».
21. Политическая партия ГРАЖДАНСКАЯ ПОЗИЦИЯ.
22. Политическая партия «Союз Горожан».
23. Политическая партия КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СПРАВЕДЛИВОСТИ.
24. Всероссийская политическая партия «Социал-демократическая партия России».
25. Политическая партия СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ.
26. Политическая партия «УМНАЯ РОССИЯ».
27. Общественная организация Всероссийская политическая партия «Гражданская Сила»\*.
28. ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ — ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ «РОССИЙСКИЙ ОБЩЕНАРОДНЫЙ СОЮЗ».
29. Политическая партия «Российская партия пенсионеров за справедливость»\*.
30. Политическая партия «Гражданская Платформа»\*.
31. Российская политическая Партия Мира и Единства.
32. Политическая партия «Монархическая партия».
33. Всероссийская политическая партия «ЧЕСТНО» (Человек. Справедливость. Ответственность).
34. Политическая партия «Трудовая партия России».
35. ВСЕРОССИЙСКАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ «РОДИНА»\*.
36. Политическая партия «Казачья партия Российской Федерации».
37. Всероссийская политическая партия «ПАРТИЯ ДЕЛА».
38. Политическая партия «Демократический выбор».
39. Всероссийская политическая партия «НАРОДНЫЙ АЛЬЯНС».
40. Политическая партия «ПАРТИЯ ВЕТЕРАНОВ РОССИИ».
41. Политическая партия «Партия Духовного Преображения России».
42. Политическая партия «НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ».
43. Общероссийская политическая партия «ВОЛЯ».
44. Политическая партия «Против всех».
45. Политическая партия «Российская партия народного управления».
46. Политическая партия «Российская Социалистическая партия».
47. Всероссийская политическая партия «Союз Труда».
48. Всероссийская политическая партия «Российская партия садоводов».
49. Политическая партия «Партия налогоплательщиков России».
50. Всероссийская политическая партия «Женский Диалог».
51. Политическая партия «Рожденные в Союзе Советских Социалистических Республик».
52. Общественная организация — Всероссийская политическая партия «ЗАЩИТНИКИ ОТЕЧЕСТВА».
53. Политическая партия «Партия СОЦИАЛЬНОЙ СОЛИДАРНОСТИ».

54. Политическая партия «Российский Объединенный Трудовой Фронт».
55. Всероссийская политическая партия «Гражданская инициатива».
56. Всероссийская политическая партия «Партия Возрождения Села».
57. Всероссийская политическая партия «ПАРТИЯ ВЕЛИКОЕ ОТЕЧЕСТВО».
58. Общероссийская политическая партия «РАЗВИТИЕ РОССИИ».
59. Общественная организация — Политическая партия «Партия Возрождения России».
60. Политическая партия «Объединенная аграрно-промышленная партия России».
61. Политическая партия «Демократическая правовая Россия».
62. Политическая партия «Национальный курс».
63. Всероссийская политическая партия «Автомобильная Россия».
64. Политическая партия «Общероссийская политическая партия «ДОСТОИНСТВО».
65. Общероссийская политическая партия «НАРОД ПРОТИВ КОРРУПЦИИ».
66. Политическая партия «Родная Партия».
67. Политическая партия «Партия защиты бизнеса и предпринимательства».
68. Политическая партия «Спортивная партия России «ЗДОРОВЫЕ СИЛЫ».
69. Политическая партия «Партия Социальных Реформ».
70. Политическая партия «Партия Человека Труда».
71. Всероссийская политическая партия «Интернациональная партия России».
72. Политическая партия «Объединенная партия людей ограниченной трудоспособности России».
73. Общественная организация — Политическая партия «Добрых дел, защиты детей, женщин, свободы, природы и пенсионеров».
74. Общественная организация политическая партия «Возрождение аграрной России».
75. Общественная организация — Политическая партия «ПАРТИЯ РОДИТЕЛЕЙ БУДУЩЕГО».

(По данным Минюста России, <http://minjust.ru/nko/vybory/partii>)

**Александр Кынев**

## **РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ: НОВАЯ МОДЕЛЬ ВЕРТИКАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ**

Помимо контроля электоральных процессов на федеральной политической сцене, политическая система в авторитарном государстве должна обеспечивать вертикальную интегрированность властных институтов и прямой или опосредованный контроль за политическими процессами на региональном и местном уровне. Этим аспектам эволюции политической системы преимущественно посвящен настоящий раздел доклада.

### **КОНТРЕФОРМЫ 2013–2015 ГГ.: ОТ ДЕПАРТИЗАЦИИ К НОВОМУ АЛЬЯНСУ С «СИСТЕМНЫМИ ПАРТИЯМИ»**

Происходившие в 2014 — начале 2016 г. в политической жизни регионов события во многом определялись реакцией исполнительной власти на результаты региональных выборов 2013 г., в свою очередь ставших полигоном политической реформы 2012 г. Предыдущий доклад фонда «Либеральная Миссия» от 2014 г. по иронии судьбы отразил именно ситуацию на политической арене, сложившуюся на пике ограниченной демократизации 2012–2013 гг.

Реформа 2012 г. изначально была половинчатой и сочетала демократические элементы (упрощение регистрации политических партий и кандидатов) с компенсирующими их новыми манипулятивными и запретительными механизмами («муниципальный фильтр», так называемый антикриминальный фильтр, «антипредпринимательский фильтр»). Несмотря на это, региональные выборы 2013 г. продемонстрировали резкий рост политической конкуренции и успех новых партийных проектов и новых кандидатов: избрание Е. Ройзмана мэром Екатеринбурга, Г. Ширшиной мэром Петрозаводска, успех А. Навального на выборах мэра Москвы (получил больше голосов, чем все кандидаты «системной оппозиции» вместе взятые). Выход на федеральную и региональные политические сцены как новых игроков, так и вернувшихся «старых» политиков (Б. Немцов) явно обеспокоил федеральную власть.

Поэтому сразу после выборов сентября 2013 г. начался демонтаж системных элементов не только политической реформы 2012 г., но и в целом институционального наследия 2000-х гг., выразившийся прежде всего в отказе от доминирующей роли пропорциональной системы. Этим Кремль наносил удар одновременно и по потенциальной фронде старых системных партий, и по возможностям роста для новых.

Процесс был запущен «законом Клишаса» (№ 303-ФЗ от 2 ноября 2013 г.), уменьшившим с 50 до 25% обязательную долю депутатов, избираемых по про-

порциональной системе в региональные парламенты (для Москвы и Петербурга требование использования пропорциональной системы было полностью отменено), и отменившим требование минимальной доли депутатов, избираемых по пропорциональной системе в органы местного самоуправления (МСУ). В итоге на выборах в Мосгордуму партсписки были отменены вовсе, а на выборах горсоветов 20 региональных центров партсписки в том или ином виде остались только в шести (отменены в 14 из 20 случаев); регионы, которые ранее ввели полностью пропорциональную систему, опять переходили к смешанной (Калужская, Тульская области, Ненецкий АО).

В целом этот тренд можно назвать ставкой на департизацию: власть заинтересована иметь дело не с организованными политическими структурами (партиями), а с широким кругом политиков-одиночек. Ставка на департизацию, однако, была скорректирована в 2014 г. в условиях «посткрымского консенсуса». Подавление фронды старых системных партий с помощью политики «кнута и пряника»<sup>103</sup>, позволило воссоздать их альянс с Кремлем. Основным юридическим документом, символизирующим этот альянс, стал закон от 5 мая 2014 г. № 95-ФЗ, лишивший большинство новых партий льгот при регистрации партсписков и кандидатов и вновь обязавший их собирать подписи избирателей. При этом число требуемых подписей было увеличено с 0,5 до 3% от числа избирателей, что стало практически запретительным барьером для новых партийных проектов (самой жесткой нормой за всю новейшую историю страны) и огромным подарком старой «системной оппозиции».

По закону № 95-ФЗ льготы сохранены для партий, набравших не менее 3% голосов по результатам последних выборов в Госдуму, либо на выборах законодательного органа региона, либо допущенных к распределению депутатских мандатов по результатам последних выборов в органы МСУ, либо получивших на последних выборах в органы МСУ региона не менее 0,5% от общего числа избирателей. При этом, так как число выборов представительных органов МСУ с применением пропорциональной системы после «закона Клишаса» сокращается, получить эту льготу становится все сложнее. На практике повсеместно от сбора подписей освобождены только пять политических партий (че-

103 В качестве «кнута» выступали кампании информационной дискредитации, поддержка спойлеров, давление на конкретных депутатов (изгнание из Госдумы РФ Г. Гудкова, уголовные дела против эсера И. Пономарева, коммунистов В. Бессонова, К. Ширшова, Н. Паршина). В качестве «пряника» — увеличение госфинансирования партий (в декабре 2012-го — с 20 до 50 руб. за голос, с 01.01.2015 — до 110 руб., таким образом за три года финансирование увеличилось более чем в пять раз). Представители «системной оппозиции» получили губернаторские посты ряда «второстепенных» регионов: А. Островский (ЛДПР) стал губернатором Смоленской области, К. Ильковский (СР) — Забайкальского края, В. Потомский (КПРФ) — Орловской области. При этом в их администрациях в любом случае ключевые посты получали представители «Единой России».

тыре партии, представленные в Госдуме, и РОДП «Яблоко», получившая на выборах в Госдуму-2011 более 3% голосов). В некоторых случаях к ним добавляются партии, успевшие в 2012–2013 гг. добиться в регионе локальных успехов. Так, на сентябрьских выборах 2014 г. от сбора подписей освободились от пяти до восьми партий на регион, а в девяти регионах из одиннадцати, где проходили выборы законодательных собраний в сентябре 2015 г., льготы имели уже только пять указанных партий.

Защищающий старые партии закон об отмене льгот был принят в тот момент, когда у регионов уже не было времени менять свои законы и уставы и возвращать партсписки. Поэтому выборы 2014 г. проходили как бы в двух измерениях — департизация еще была на пике, но новый альянс власти и «системных партий» уже формировался. На выборах же губернаторов 2014 г. старые партии уже почти повсеместно вступали с властью в договорные отношения и отказывались выдвигать сильных кандидатов (за редким исключением типа О. Дмитриевой в Санкт-Петербурге), а избиркомы начали чистить выборы от мешающих старым системным партиям спойлеров.

Эти метания более чем показательны и вполне ясно демонстрируют, что Кремль стремится использовать партии не как инструмент самоорганизации общества, а как инструмент фильтрации и недопуска в реальную политическую жизнь нежелательных фигур, консервируя неэффективные структуры и непопулярных лидеров. В итоге региональные выборы 2015 г. в большинстве случаев были искусственно освобождены от конкуренции со стороны новых партий. Центр вернулся к формуле ограниченной конкуренции и управляемой партийности 2000-х, при этом, с одной стороны, снизив роль партий в целом, а с другой — увеличив число партий для снижения риска концентрации протестных голосов, т.е. в целях фрагментации протестного электората.

2015 г. уже целиком прошел в новом тренде. В отличие от предыдущих лет (2012–2014) подготовка к выборам не сопровождалась очередными изменениями избирательного законодательства концептуального характера. Некоторые новации развивали ранее обозначенные тенденции, связанные с ужесточением правил и сокращением площадок даже для ограниченной политической конкуренции:

- появление новых ограничений для независимого наблюдения на выборах (законы против НКО, признанных выполняющими функции иностранных агентов, а также правоприменительные жесты в отношении некоторых общественных организаций — в частности, обыски в организации «Голос» и домах ее сотрудников);
- расширение числа регионов, где отменены прямые выборы губернаторов, введение в процедуру избрания губернатора депутатами региональных парламентов дополнительных правил для автономных округов, входящих в состав субъектов РФ (согласование кандидатов с губернатором «материнского субъекта»);

- введение двух новых вариантов структуры органов МСУ, при которых единоличный глава муниципального образования и местной администрации избирается депутатами либо самостоятельно, либо по предложению конкурсной комиссии, в которой с 2014 г. половину состава формирует региональная власть.

Хотя «закон Клишаса» никто не отменял, в условиях нового альянса старых партий и исполнительной власти им фактически перестают пользоваться. Процесс уменьшения доли депутатов, избираемых по партспискам, приостановился: все 11 регионов, избиравшие в 2015 г. региональные парламенты, сохранили для партсписков не менее половины мандатов, и лишь в Калужской области пропорциональную систему отменили, как в Москве и Петербурге. Новый альянс снизил интенсивность департизации, но не отменил ее совсем. На уровне административных центров регионов во всех 23 случаях выборов горсоветов применялись партийные списки — их вернули даже там, где ранее отменили. Но возвращены они были не в пропорции 50:50 — по ним избиралась, как правило, примерно треть или четверть депутатов.

В результате метаний государственной электоральной политики некоторым муниципалитетам пришлось несколько раз менять избирательную систему. В частности, в Новосибирске смешанную систему вернули юридически 31 марта 2015 г., в Краснодаре — 28 апреля 2015 г. При этом на уровне ниже регионального центра процесс отмены ранее введенных выборов по партспискам продолжился и почти везде вызывал протесты оппозиции (Владимирская, Нижегородская области и т.д.). Уже после выборов-2015 решили отменить партсписки на муниципальных выборах в Приморском крае и т.д.

При регистрации партсписков и кандидатов по округам ситуация для новых партий в 2014 и 2015 гг. последовательно ухудшалась — процедура регистрации стала мощным механизмом управления выборами (см. ниже врезку «Управление выборами с помощью регистрационных процедур»). Неудивительно, что после бурного роста числа зарегистрированных партий в 2012–2013 гг. процесс не просто замедлился, но развернулся в обратную сторону — многие созданные партии резко свернули активность.

### Управление выборами с помощью регистрационных процедур

Среди выдвинутых партсписков на выборах региональных парламентов в 2015 г. 39% не дошли до выборов (в первую очередь за счет отказов в регистрации по итогам проверки подписей). В 2012 г. этот показатель составлял 2,4%, в 2013-м — 8,5%, в 2014-м — 20%. Отсев в 39% — это новый рекорд российских региональных выборов, прежний — 34% — был установлен на выборах 2 декабря 2007 г. На выборах горсоветов региональных центров в 2015 г. ситуация была чуть лучше по причине меньшего количества требуемых подписей: отсев списков составил 23,2% (в 2014-м — 10%, в 2013-м — 7,4%), отсев списков на основании проверки подписей составил 51%. Средний уровень конкуренция составил 6,9 списка на город (в 2014 г. — 9,4; в 2013 г. — 16,7).

Еще более выросли цифры отсева представителей партий, не имеющих льгот, и самовыдвиженцев, по мажоритарным округам, хотя они и ранее были немаленькими. Так, на выборах депутатов заксобраний в 2014 г. от общего числа выдвинутых кандидатов до выборов не дошло 33%, при этом среди кандидатов от партий, имеющих льготы, отсев был всего 8%, среди самовыдвиженцев — 63%, а среди кандидатов от партий без льгот — 77%. На выборах 2015 г. общая доля отсева среди всех кандидатов по мажоритарным округам в заксобрании уменьшилась до 22%, но среди партий без льгот увеличилась до 88%, среди самовыдвиженцев — до 63,4%. Всего самовыдвиженцев среди 1302 выдвинутых кандидатов было 213 (16,35%), представителей партий, не имеющих льгот, — 133 (10,21%). То есть общая доля кандидатов, рискующих собирать подписи, сократилась, а случаев недопуска среди них стало еще больше.

В мажоритарных округах на выборах горсоветов административных центров регионов в 2014 г. доля отсева между выдвижением и днем выборов среди самовыдвиженцев была 50%, среди кандидатов от партий без льгот — 49% (более благоприятная ситуация по сравнению с выборами заксобраний объясняется меньшим числом требуемых подписей). В 2015 г. доля отсева среди самовыдвиженцев увеличилась до 54%, среди кандидатов от партий без льгот — до 70%.

Всего в выборах 2015 г. участвовали 74 партии (в выборах 2014 г. — 69 партий), т.е. за год право участия в выборах получили всего пять новых партий, все малоизвестные. В то же время так и не получили официального статуса политические организации, ведущие заметную деятельность в регионах и во многом определяющие федеральную и региональную политическую повестку. В первую очередь Партия Прогресса, возглавляемая Алексеем Навальным, которая была ликвидирована во внесудебном порядке 28 апреля 2015 г. (на основании невыполнения требования о регистрации отделений в не менее чем половине субъектов в течение шести месяцев с момента получения «первичной» регистрации в Минюсте).

Старые системные партии были избавлены не только от конкуренции со стороны реальных новых проектов (в частности, получили отказы в регистрации все списки Партии Национальной Безопасности России, которую де-факто возглавила покинувшая СР О. Дмитриева, из всех списков РПР–ПАРНАС был зарегистрирован только один — в Костромскую облдуму), но

во многом и от спойлеров. Так, снизился уровень участия в выборах партсписков, направленных против партий левой и левоцентристской ориентации (КПРФ, «Справедливая Россия»), имеющих с ними схожие названия (Коммунистическая партия «Коммунисты России»; Коммунистическая партия социальной справедливости — КПСС; Партия «За Справедливость!»; Российская партия пенсионеров за справедливость). Сокращение числа спойлерских проектов началось еще в 2014 г., однако такие проекты сохранились, как правило, в тех регионах, где старые системные партии находятся в оппозиции к региональной или местной администрации. Так, КПРФ в 2015 г. стала мишенью спойлерских технологий в Калужской, Костромской областях, Владимире, Иваново, Ижевске, Сыктывкаре, Нижнем Новгороде и Ульяновске. В то время как в Новосибирске и Новосибирской области, Орле и Смоленске «альтернативные коммунистические списки» после регистрации выбыли. На распыление протестных голосов направлено создание различных нишевых проектов, призванных оттянуть голоса протестно настроенных групп (ориентированных на экологическую, патриотическую, гендерную тематику и т.д.).

Резко сократилось участие в выборах Российской партии пенсионеров за справедливость и партии «За справедливость!» — спойлеров «Справедливой России». В Костромской области роль партии «За справедливость!» изменилась практически на глазах: теперь в избирательном бюллетене она именуется «ПАРЗАС!», так как именно Костромская область стала единственным регионом, где в бюллетене был РПР–ПАРНАС. В целом именно в регионах, где в выборах активно собиралась участвовать РПР–ПАРНАС, отмечена повышенная активность таких «спойлерских» партий, как ДПР, «Народный альянс» (первые две связаны с Центром Андрея Богданова) и «Народ против коррупции», призванных не допустить прохождения представителей списка Демократической коалиции.

## **ДЕМОНТАЖ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И УСИЛЕНИЕ ГУБЕРНАТОРОВ**

Политические реформы 2013–2015 гг., призванные ослабить позиции политических партий, в итоге существенно ослабили (почти демонтировали) и без того крайне слабую систему сдержек и противовесов на региональном уровне.

Речь идет, во-первых, о резком ослаблении системы местного самоуправления в результате полученного регионами права менять систему управления муниципалитетами и распределение полномочий без согласия самих муниципалитетов. Это отразилось в растущем числе случаев насильственной отмены прямых выборов глав муниципальных образований и увеличении с одной трети до половины доли назначенцев региональных властей в конкурсных комиссиях по отбору сити-менеджеров. Возможность через конкурсные комис-



сии вмешиваться в формирование местной власти стимулировало губернаторов на все более массовые отмены прямых выборов мэров, а сити-менеджеры с 2014 г. фактически превращаются в назначенцев губернаторов. Также регионы получили право отменять прямые выборы мэров без согласия муниципалитетов, а выборы районных советов населением заменять делегированием от поселений; нечто подобное предложено и крупным городам через создание внутригородских районов и отмены собственно общегородских выборов (в 2014 г. первый такой эксперимент прошел в Челябинске, в 2015-м на аналогичную схему перешли еще два региональных центра — Самара и Махачкала)<sup>104</sup>.

В 2015 г. демонтаж самостоятельности местного самоуправления продолжился. Закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ ввел два новых варианта структуры органов МСУ. Ранее функции главы муниципального образования и главы администрации можно было совмещать в одном лице, только если это лицо избиралось напрямую населением. Если же выборы мэра отменялись, депутаты избирали председателя представительного органа — главу муниципального образования, а администрацию возглавлял нанимаемый по контракту сити-менеджер. Была предусмотрена и «гибридная» модель: население избирает главу (мэра), но при этом он выполняет политико-представительские функции, а администрацию возглавляет сити-менеджер (такой «гибрид», например, был введен в Екатеринбурге, где население выбрало мэром Евгения Ройзмана). Эта «двуглавность», изначально имевшая целью обеспечить разделение властей, приводила к множеству конфликтов. По новому закону нанятые по контракту сити-менеджеры получили право исполнять также полномочия глав муниципальных образований. Таким образом, функции единоличного руководителя муниципалитета переходят к формально нанятому по контракту, фактически же назначенному сверху чиновнику, а влияние избранных депутатов и председателя совета резко падает.

Формально новая модель вводится на выбор, как «четвертая» к трем вышеописанным (в качестве пятой модели Федеральным законом № 8-ФЗ введена система, при которой глава муниципального образования выбирается из числа депутатов, но слагает с себя депутатские полномочия и возглавляет местную администрацию). Однако при этом региональные власти получили право решать, какую модель в том или ином муниципалитете вводить. В результате по регионам пошла новая волна скороспелых изменений уставов муниципальных образований и превращения отобранных губернаторскими конкурсными комиссиями сити-менеджеров в единоличных глав муниципалитетов.

---

104 См. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В совокупности изменения законодательства о местном самоуправлении привели к массовой отмене решениями региональных властей прямых выборов глав муниципальных образований. И 2015 г. стал первым за длительное время, когда в единый избирательный день вообще не проводилось прямых выборов мэров региональных центров.

Параллельно с демонтажом самостоятельности МСУ резко усилилось влияние губернаторов на формирование представительных органов власти за счет лишения новых партий льгот при регистрации партсписков и кандидатов. Хотя изначально эти поправки были подарком старой системной оппозиции, на практике главным бенефициаром стала региональная исполнительная власть, так как система формирования избиркомов находится под ее контролем. В итоге региональные власти почти не ограничены в своем праве пускать на выборы региональных парламентов и органов местного самоуправления тех, кого считают нужным.

Усилению губернаторов способствовало и резкое снижение влияния политических партий: увеличение мажоритарной части в заксобраниях и органах МСУ означает усиление влияния администраций на состав этих органов. В то же время статус губернаторов вырос за счет получения ими электоральной легитимности вместо прежних назначений. При этом система завышенного «муниципального фильтра» позволяет им самим отбирать себе конкурентов. В итоге возвращенные выборы губернаторов превратились в процедуру референдумного типа. Этот перекокс был осознан, и в результате Кремль вновь стал активно назначать губернаторами «варягов», а на реакцию регионального общественного мнения перестали обращать внимание. Таким образом, принципы кадровой политики в отношении регионов, по сути, не изменились: получилось усиление статуса губернатора без изменения качества процедур кадрового отбора.

Наконец, в результате последних новаций вырастет влияние губернаторов и на состав следующей Государственной Думы. Если партсписки на выборах в Госдуму в основном формировались в Москве, то при выборах по мажоритарным округам явным преимуществом будут пользоваться кандидаты, опирающиеся на региональный административный ресурс, и даже навязанные Московской регионам кандидаты будут по факту гораздо более зависимы от губернаторов, чем списочники.

Администрация президента пытается ограничить доминирование губернаторов, призывая их к организации «конкурентных выборов», а также высказывает пожелание, чтобы уровень поддержки губернатора находился на уровне 60% голосов (неправильно получать больше В. Путина). Несмотря на это, в 15 регионах из 30, где проходили прямые выборы в 2014 г., победитель набрал более 80% (максимум в 91,4% у Николая Меркушкина в Самарской области), еще в восьми регионах — от 70 до 80%, и только в семи регионах победители набрали менее 70%, из них только в двух — менее 60% (Республика Алтай и Ре-

спублика Саха)<sup>105</sup>. В 2015 г. из 21 региона в семи победитель набрал более 80% голосов (в двух — более 90%), еще в пяти регионах — от 70 до 80% голосов, а в девяти регионах — менее 70%, их них в четырех — менее 60% (Марий Эл, Амурская, Архангельская и Иркутская области). В Иркутской области впервые после введения «муниципального фильтра» состоялся второй тур, который действующий глава региона С. Ерощенко проиграл. В Омской области кандидата, которому отказали в регистрации (коммунист Олег Денисенко), вернул на выборы Верховный Суд. Таким образом, в ответ на институциональный перекос, в ручном режиме в отдельных случаях методом прямых указаний пытались заставить губернаторов регистрировать отдельных конкурентов.

Статус отдельных губернаторов попытались понизить также за счет точечной отмены прямых выборов. Формально закон написан так, что правом отмены выборов может воспользоваться любой субъект Федерации, при этом выразители официальной точки зрения неоднократно заявляли, что в реальности норму будут применять только в этнически сложных регионах и только по разрешению сверху. Однако к этнически явно сложному Дагестану сразу же добавилась вполне моноэтничная Ингушетия, затем Кабардино-Балкария, где есть явный доминирующий этнос. Затем, без каких-либо объяснений, решили не допускать прямых выборов в «присоединенных» Крыму и Севастополе. В 2015 г. за ними последовали автономные округа, где в стандартную процедуру отбора кандидатов, из которых могут выбрать депутаты, включен губернатор «материнского» региона (законом № 6-ФЗ от 3 февраля 2015 г.). По факту нововведение усиливает позиции губернатора «материнского» региона, в первую очередь губернатора Тюменской области (этот пост занимает Владимир Якушев, избранный в 2014 г. на новый срок)<sup>106</sup>.

Наконец, для снижения влияния губернаторов широко используются силовика. Вероятность сценария, при котором усиление губернаторов за счет выборов референдумного типа потребует усиления неформального давления на них через силовые структуры, стала очевидна еще в 2014 г. (см. доклад фонда «Либеральная Миссия» 2014 г.). И действительно, в 2015 г. произошло две беспрецедентно жестких по своей публичной форме «губернаторских порки». Объектами уголовного преследования стали действующие губернаторы Сахалинской области А. Хорошавин и Республики Коми В. Гайзер. Вместе с ними под уголовное преследование попало почти все прежнее руководство регионов (в Коми фигурантами стали даже мэр Сыктывкара и спикер парламента). Несомненно,

105 В 2015 г. было также объявлено, что губернаторам не рекомендовано возглавлять списки на выборах в заксобрания, однако в 2015 г. это пожелание выполнил лишь один регион из одиннадцати (Новосибирская область).

106 В реальности таких округов сейчас в России три, и все они входят в число ключевых сырьевых регионов: Ненецкий АО (Архангельская область), Ямало-Ненецкий АО и Ханты-Мансийский — Югра АО (Тюменская область). Под отмену прямых выборов попали ХМАО и ЯНАО (в Ненецком выборы прошли в сентябре 2014 г.).

менно, у этих кейсов были и собственные причины (нефтяные сверхдоходы на Сахалине и возможные проблемы личных отношений властей Коми с некоторыми федералами), но форма их подачи была выбрана с целью максимально жесткой публичной демонстрации. Ранее, в довольно сложных ситуациях губернаторам позволяли уходить намного тише и без «публичной потери лица». В июне 2016 г. был арестован третий губернатор — глава Кировской области Никита Белых.

В целом ряде регионов объектами уголовного преследования оказались заместители губернаторов (в Ивановской и Челябинской областях ими стали ранее считавшиеся «неприкасаемыми» заместители губернаторов по внутренней политике). Сегодня почти в каждом регионе в администрации есть один, а то и несколько чиновников, оказавшихся в центре громких уголовных дел. Таким образом, если ранее силовики наращивали свое влияние за счет уголовных дел преимущественно на муниципальном уровне, теперь и для региональных чиновников риски стать объектом интереса правоохранителей резко возросли.

## **РЕЗУЛЬТАТЫ СИСТЕМНЫХ ПАРТИЙ НА ВЫБОРАХ 2014–2015 ГГ.**

Новый альянс власти и старых системных партий обозначил одну из главных интриг региональных выборов: смогут ли эти партии преодолеть негативный тренд электоральной динамики? С одной стороны, после фронды 2009–2011 гг. с ними одновременно боролись и власть, и новые партийные проекты, переманивавшие избирателей и кандидатов. С другой стороны, в 2013–2015 гг. они все более утрачивали прежнюю оппозиционную идентичность: многие поддержанные ими законопроекты были направлены против городского образованного избирателя, входившего в их базовый электорат в 2009–2011 гг. Выборы 2013–2014 гг. показали тревожные тенденции снижения относительной поддержки этих партий (по сравнению с думскими выборами 2011 г.). Так, «Справедливая Россия» в сентябре 2014 г. прошла только в пять региональных парламентов; активно стала терять городских избирателей КПРФ (падение ее результатов в городах оказалось бóльшим, чем на периферии).

Ряд описанных выше нововведений, направленных на поддержку старых партий, призван был помочь им получить часть голосов незарегистрированных партийных списков и кандидатов. Летом 2015 г. произошла агитационная активизация, в частности, «Справедливой России», начавшей массовое распространение ориентированных на социальную тематику газет, в которых доминировали темы ЖКХ, сборов на капремонт и роста цен (в феврале–марте 2015 г. было открыто 11 региональных центров помощи гражданам). Карикатура на Дмитрия Медведева и скандал с ней вернул партии флер оппозиционности. Попыталась активизироваться ЛДПР — вновь начал ездить по регионам лидер партии В. Жириновский. Однако выборы 2014 г. показали, что комплекс имиджевых и стратегических ошибок этих партий чаще стимулировал избира-

телей не представленных в бюллетенях политических сил отказываться от участия в голосовании. В целом полученные в сентябре 2015 г. результаты, если абстрагироваться от итогов по явке, удивительно похожи на результаты региональных выборов конца 2010 — начала 2011 г. По многим регионам они совпадают по ведущим партиям с разницей в несколько процентов (см. табл. 1).

**Таблица 1.** Результаты голосования за отдельные партии в 2010 и 2015 гг., %

Партия	Костромская область		Новосибирская область	
	2010	2015	2010	2015
ЕР	50,02	50,96	44,82	44,56
КПРФ	19,57	14,50	25,03	24,52
СР	12,64	11,09	10,32	10,33
ЛДПР	14,50	8,62	16,24	10,63

По сравнению с 2010 — началом 2011 г. партия власти выглядит лучше в Республике Коми, Воронежской, Курганской (вероятно, на пользу пошла смена непопулярного губернатора), Рязанской областях и ЯНАО. При этом, в отличие от 2013 и 2014 гг., четыре партии, представленные в Госдуме, прошли во все избранные региональные парламенты. Такой результат является во многом следствием отсека на этапе регистрации партий, которые могли реально претендовать на получение депутатских мандатов.

Вследствие принудительной консервации межпартийной конкуренции политическое поле остается достаточно сегментированным, борьба (в условиях отказа части избирателей от участия в выборах) идет в рамках сложившихся партийных ниш («партия власти», «коммунисты», «социальные партии»). Из новых партий относительный успех демонстрируют преимущественно проекты, конкурирующие в нишах коммунистической или социальной партии. Впрочем, тренд на «полевение» электората в условиях социально-экономического кризиса проявляется умеренно: левые демонстрируют тенденцию к небольшому росту своего удельного веса в рамках электората, не голосующего за «партию власти», но отобрать весомую долю у «Единой России» пока не в состоянии (возможно, в силу недостаточной оппозиционности и низкого качества организации избирательных кампаний). Менее удачная для левых партий динамика в городах (по сравнению с регионами в целом) заставляет предположить, что они продолжают терять голоса демократически настроенных оппозиционных избирателей.

Главный успех КПРФ в 2015 г. — это победа Сергея Левченко на выборах губернатора Иркутской области. Однако это успех не столько партии, сколько

поддержавшей кандидата коалиции региональной элиты, в которую вошли представители самых разных групп местной оппозиции, включая и местных либералов («Гражданская платформа», «Демократический выбор»). В целом ряде регионов на выборах губернатора кандидаты партии выступили слабо и опустили ниже второго места (Чувашия, Амурская и Архангельская области).

Не лучшая динамика на выборах по партспискам. В 2014 г. КПРФ прошла в 10 из 11 парламентов, демонстрируя пеструю динамику — от сохранения прежних позиций в Ненецком АО до падения в два раза и более в Республике Алтай и Брянской области. В большинстве случаев снижение от уровня 2011 г. составляло около 30%. В 2015 г. КПРФ прошла во все 11 региональных парламентов и все 23 избираемых населением представительных органа региональных центров. Но результаты существенно ухудшились. Один из ярких провалов — выборы гордумы Нижнего Новгорода, на которые была сделана ставка: КПРФ уступила здесь не только «Единой России», но и «эсерам», заняв третье место с 19,4% (в декабре 2011 г. было 31,5%). Катастрофические результаты на выборах законодательного собрания Калужской области (9,8% вместо 21,9% на выборах Госдумы и 21,2% на выборах Заксобрания в 2010 г.) и Воронежской областной Думы (10,9%, вместо 21,9% в 2011 г. и 18,5% в 2010 г.). Упали почти вдвое результаты в Белгородской, Костромской, Курганской, Магаданской, Рязанской областях. На муниципальных выборах двукратное и более падение результатов списков партии по сравнению с декабрем 2011 г. в Липецке, Магадане, Оренбурге, Томске.

Несомненно, голоса партии отнимают спойлеры, например КПСС и «Коммунисты России». Однако во многих случаях выборы были от спойлеров освобождены (например, в Воронежской области). Вероятно, сказывается как некая однотипность уже привычной агитации партии, так и чрезмерное педалирование советских символов, образов Сталина и Дзержинского, которое все более отталкивает умеренных и не разделяющих коммунистические взгляды избирателей.

Для «Справедливой России» ситуация в 2015 г. улучшилась, что связано как с искусственным снижением межпартийной конкуренции, так и с активной ставкой на социал-популизм и более креативную форму его подачи, чем у КПРФ. В предыдущие годы именно «эсеры» теряли более других от появления новых партийных проектов в глазах оппозиционного избирателя; часто они собирали голосов по отношению к выборам 2011 г. меньше в три-четыре раза, и все чаще вообще не преодолевали заградительный барьер. Этому процессу отчасти содействовала сама партия, избавившаяся от многих популярных в регионах оппозиционных политиков. В 2015 г. эту тенденцию в значительной степени удалось сломать: в большинстве случаев результат все равно ниже, чем в 2011 г., но лучше, чем в 2013–2014 гг. В Челябинской области на выборах Законодательного собрания партия получила 15,9% (думские выборы 2011 г. — 16,6%, Законодательное собрание 2010 г. — 14,6%). В Республике Коми

10,02% — это почти как в декабре 2011 г. (11,5%). В Магаданской области вышло даже выше прежних уровней — 13,5% (2011 г. — 11,6%, облдума 2010 г. — 11,2%). Близкий к 2011 г. процент в Новосибирской (10,6%, но хуже выборов 2010 г.) и Белгородской (8,2% вместо 11,6%) областях. Самое сильное снижение отмечено в Воронежской области (5,3% вместо 14,4%), а также в Калужской области (7,7% вместо 15,6%). Снизился результат в Костромской и Курганской областях.

На выборах гордумы Нижнего Новгорода партия с 21,6% обогнала КПРФ и заняла второе место (итог 2011 г. был удвоен); также удвоен результат в Астрахани, где отмечается политическая либерализация после двукратной замены мэра (22,9% вместо 12,6% в декабре 2011 г.). Снизились почти вдвое результаты в Чебоксарах, Оренбурге, чуть менее чем вдвое — в Смоленске. При этом наименее удачными регионами для «Справедливой России» оказались именно те, где активно участвовали в выборах иные партии, апеллировавшие к теме социальной справедливости (Российская партия пенсионеров за справедливость и др.) — Липецк, Орел, Смоленск.

Результаты ЛДПР по сравнению с 2011 г. снижались, но в большинстве случаев не радикально (на 20–30%). Вероятно, на фоне инертных кампаний других партий в эти годы даже привычный образ ЛДПР и ее лидера выглядел все же более ярко. Кроме того, специфика имиджа партии изначально не создавала завышенных ожиданий в отношении нее у городского демократически настроенного электората. Выборы-2015 показали гораздо более существенный, чем в минувшие годы, спад, несмотря на прохождение во все 11 региональных парламентов. Так, по сравнению с декабрем 2011 г. почти в два раза упали результаты в одном из самых стабильно голосующих за ЛДПР регионов — Магаданской области (в декабре 2011 г. было 17,37%, сейчас лишь 9,95%, облдума 2010 г. — 13,66%). Резко снизились итоги в Рязанской области (с 15,06% в декабре 2011 г. до 8,21%, облдума 2010 г. — 18,65%). Не впечатляют костромские итоги (с 16% в декабре 2011 г. снизились до 8,6%, облдума 2010 г. — 14,5%). С 9% до уже почти критических 6,06% упали результаты в Воронежской области, с 9,7% до 6,8% — в Белгородской. На выборах представительных органов региональных центров тревожные результаты показал ранее неплохой для партии Оренбург (7,4% вместо 19% в 2011 г.), сильное падение по Ижевску (8,8% вместо 17,5% в 2011 г.), по другим местам — падение на 30–40% от прежнего результата.

На фоне отстранения ПАРНАС от всех кампаний, кроме одной, шанс воспользоваться демократической безальтернативностью был в 2015 г. у «Яблока». Хотя все списки партии были зарегистрированы, а состав кандидатов был довольно сильным, агиткампании оказались очень слабыми. Не исключено, что партия сама боялась слишком большого успеха и превращения в результате в следующую мишень борьбы со стороны административного ресурса. Полный провал на выборах в Новосибирской области: если в декабре 2011 г. область



дала «Яблоку» 4,31% и сам Новосибирск — 6,32%, то теперь на выборах ЗС — только 2,43%, а горсовет Новосибирска — 3,04%. По сравнению с декабрем 2011 г. падение в большинстве случаев примерно в два, а где-то в три раза. Явных успехов три: прохождение в горсовет Владимира (5,5%, в 2011 г. было 5,73%), гордуму Костромы (6,4%, в 2011 г. было 5,01%) и гордуму Томска (5,54%, в декабре 2011г. было 7,06%). Кандидат от партии В. Михайлов прошел в Костромскую облдуму по одномандатному округу.

Единственный список РПР–ПАРНАС на выборах в Костромскую облдуму, как известно, не прошел с 2,28%. При этом по округам Костромы он получил от 3,1% до 4,5%. На выборах региональных парламентов случаев успеха непарламентских партий практически нет (лишь в одном одномандатном округе избран кандидат от «Гражданской платформы»). На муниципальных выборах таких успехов немало, но они связаны в основном с личностным фактором — выдвижением реально популярных и известных местных кандидатов.

Результаты выборов свидетельствуют, что основой тотального доминирования «Единой России» является мажоритарная составляющая, которая существенно увеличивает долю полученных ею мест. Так, на выборах региональных парламентов 13 сентября 2015 г. «Единая Россия» выиграла 213 округов из 230 (92,6%), а на выборах горсоветов региональных центров — 491 округ из 543 (90,92%). При этом немногие независимые кандидаты и кандидаты иных партий, которые победили в остальных округах, — это порой те же кандидаты власти, по разным причинам выдвинутые не от «Единой России».

## **МАНИПУЛЯТИВНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ВЫБОРОВ-2016**

С приближением думской кампании 2016 г. в уже сформировавшуюся по итогам прежних реформ картину институциональных ограничений для конкуренции были внесены дополнительные «перестраховочные» элементы.

Первым из них стал перенос выборов с декабря на сентябрь, что вписывается в общую стратегию на снижения явки в надежде добиваться нужного результата за счет мобилизации административно зависимого и конформистски настроенного электората.

Вторым стало еще большее сокращение возможностей независимого электорального контроля. Федеральным законом от 15 февраля 2016 г. № 29-ФЗ число наблюдателей от одного субъекта назначения (партии, кандидата) в одну избирательную комиссию было ограничено двумя, а число замен члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса — пятью разами. При этом введено требование представления списка назначенных наблюдателей не позднее чем за три дня до голосования. Одно и то же лицо может быть назначено наблюдателем только в одну комиссию. Таким образом, заранее будет известно, какие участки окажутся в день выборов без наблюдателей. Кроме того, закон фактически запрещает технологию так называемого мобильного наблюдения, когда дежурные бригады профессиональных юристов выез-



жают на наиболее сложные участки. Некоторой компенсацией является закрепление права наблюдателя производить фото- и видеосъемку (с того места, которое определено председателем участковой комиссии). Определено, что наблюдатели удаляются из помещения для голосования, если факт нарушения ими законодательства установлен в судебном порядке.

Затем были практически ликвидированы возможности для работы на участках представителей независимых НКО в статусе корреспондентов СМИ. Одновременно ограничены возможности журналистов: присутствие на избирательном участке в день голосования разрешено только тем, кто заключил не менее чем за два месяца до начала избирательной кампании трудовой или возмездный гражданско-правовой договор со СМИ, а заявки на аккредитацию также должны быть поданы не позднее чем за три дня до дня голосования (Федеральным законом от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ). Также введены штрафы для наблюдателей за нарушение «порядка работы избирательной комиссии, либо создание помех участию избирателей, участников референдума в голосовании, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния» — для граждан в размере от 2000 до 5000 руб., для должностных лиц — от 20 до 50 тыс. руб.

В-третьих, еще более ухудшил ситуацию для оппозиционных кандидатов новый закон об образовании избирательных округов. Главная особенность закона № 300-ФЗ, подписанного президентом 3 ноября 2015 г., — нарушение существовавшей ранее традиции образования максимально компактных округов, когда крупные муниципалитеты дробились между разными округами только если имели число избирателей, превышающее размеры одного мажоритарного округа. Согласно этой традиции за счет наличия компактных городских округов политическое представительство получали и города, и периферия. Теперь же почти во всех случаях, когда в регионе более одного избирательного округа, крупнейший город, вместо того чтобы стать базой для создания избирательного округа, дробится на части, которые объединяются с периферией. В мировой практике манипуляции с нарезкой округов, нарушающие их компактность, с целью создания преимуществ для определенных сил — в первую очередь при дроблении устоявшихся территорий с гомогенным составом населения — называются джерримендерингом (в судебной практике как доказательство применения джерримендеринга используется как раз измеряемый уровень компактности округов). В отечественной практике данную технологию называли «лепестковой нарезкой», когда округа идут «лепестками» от центра к периферии. Одним из первых примеров ее применения можно считать выборы Тульской областной думы 2014 г.

Данной проблемы в отношении нарезки округов нет в 32 регионах, где образуется единственный мажоритарный округ. Также проблема «разбавления» городских избирателей периферией не касается Москвы (15 округов) и Санкт-Петербурга (8 округов). Дифференциация политических предпочтений избира-

телей разных районов обоих крупнейших городов, конечно, присутствует, но она состоит не в различиях между голосованием в самих городах и аграрной периферии. Очевидная цель такой нарезки округов — ставка на понижение явки в городах и максимальная накрутка явки на периферии всеми способами, включая различные манипуляции и прямые фальсификации. Также крайне вероятно ставка на актуализацию антигородских настроений периферии.

На выборах Государственной Думы округа существенно больше по размерам, чем на региональных выборах, поэтому и избирательные кампании существенно дороже и организационно сложнее. Побеждать в них обычно под силу кандидатам, опирающимся на административные либо значимые финансовые ресурсы. Компенсировать нехватку таких ресурсов может высокая личная известность, но таких кандидатов немного. В итоге ситуация для представителей оппозиции выглядит максимально сложной, если только не произойдет радикального ухудшения социально-экономической обстановки и роста протестных настроений или часть округов не будет согласована для отдачи формально независимым кандидатам или представителям иных партий.

Наконец, в-четвертых, помимо ухудшения ситуации для оппонентов в мажоритарных округах и сокращения возможностей электорального контроля, был нанесен превентивный удар по политической независимости депутатов (которой опасаются и по причине возвращения мажоритарных округов, и по причине рисков ухудшения ситуации в стране). 18 марта 2016 г. Государственная Дума приняла в первом чтении законопроект о предоставлении партиям права лишать мандатов депутатов «за систематическое неисполнение своих обязанностей» (под последними понимаются посещение пленарных заседаний, работа в комитетах и комиссиях, прием избирателей). После критики законопроекта как антидемократического и коррупционного сообщалось, что Дума отложит его принятие, но 22 апреля закон был принят одновременно во втором и третьем чтениях. Депутат может быть лишен мандата по инициативе своей фракции либо по предложению комитета, в котором он состоит, решение «об установлении основания» будет принимать комиссия палаты по этике.

Эти скандальные нововведения, дискредитирующие справедливость предстоящих выборов, попытались компенсировать за счет улучшения имиджа Центризбиркома. Одиозного Владимира Чурова заменили на бывшего Уполномоченного по правам человека Эллу Памфилову, выбранную новым председателем ЦИК 28 марта 2016 г. При этом в новый состав ЦИК (15 человек) из прежнего вошло только шесть человек. Среди покинувших ЦИК все его прежнее руководство (заместители председателя Станислав Вавилов и Леонид Ивлев, секретарь ЦИК Николай Конкин). Впервые среди назначенных представлены не только все парламентские партии, но и сразу две внепарламентские (Александр Кинев — РОДП «Яблоко», Евгений Шевченко — «Патриоты России»). КПРФ представлена сразу двумя членами — это Евгений Колюшин и депутат Государственной Думы Василий Лихачев.

В то же время даже на региональные избиркомы новый ЦИК в 2016 г. сможет повлиять слабо. Формально перед предстоящими выборами должен был пройти процесс формирования нового состава избирательных комиссий большого числа субъектов Федерации. Так, в течение 2011 г. перед прошлыми выборами Государственной Думы был обновлен состав 64 избирательных комиссий регионов (из 83). Однако и здесь в 2016 г. была применена технология манипулятивных нововведений. Выборы были перенесены на более ранний срок, при этом согласно новым нормам законодательства, если срок полномочий избирательной комиссии региона истекает в 2016 г. после 29 мая, полномочия избирательной комиссии продлеваются до окончания избирательной кампании. Таким образом, перед нынешними думскими выборами новые составы большинства региональных избиркомов формироваться не будут, сейчас речь идет о формировании лишь восьми региональных избирательных комиссий.

## ВЕРОЯТНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

Предвыборная кампания фактически началась с массовых праймериз («предварительного внутрипартийного голосования») «Единой России», состоявшихся 22 мая 2016 г. На этот раз они максимально напоминали обычные выборы — с избирательными участками (в соотношении примерно 1:5 к обычным выборам), где мог проголосовать любой желающий, по приходе на участок внесенный в список. При этом и скандалы на праймериз максимально напоминали скандалы на обычных выборах: отмена регистрации ряда сильных, но нежелательных для властей региона кандидатов, организованный подвод избирателей, подкуп, давление на бюджетников, вбросы, переписывание протоколов и т.д.

Результаты оказались весьма показательными: региональные элиты в ряде случаев демонстративно прокатили «федеральных» кандидатов в пользу своих, местных кандидатов. Среди проигравших оказался глава комитета Государственной Думы по международным делам Алексей Пушков, главный редактор журнала «Эксперт» Валерий Фадеев, известные депутаты, ранее состоявшие в движении «Наши», — Роберт Шлегель и Илья Костунов, один из символов ОНФ-2011 — токарь Валерий Трапезников, бывший замсекретаря Генсовета ЕР Юрий Шувалов и т.д. Это показывает, что в новых условиях медиаизвестность не может заменить готовности и способности непосредственно работать с различными группами местной элиты и населением. Сыграла свою роль, конечно, и связь претендентов с понизившими свое влияние крупными федеральными политиками, но общее усиление влияния региональных администраций налицо.

Как представляется, при инерционном сценарии (без резкого ухудшения социально-экономической ситуации и появления значимых расколов в федеральной элите) на федеральных выборах могут быть получены результаты в

значительной степени близкие полученным на региональных выборах 2015 г.: сохранение в Госдуме все тех же партий при уменьшении общей доли так называемой системной оппозиции. Новая нарезка мажоритарных округов еще более снижает их шансы добиться здесь успеха.

При этом существует значительный риск того, что результаты выборов по мажоритарным округам будут восприняты обществом как скандальные и несправедливые (особенно в условиях фактического разгрома независимого электорального наблюдения) и противоречащие магистральному партийно-идеологическому голосованию избирателей, что может заложить основу нового политического кризиса и в значительной степени подорвать авторитет избираемого органа.

Теоретически можно предположить появление в Думе какой-то из новых партий, но для этого она должна получить существенное федеральное медийное и организационное содействие, что невозможно без того, чтобы часть ресурсов была отвлечена от поддержки «центрального» списка («Единой России»). Теоретически такие шансы были у Партии Роста (бывшее «Правое дело») и «Родины», однако по ситуации на начало июня они не смогли организовать в свою поддержку ни массовой медийной кампании, ни сформировать пул сильных региональных кандидатов, достаточный по численности, чтобы сумма голосов их личной поддержки могла вытащить весь федеральный список. В таких условиях новые партии (а также старые, например «Яблоко») могут рассчитывать лишь на победу некоторых кандидатов в мажоритарных округах и/или преодоление 3%-го барьера, необходимого для получения государственного финансирования и права на льготную регистрацию кандидатов.

Одновременно будет усиливаться институциональный перекосяк в пользу губернаторов, несмотря на все предпринимаемые центром «ручные» меры, которые по своей природе не могут оказать системного влияния на ситуацию. Невозможно заставлять каждого губернатора проводить конкурентные выборы, когда есть рычаги, чтобы этого избежать, и влиятельные покровители в федеральной элите. Невозможно слишком часто арестовывать и сажать губернаторов — если этой процедурой злоупотребить, вместо острастки можно получить хаос в управлении. И все это сознают, губернаторы — в первую очередь.

При этом даже экономические проблемы регионов не делают посты губернаторов менее привлекательными. Власть — это важнейший ресурс даже в самом бедном регионе, позволяющий помогать ими мешать тому или иному бизнесу, держать на плаву те или иные бизнес-структуры, обеспечивать их бюджетными заказами, а тех или иных чиновников — статусом и должностями.

Изменение формата избирательной системы и восстановление мажоритарной составляющей неизбежно повысит фактическую политическую независимость депутатов, которые будут вынуждены ориентироваться не только на мнение партийной и государственной бюрократии, но и на мнение своих изби-

рателей и поддержавшие их региональные и местные элиты. Этот процесс не в состоянии остановить даже введение императивного мандата, которое может создать лишь конфликт между прямой легитимностью одной части депутатов и административно-бюрократической зависимостью другой. Рост этого влияния представляется неизбежным независимо от формальной партийной принадлежности избранных депутатов. При этом возможное ослабление федеральной власти в условиях усиления экономического, а возможно и политического кризиса лишь усиливает риски выхода по факту тех или иных звеньев системы из-под контроля.

**Николай Петров, Кирилл Рогов**

## **ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И СИЛОВЫЕ КОРПОРАЦИИ**

Российский политический режим претерпел в 2014 г. весьма радикальные изменения, которые нашли свое отражение и в самой конструкции исполнительной власти, и в изменении веса и влияния тех или иных ведомств и структур, и, разумеется, в кадровой политике. Задним числом видно, что поворот готовился исподволь, начиная с мая 2012 г., в феврале-марте 2014-го был сделан ряд резких движений, а дальше, на протяжении 2014–2016 гг., остальные элементы системы приводились в соответствие с произошедшими под влиянием внутренних и внешних факторов изменениями.

При этом на первом этапе кадровые изменения были незначительны и носили скорее технический характер, однако в 2015 — начале 2016 г. они стали нарастать, в особенности в силовом блоке, который изменился радикально — и структурно, и в кадровом отношении. Учитывая роль силового блока в политической системе, еще более возросшую в посткрымский период, эти изменения, скорее всего, приведут к дальнейшим изменениям во всей системе управления.

### **НЕФОРМАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ И БЛИЖНИЙ КРУГ: ОТ «КОРПОРАТИВИЗМА» К «СУЛТАНИЗМУ»?**

Исполнительная власть в России является продолжением власти президентской. Новый всплеск популярности Владимира Путина после операции по присоединению Крыма и перехода к стратегиям внешнеполитической конфронтации не мог не сказаться на общих контурах конструкции исполнительной власти. В целом можно говорить о том, что персоналистский характер российского политического режима приобретает новое качество — и в силу длительности пребывания Путина у руля российской государственности, и в силу вождистского характера посткрымской мобилизации.

Усиление персоналистского характера режима на протяжении третьего, а по сути — четвертого срока Путина происходит за счет постепенного размывания круга давних соратников, а также снижения в условиях экономического кризиса и изменившегося политического контекста влияния и фактической самостоятельности некоторых крупных корпораций. Можно сказать, что имеет место своего рода переход от подобию корпоративистской модели «совета директоров» (при лидирующей роли Путина), характерной для 2000-х гг., к новой модели, все более напоминающей принцип «царского двора».

О размывании группы давних соратников Путина можно говорить как о набирающей силу тенденции. Часть «старой гвардии» оставляет посты, которые занимала с начала 2000-х: Виктор Золотов покинул пост главы Службы безо-

пасности президента (сентябрь 2013 г.), Е. Муров — пост главы ФСО (2000 — июнь 2016 г.), В. Кожин — пост главы Управления делами президента (май 2014 г.), В. Якунин — главы РЖД (2003 — август 2015 г.), потерял место Виктор Иванов (июнь 2016 г.). Некоторые из них уходят из высшего управленческого эшелона, другие перемещаются на новые должности, порой не менее значимые (В. Золотов). Однако на их места приходят более молодые люди, хотя и с заведомо меньшим весом, но получающие доступ к ресурсам и «первому лицу», а значит, имеющие перспективу наращивать собственное влияние.

Сенсационную отставку Владимира Якунина, считавшегося членом ближнего круга (так называемый кооператив «Озеро»), имеет смысл рассматривать также в перспективе наметившегося процесса ослабления автономии государственных и окологосударственных корпораций. Если в прошлый кризис Кремль избавлялся от сильных глав регионов, демонтируя региональные политические машины (М. Шаймиев, М. Рахимов, Ю. Лужков), то сейчас под прицелом оказались крупные государственные и окологосударственные корпорации, нарастившие политический вес в прошлые годы. Помимо отставки Якунина, здесь можно также отметить отставку главы Внешэкономбанка Владимира Дмитриева (февраль 2016 г.) и главы «РусГидро» Евгения Дода (сентябрь 2015 г.). В целом эти события находятся в тренде кризисной оптимизации управления — стремления поставить ключевые государственные корпорации под более жесткий контроль, умерить их аппетиты и хозяйственно-коммерческую автономию в условиях сжатия ресурсной базы режима. «Дело «РусГидро»» и достаточно жесткую отставку Якунина можно рассматривать как своего рода «кризисное» предупреждение другим корпорациям и структурам. Впрочем, наиболее политически сильные государственные корпорации и в некоторых отношениях наиболее проблемные — «Ростех», «Газпром» и «Роснефть» — пока сохраняют свое исключительное положение и продолжают управляться по сложившейся в 2000-е гг. модели привилегированных вотчин.

Весьма существенной для характеристики внутриэлитных балансов и неформальных механизмов управления представляется и другая тенденция в динамике элит, вполне ярко обозначившаяся в последние годы, — быстрое продвижение на руководящие посты детей функционеров и бизнес-управляющих ближнего окружения. Родственники главных путинских силовиков совершают преимущественно экспансию в банковскую и финансовую сферу. Так, Дмитрий Патрушев возглавляет шестой по размерам банк в стране — Россельхозбанк (РСХБ), Денис Бортников — «Банк ВТБ Северо-Запад», Петр Фрадков — первый зампред ВЭБа, Сергей Иванов-мл., занимавший руководящие посты в РСХБ и крупнейшей страховой группе «Согаз», с апреля 2016 г. — старший вице-президент Сбербанка. Антон Устинов сменил С. Иванова на посту главы «Согаза», а Юрий Шамалов возглавляет крупнейший негосударственный пенсионный фонд «Газфонд». Вполне заметны, впрочем, успехи детей и в реальном секторе, в особенности в инфраструктурных компаниях. Борис Ковальчук — глава гос-

компании «Интер» РАО ЕЭС, Андрей Муров — глава Федеральной сетевой компании ЕЭС, Кирилл Шамалов является зампредом правления и совладельцем «Сибура», Станислав Чемезов возглавляет мощный диверсифицированный холдинг «Интербизнесгрупп», а Игорь Ротенберг — председатель совета директоров и совладелец «Газпром бурения», а также десятка других компаний, в частности «РТ-Инвест транспортные системы», прославившейся в 2015 г. введением системы «Платон»<sup>107</sup>.

Все это выглядит уже не как набор эксцессов, но как системная тенденция, свидетельствующая об эволюции политического режима в направлении «султанизма» с его специфическими механизмами лояльности и семейно-клановых принципов интегрированности ближнего круга. Стоит отметить, что упрочили свое положение, в частности, «семьи» лиц, попавших под международные санкции после операции по присоединению Крыма. Для понимания конфигурации ближнего круга в России традиционно имеет большое значение «дачная тема». Так, эксперты много писали о роли в политической и хозяйственной жизни России 2000-х гг. членов кооператива «Озеро». В июле 2016 г. газета РБК опубликовала расследование о дачном конгломерате на озере Валдай, вблизи президентской резиденции «Ужин»; согласно расследованию, основными владельцами земли в дачном хозяйстве являются структуры, связанные с семьями Ковальчуков, Шамаловых и Ротенбергов, а среди жителей — руководящие сотрудники ФСО и Управления делами президента, получавшие в последние годы новые назначения<sup>108</sup>.

## СТРУКТУРНЫЕ СДВИГИ: СИЛОВИКИ И «ЭКОНОМИСТЫ»

Главной тенденцией в эволюции исполнительной власти в целом в посткрымский период — во второй фазе политической реакции — стало относительное изменение веса «силовых» и «гражданских», экономических структур и элит. Сама по себе новая повестка политического развития, в центре которой оказалась проблематика внешней конфронтации и блокирования внутренних угроз, диктует смещение центров принятия решений и веса соответствующих элит и ведомств.

Администрация президента, Совет безопасности, Генеральный штаб, Министерство обороны, ФСБ и Министерство иностранных дел образуют своего рода административный костяк системы принятия и исполнения решений в рамках стратегии конфронтации, а главы этих ведомств становятся в том числе

107 Появляются фигуры из детей и в госуправлении: к псковскому и подмосковному губернаторам Андрею Турчаку (2009) и Андрею Воробьеву (2013) добавились Илья Шестаков, ставший главой «Росрыболовства» (2014), и Павел Фрадков, перешедший с поста замруководителя Росимущества на пост заместителя управляющего делами президента (2016).

108 См.: Голунов И., Мязина Е., Баданин Р. Дача с видом на президента // <http://www.rbc.ru/newspaper/2016/07/14/57861ba69a79474ef0f8e48f/>



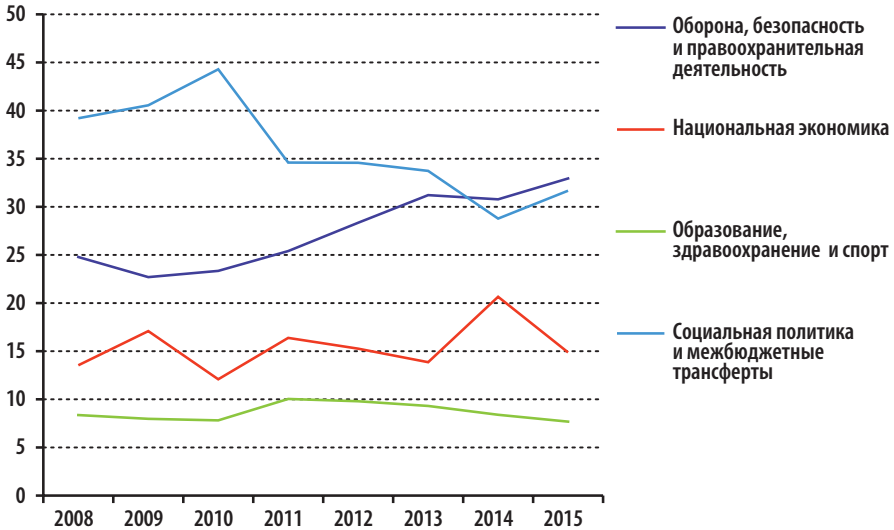
публичными спикерами, разъясняющими логику и задачи стратегии конфронтации. В публичных выступлениях главы (на тот момент) Администрации президента С. Иванова, главы Совета безопасности Н. Патрушева, главы МИДа С. Лаврова наиболее последовательно развернута новая идеология российской государственности, главным содержанием и задачей которой является противостояние Западу<sup>109</sup>.

Соответственно, роль прочих структур исполнительной власти оказывается вторичной по отношению к этому стратегическому ядру и формулируемому им кругу задач и ограничений. Так, правительство в рассматриваемый период не смогло вернуть или сохранить политическое влияние даже на фоне острого экономического кризиса, который, казалось бы, должен вести к наращиванию веса экономического блока в структурах управления. Однако никакой собственно правительственной антикризисной программы и сильных экономических инициатив выдвинуто не было — деятельность правительства находилась на периферии «геополитической», т.е. конфронтационной, повестки во внешней и внутренней политике, задаваемой Администрацией президента и силовым блоком.

Динамика расходов федерального бюджета в целом вполне наглядно отражает приоритеты государственной политики (формируемые в России не законодателем, а именно исполнительной властью). В 2012–2013 гг. резко, почти в полтора раза выросла доля расходов на правоохранительную деятельность и национальную безопасность, с 2013 г. начался заметный рост расходов на оборону, который резко ускорился в 2015 г., на фоне экономического кризиса и сокращения социальных расходов. В целом расходы на правоохранительную деятельность и национальную оборону превышали в 2013–2015 гг. 30% всех расходов федерального бюджета, а в 2015 г. достигли 33%, более чем в четыре раза превысив совокупные расходы на образование и здравоохранение и более чем в два раза — расходы на национальную экономику.

---

109 См.: Николай Патрушев: «Кто управляет хаосом. США пытаются преодолеть кризис за счет других, разрушая целые страны» // Российская газета. 2015. 10 февр. <http://www.rg.ru/2015/02/11/patrushev.html>; Николай Патрушев: «За дестабилизацией Украины скрывается попытка радикального ослабления России» // Коммерсантъ. 2015. 22 июня. <http://www.kommersant.ru/doc/2752250/>; Патрушев Н. Вызов принят // Российская газета. 2015. 22 дек. <https://rg.ru/2015/12/22/patrushev-site.html>; Лавров С. Историческая перспектива внешней политики России // [http://www.globalaffairs.ru/person/p\\_744/](http://www.globalaffairs.ru/person/p_744/)



Источник: Федеральное казначейство.

Расходы федерального бюджета, 2008–2015 гг. (в % от всех расходов)

В условиях значительной волатильности нефтяных цен и политики модифицированного таргетирования инфляции, напротив, скорее возросла роль Центрального банка, в руках которого оказались многие важнейшие инструменты — управление ключевой ставкой, решение о сглаживании курсовых колебаний, политика кредитования под залог активов и пр. Несмотря на весьма драматические события на валютном рынке в конце 2014 г. и массированную атаку сторонников денежных интервенций, Центральный банк в целом в этот кризисный период пользовался значительной поддержкой президента в рамках мандата на поддержание макроэкономической стабильности и максимальное сохранение золотовалютных резервов<sup>110</sup>.

На долю же правительства прились не слишком благодарные, скорее технические задачи оптимизации бюджета в условиях резкого сокращения финансовых ресурсов, т.е. сокращения расходов и поиска возможностей фискальной консолидации, а также нормативного и экспертного обеспечения ведущихся Россией экономических войн и интеграции Крыма в бюджетную и экономическую систему России. Однако и в бюджетной сфере ключевые решения по уровню финансирования военных расходов и силового блока, по всей видимости, принимались на более высоком уровне, не оставляя правитель-

110 См., например, «большую» пресс-конференцию В. Путина 17 декабря 2015 г. (<http://kremlin.ru/events/president/news/50971/>).

ству пространства для сколько-нибудь существенного маневра. Деятельность Министерства экономического развития ограничивалась либо уточнением и проработкой различных санкционных режимов, — в отношении Украины, стран Запада, Турции, — либо лоббистскими антикризисными мерами вроде создания Агентства кредитных гарантий (2015) и Госкорпорации поддержки малого и среднего бизнеса (2016).

При этом вследствие общей политической слабости кабинета министров усиливается тенденция перетекания полномочий к различного рода окказиональным институтам, или субститутам. К таким субститутам внутри правительства можно отнести вновь появившиеся территориальные министерства — к созданному ранее Министерству по делам Дальнего Востока (2012 г.) добавились Министерство по делам Северного Кавказа (2014) и Министерство по делам Крыма, позже расформированное (2014–2015). Попытки консолидировать управленческие и ограниченные материальные ресурсы вылились в идею «проектного офиса» правительства, который должен быть создан в течение 2016 г., однако и эта идея была перехвачена президентскими структурами.

К внешним субститутам, призванным скорее «дублировать» или подменить правительство, можно отнести активизацию деятельности различных советов при президенте. Так, весной 2016 г. была предпринята попытка реанимации Экономического совета, созданного еще в 2012 г., но бездействовавшего (президиум совета ни разу не собирался с января 2014 г.). Предполагалось, что ключевую роль в совете будет играть Алексей Кудрин и близкие ему экономические эксперты, а сам совет станет своего рода базой для разработки и обкатки новой экономической программы. Однако проведенное в конце мая 2016 г. заседание президиума совета продемонстрировало, что доминировать в совете Кудрину не позволяют: президент Путин определенно обозначил приоритет «геополитических» целей своей администрации перед собственно экономическими, а значит, и те достаточно жесткие рамки, в которых Кудрину разрешено разрабатывать свои предложения<sup>111</sup>. Более того, в июне 2016 г. был создан еще один совет при президенте — по стратегическому развитию и приоритетным проектам, в который вошли все ключевые фигуры правительства, Администрации президента, руководители палат парламента. Столь представительный по своему составу орган практически не оставляет пространства для наращивания аппаратного влияния Экономическому совету и выглядит в результате скорее предвыборным штабом, имеющим полномочия по распределению средств в период подготовки президентских выборов, а значит, еще более ограничивающим самостоятельность правительства.

111 См.: Кудрин предложил Путину снизить геополитическую напряженность // Ведомости. 2016. 30 мая. <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/05/30/642871-kudrin-putinu/>

Начавшееся ослабление государственных и околোগосударственных корпораций и слабость правительства лишь обратная сторона главного тренда: продолжающегося системного усиления силовых органов и их представителей в системе исполнительной власти, формирования своеобразной внутренней вертикали силового управления и конгломерата осуществляющих его «силовых корпораций».

Вследствие этой тенденции снижается роль не только правительства, но даже структур Администрации президента, во всяком случае ее гражданско-политических подразделений. Так, например, громкие аресты губернаторов, ставшие новым трендом 2015–2016 гг. (см. ниже), продемонстрировали, что роль прежних механизмов принятия кадровых решений в отношении губернаторских постов снижается — судьба действующего губернатора может быть решена через голову соответствующих подразделений Администрации президента, если действия силовиков получают одобрение по другим каналам.

Отражением тенденции снижения роли прежних технологий управления внутривластными процессами и выборными процедурами стали также кадровые замены в управлении внутренней политики Администрации президента. Его главой вместо имевшего большой опыт публичной политической деятельности О. Морозова накануне электорального цикла 2016–2018 гг. стала политтехнолог нового поколения Т. Воронова с приданным ей первым замом по региональной политике — офицером Службы безопасности президента Игорем Дивейкиным<sup>112</sup>.

Люди в погонах выглядят основным кадровым резервом административно-бюрократической системы. Так, три новоназначенных в 2014–2015 гг. представителя президента в федеральных округах имели генеральские чины — вице-адмирал с чекистским прошлым, возглавлявший силовую операцию по присоединению Крыма, Олег Белавенцев (Крымский ФО, март 2014 г.), генерал-лейтенант внутренних войск Сергей Меликов (Северо-Кавказский ФО, май 2014 г.) и генерал армии, бывший командующий внутренними войсками МВД Николай Рогожкин (Сибирский ФО, май 2014 г.). Правда, летом 2016 г. двое из них утратили свои посты, а Белавенцев был переброшен на Северо-Кавказский округ, но само по себе перемещение генералов на политические гражданские должности отражает общий тренд, выразившийся и в последних губернаторских назначениях. Так, губернатором Тульской области стал бывший охранник и адъютант Путина генерал-лейтенант Алексей Дюмин (февраль 2016 г.), губернатором Ярославской области — генерал-лейтенант милиции, выходец из ФСО Дмитрий Миронов (июль 2016 г.), губернатором Калининградской области — еще один бывший охранник Путина, последний год работавший главой

112 См.: Политику укрепили политологом // Коммерсантъ. 2016. 27 марта. <http://www.kommersant.ru/doc/2697133/>

областного УФСБ, генерал Евгений Зиничев (июль 2016 г.), губернатором Кировской области — работавший с Путиным еще в Ленинградском управлении КГБ, а потом перешедший в бизнес и на гражданскую службу Игорь Васильев (июль 2016 г.).

В целом можно сказать, что последние два с половиной года характеризовались:

- общим увеличением веса силовиков в политической системе, продолжающейся экспансией представителей силовых корпораций в различные сферы управления;
- расширением репрессивных политик, осуществляемых силовиками в отношении различных элитных и гражданских групп;
- актуализацией конфликтов между силовыми корпорациями, отражающими обострение борьбы за ресурсную базу и «подведомственные территории», а также начавшуюся в силовых корпорациях смену поколений и попытки создания системы сдержек и противовесов внутри силовой мегакорпорации<sup>113</sup>.

## ФСБ: КОНСОЛИДАЦИЯ СИЛОВОЙ ВЕРТИКАЛИ

Экспансия и усиление роли ФСБ в структурах исполнительной власти происходит в течение всего путинского правления<sup>114</sup>, однако после операции по присоединению Крыма (в котором ведомство сыграло важную роль) и внешнеполитического разворота 2014–2015 гг. этот процесс получил новый импульс и, что очень важно, определенную публичную легитимацию.

Рост влияния ФСБ в течение третьего путинского президентского срока обеспечивался (1) постоянным расширением антитеррористического и антиэкстремистского законодательства, а также составов, связанных с угрозами конституционному строю, и ужесточением наказаний по этим составам, подведомственным ФСБ, (2) растущим весом ФСБ в расследовании крупных экономических и коррупционных дел, традиционно являющихся механизмом перераспределения полномочий и ресурсов внутри властной системы и обеспечения лояльности управлен-

113 Согласно недавней справке «Известий», в России в силовых структурах работает более 4 млн человек. Общая численность сотрудников МВД составляет около 1,3 млн, Минобороны — 2,2 млн, ФСИН — 325,5 тыс., ФСКН — 40 тыс. Штатная численность судейского корпуса составляет около 30 тыс., судебных приставов насчитывается порядка 23 тыс., работников прокуратур — 63 тыс., 20 тыс. трудятся в Следственном комитете, 34,5 тыс. числятся в миграционной службе, налоговиков в России около 166 тыс. Из-за секретности сложно подсчитать точное количество сотрудников ФСО, ФСБ и военной разведки, но, по примерным подсчетам, их численность составляет около 250 тыс. (<http://izvestia.ru/news/569683#ixzz3ODdOk6vn>), в том числе порядка 170 тыс. пограничников.

114 См.: Kryshstanovskaya O., White S. 'Putin's Militocracy' // Post-Soviet Affairs. 2003. N 19(4). P. 289–306; Солдатов А., Бороган И. Новое дворянство : Очерки истории ФСБ. United Press, 2011.

ческой и бизнес-элит, (3) координирующей ролью ФСБ в обширной системе контрольных и правоприменительных органов и (4) негласной функцией ФСБ как «тайной полиции», осуществляющей контроль за деятельностью государственных и коммерческих структур через своих представителей в их руководстве.

В этом последнем отношении ФСБ планомерно движется к андроповской модели тотального контроля: представители ФСБ («смотрящие») в обязательном порядке присутствуют в руководстве государственных органов, правительственных структур, крупных корпораций, вузов. Повсеместное присутствие «безопасников» и представителей «конторы» в управленческих структурах позволяет не только собирать информацию о деятельности последних, но и внедрять идеологию предотвращения угроз в повседневную практику управленческих решений. В то же время, по мнению экспертов, ФСБ сегодня играет роль координатора деятельности практически всех контрольных органов. Так, по оценке руководителя международной правозащитной группы «Агора» П. Чикова, «теперь есть только один центр принятия решений, сформировалась иерархия силовиков с госбезопасностью во главе... Контроль пересечения госграницы — через Погранслужбу. Контроль за финансовыми потоками — через Росфинмониторинг. Контроль над неправительственными организациями — через Минюст. Контроль за интернетом — через Роскомнадзор. <...> МВД и ФСКН обязались согласовывать нормативные акты, регулирующие оперативную деятельность, в той же ФСБ»<sup>115</sup>.

Участие ФСБ в общеполитических репрессиях выражается в расширении практики правоприменения по статьям, связанным с государственной безопасностью (контрразведка, территориальная целостность, экстремизм, угроза конституционному строю). Эти репрессии носят точечный и часто скорее демонстративный характер, они направлены на изменение политического климата: указывают гражданам и организациям на возможные издержки тех или иных действий или высказываний, воспитывая страх и внутреннюю цензуру. Однако основной корпус развертывающихся с 2012 г. репрессий имеет своей целью элиты — гражданские, управленческие и бизнес-элиты, в отношении которых репрессии уже нельзя назвать точечными. В настоящее время подобные репрессии имеют характер постоянно действующего управленческого механизма, обеспечивающего лояльность элитных групп, а также перераспределение ресурсных потоков и политического влияния тех или иных элит, корпораций и кланов. Основным рычагом этих репрессий становятся обвинения в хищении, превышении должностных полномочий, растрате и коррупции.

---

115 Чиков П. Силовая вертикаль. Как ФСБ подчинила себе все институты правопорядка // [https://slon.ru/posts/49864?utm\\_source=slon.ru&utm\\_medium=internal&utm\\_campaign=follow-up#payline/](https://slon.ru/posts/49864?utm_source=slon.ru&utm_medium=internal&utm_campaign=follow-up#payline/)

Число выявленных ФСБ России преступлений, 2010–2016 гг.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016, январь–июнь
Всего	5270	6354	6647	8634	10410	13159	8052
Экономические	1869	1541	1586	2056	2021	2926	1988
Терроризм	56	45	53	52	189	396	402
Экстремизм	40	69	108	177	242	331	225

Источник: сборники «Состояние преступности в России» за 2012–2016 гг. / МВД России.

Расширение репрессивных функций ФСБ хорошо иллюстрирует вышеприведенная таблица. Как видим, в целом интенсивность возбуждения уголовных дел по инициативе ФСБ начинает резко нарастать с 2013 г., в 2015 г. число дел по сравнению с 2012 г. выросло в два раза, а в январе — июне 2016 г. выявлено почти столько же преступлений, сколько в 2013 г. Стремительный рост дел по экстремистским и террористическим статьям отражает как общий резкий рост возбуждаемых дел по этим составам в 2013–2016 гг. (см. также в разделе «Суды и правоохранительные органы: репрессивное правоприменение» настоящего доклада), так и возрастающую роль ФСБ в их «раскрытии». Притом что на территории России в последние годы не совершалось крупных терактов, количество дел по статье «Терроризм» выросло в 2015 г. по сравнению с 2012 г. в восемь раз. А за первое полугодие 2016 г. возбуждено столько же дел, сколько за весь 2015 г. Более низкими, но все равно стремительными темпами растет и число дел по экстремистским статьям: в 2015 г. по сравнению с 2012-м их число выросло в три раза, а в первом полугодии 2016 г. интенсивность их заведения вновь выросла на 25%. Такие темпы роста — следствие постоянного расширения и размывания этих составов в законодательстве и «превентивного» использования их для преследования определенных политических и религиозных групп.

Но наибольший интерес представляет статистика экономических дел. Выявленные ФСБ экономические преступления — это преступления особой значимости, связанные с контролем за значительными ресурсными потоками и высшим управленческим звеном. Именно такие дела являются основным рычагом контроля за управленческими и бизнес-элитами. Как видим, в 2011–2012 гг. число таких дел, инициированных ФСБ, уменьшилось, в 2013 г. обозначилась тенденция к росту, а качественный скачок происходит в 2015–2016 гг. В 2015 г. было «выявлено преступлений» в полтора раза больше, чем в 2013 и 2014 гг., а только за первую половину 2016 г. столько же, сколько за весь год в 2013–2014 гг.

Наиболее яркими примерами хозяйственно-политических и коррупционных репрессий стали знаменитое «дело Сугробова», в рамках которого пре-

ступной группой было объявлено одно из ключевых подразделений МВД, «дело Гайзера», по которому преступным сообществом было объявлено и арестовано почти в полном составе руководство Республики Коми, «дело Хорошавина» — еще одного арестованного губернатора. Это наиболее громкие случаи, более рутинные дела, раскручиваемые ФСБ совместно с СКР в отношении управленческих и бизнес-корпораций, нарастают буквально снежным комом: «дело “Сколково”» (2013), «дело “Роснано”» (2015), «дело ГУФСИН» (2015), «дело Министерства культуры» (2016), «дело о контрабанде», приведшее к отставкам руководителя ФСО Е. Мурова и директора ФТС А. Бельянинова (2016). Характерно, что такие дела, будучи запущены в какой-то момент, имеют тенденцию затягиваться на много лет, то затухая, то активизируясь, что позволяет держать адресную элитную или социальную группу в постоянном напряжении и сохранять постоянный рычаг давления на нее. В настоящее время значительная часть управленческой элиты буквально обложена такими делами, как сторожевыми вышками.

Помимо управленческих и бизнес-корпораций, третьим стандартным объектом хозяйственно-политических репрессий являются региональные и местные администрации. В прошлом докладе мы предполагали, что вынужденное возвращение к избранию губернаторов потребует активного использования силовиков для контроля за региональными администрациями и нивелирования их электоральной автономии. Помимо трех арестованных в течение последнего года губернаторов (кроме упомянутых Гайзера и Хорошавина, это еще губернатор Кировской области Никита Белых), следует упомянуть также уголовные дела против двух вице-губернаторов Краснодарского края, первого зампреда правительства Ивановской области, вице-губернатора Новгородской области, вице-губернатора Челябинской области из команды предшественника нынешнего губернатора (до этого под следствием оказались еще три члена команды отправленного в отставку в январе 2014 г. в результате конфликта с силовиками губернатора Михаила Юревича) и др.

Такая практика контроля за губернаторами и региональными элитами начала распространяться еще в докрымский период. Расследования в региональной администрации создавали мощный рычаг давления на губернатора, однако решения о судьбе его самого принимались все же в рамках политической вертикали управления. Новацией последнего года стало именно расширение политических прав силовой вертикали, которая теперь может задерживать губернаторов в рамках оперативно-следственных мероприятий по результатам их «скрытой» разработки. И это принципиальный момент для характеристики эволюции российского политического режима. В советской (брежневской) модели управления КГБ не имел права «разрабатывать» партийных функционеров без разрешения партийных органов, а уголовные дела против них возбуждались уже после партийного решения об отставке; в позднепутинской модели силовая вертикаль не встроена в систему политического управ-



ления, имеет самостоятельный выход на президента и выглядит в результате в значительной мере параллельной вертикалью власти.

## **СИЛОВЫЕ КОРПОРАЦИИ: ИЕРАРХИИ, КОНФЛИКТЫ, СДЕРЖКИ И ПРОТИВОВЕСЫ**

Важнейшим эпизодом усиления роли ФСБ в контроле за управленческими и бизнес-элитами стал ее конфликт с управлением экономической безопасности (ГУЭБиПК) МВД, окончившийся полным и показательным разгромом милицейского подразделения (так называемое дело Сугрובה). Фактически было разгромлено политически наиболее значимое подразделение МВД, способное совершать экспансию в сферы интересов российской элиты и сохранившееся после того, как основные следственные функции были переданы Следственному комитету. Устрашающий, показательный характер разгрома был подчеркнут не только групповыми арестами в самом могущественном подразделении МВД, но и вполне демонстративной гибелью во время следственных действий одного из задержанных — генерал-майора МВД Бориса Колесникова<sup>116</sup>.

Исключительная роль ФСБ в организации репрессий против представителей управленческой и бизнес-элиты обеспечивается ее тесным альянсом со Следственным комитетом. Ключевым звеном этого альянса считался бывший главный кадровик ФСБ Юрий Нырков, ставший зампредом СК почти с момента основания ведомства. В мае 2016 г. Нырков ушел на пенсию, а уже в июне Следственный комитет стал объектом мощной атаки со стороны ФСБ, организовавшей аресты руководителя управления собственной безопасности СК и заместителя начальника московского управления СК Дениса Никандрова. Этому предшествовали, впрочем, серьезные перемены в самом ФСБ — смена руководящего состава 4-й Службы экономической безопасности.

С середины 2000-х гг. СЭБ едва ли не ключевое подразделение ФСБ, фактически отвечающее за контроль над управленческой и экономической элитой. Достаточно напомнить, что именно Службе экономической безопасности принадлежала ключевая роль в «деле ЮКОСа» и именно с поста руководителя службы (2004–2008 гг.) в кресло руководителя ФСБ пришел Александр Бортников. Отправленное в отставку летом 2016 г. руководство службы: начальник службы с 2008 г. Юрий Яковлев и руководитель подразделения «К» Виктор Во-

116 См.: Рейтер С., Голунов И. Казус Сугрובה: как устроена борьба с коррупцией в России // РБК. 2014. 1 сент. <http://www.rbc.ru/politics/01/09/2014/946145.shtml> Незадолго до гибели Борис Колесников получил черепно-мозговые травмы в результате «падения с подоконника», СМИ также сообщили о написанном им рапорте-заявлении, в котором он обвинял сотрудников ФСБ в незаконных методах ведения следствия и выбивании показаний против руководства МВД и высокопоставленных сотрудников Администрации президента.

ронин — также сформировалось по итогам «дела ЮКОСа» (и в силу этого, по мнению экспертов, было связано с Игорем Сечиным<sup>117</sup>). Их места летом 2016 г. заняла «команда» Сергея Королева, начальника Управления собственной безопасности ФСБ, с которой связаны наиболее громкие операции ФСБ против представителей элит в последние годы — «дело Сугробова», дело мэра Владивостока Пушкарева, аресты губернаторов, «таможенное дело» и др.<sup>118</sup>

Таким образом, связка, в которой Следственный комитет выступает фактически как фронт-офис ФСБ, будет существовать в обновленном виде — с новой генерацией как кураторов в ФСБ, так и их контрагентов в СК. А «смена караула» в СЭБ ФСБ может иметь далеко идущие кадровые и политические последствия и стать рычагом серьезных сдвигов в высшем управленческом звене российской власти и перераспределении экономических и финансовых ресурсов. Так, например, первой же жертвой новой команды СЭБ стал ни много ни мало глава Федеральной таможенной службы Андрей Бельянинов, занимавший свой пост с 2006 г.

Так или иначе, связка Служба экономической безопасности ФСБ — Следственный комитет является на сегодняшний день одной из ключевых структур политического управления в России, позволяющей координировать и осуществлять хозяйственно-политические репрессии, направленные на поддержание лояльности элит и перераспределение ресурсов в условиях ухудшения экономической ситуации и посткрымского курса на ужесточение режима и дальнейшую централизацию полномочий.

На фоне постоянного наращивания политического веса ФСБ важнейшей новацией в системе функционирования российских силовых корпораций стало создание в апреле 2016 г. еще одного, принципиально нового силового суперведомства — Федеральной службы войск национальной гвардии.

Фактически создание новой силовой структуры означает окончательное прекращение существования Министерства внутренних дел в том виде, в каком оно сложилось еще во времена Советского Союза: в национальную гвардию включены силовые подразделения МВД — внутренние войска, спецназ и ОМОН; кроме того, к новому ведомству перешли традиционные функции МВД — контроль за оборотом оружия и частными охранными структурами. Задачами нового силового ведомства являются проведение контртеррористических операций, осуществление режима чрезвычайного положения, поддержание порядка во время проведения массовых мероприятий, силовое обеспече-

117 The New Times пишет, что управление экономической безопасности ФСБ неофициально именовалось «сечинским спецназом». См.: Канев С. Большая чистка // The New Times. 2016. 26 июня. <http://newtimes.ru/stati/temyi/90ba81f4b5ed38c7d9b2494af19e656e-bolshaya-chustka.html>

118 См.: Рождественский И., Рубин М. Пробуждение силы: кто стоит за громкими спецоперациями ФСБ // РБК. 2016. 27 июня. <http://www.rbc.ru/politics/27/07/2016/5798cb629a7947170a5baa9c/>

ние операций правоохранительных органов и даже функция поддержания мира за пределами территории страны<sup>119</sup>.

Фактически речь идет о создании внутренней армии, находящейся под непосредственным контролем президента и способной взять в случае необходимости страну под военный контроль и заблокировать действия других силовых структур. Контроль за оборотом оружия и деятельностью частных охранных структур позволит новому ведомству не только контролировать существенный коммерческий рынок оружия и охранных услуг, но и опираться на поддержку негосударственных и парагосударственных силовых структур, а при необходимости создавать и курировать парамилитарные соединения и «частные армии», уже сыгравшие существенную роль в политических событиях и процессах последних лет. Формально частью национальной гвардии станет, видимо, и «армия Кадырова», по образцу которой до некоторой степени и была создана путинская внутренняя армия.

Вторым элементом новой системы сдержек и противовесов в системе силовых корпораций можно считать рост влияния ФСО и Службы безопасности президента (СБП). С одной стороны, с уходом Виктора Золотова и Евгения Мурова происходит радикальное обновление руководства этих спецслужб. С другой стороны, наблюдается интенсивная экспансия выходцев из ФСО — СБП в другие государственные и силовые структуры. Так, выходец из ФСО А. Колпаков стал главой Управления делами президента (май 2014 г.), Дм. Миронов — сначала главой ГУЭБ МВД и заместителем министра внутренних дел, а затем губернатором Ярославской области, личные охранники Путина А. Дюмин и Е. Зиничев — губернаторами Тульской и Калининградской областей<sup>120</sup>. Региональная экспансия ФСО — СБП усилена и упомянутым выше назначением офицера СБП заместителем начальника Управления внутренней политики Администрации, курирующим регионы.

Экспансия — это одновременное решение двух задач: она способствует как усилению позиций соответствующей силовой корпорации, наращиванию ее ресурсной базы, что особенно актуально в условиях сокращения бюджетных потоков, так и разрешению внутренних противоречий и снижению напряжения в «материнском» ведомстве. Именно по такой модели разворачивалась в начале 2000-х экспансия ФСБ в органах управления.

Так или иначе, созданная система «президентских» силовых органов ФСО — СБП — Национальная гвардия составляет в совокупности достаточно мощный противовес наращивающей свое всепроникающее влияние «тайной полиции» в лице ФСБ и заметно расширившей свою роль в посткрымской России армии.

119 См. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

120 Близким к ФСО считается и новый глава Кубани В. Кондратьев, бывший вице-губернатор Краснодарского края, прошедший затем полуторагодичную стажировку в Кремле в должности заместителя главы Управления делами президента.

Всевластие силовых корпораций и отсутствие гражданского контроля над ними само по себе провоцирует многочисленные и неизбежные конфликты. При этом экспансия силовиков как в центре, так и на региональном уровне помимо политической составляющей имеет практически повсеместно и составляющую коммерческую — ведет к перераспределению финансовых потоков, установлению контроля над коммерческими структурами или целыми сегментами рынков. Характерным примером в этом отношении может служить дело владивостокского мэра Игоря Пушкарева, чье падение, по мнению местных наблюдателей, будет способствовать укреплению позиций строительного бизнеса группы Ротенбергов в Приморье и на Дальнем Востоке.

Экспансия федеральных силовых корпораций в регионы и коммерческие вотчины других ведомств в условиях экономического кризиса выглядит новым и практически неизбежным трендом, который на первых порах послужит целям «централизации» и контроля, однако в будущем станет, скорее всего, генератором конфликтов, в том числе и между самими силовыми корпорациями.

## **ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ВСЕВЛАСТИЕ: ДЕИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ И СУБСТИТУТЫ**

В системе расширенной исполнительной власти, доминирующей над всеми иными общественными и государственными институтами, главными оказываются две тенденции — деинституционализация, т.е. прогрессирующая дисфункция формальных институтов при возрастающей роли неформальных, и создание субститутов, т.е. органов и правил, призванных упорядочить и проконтролировать неформальные институты, подменившие формальные.

Выше уже было сказано о том, как политическая слабость правительства в рамках его формальных компетенций компенсируется созданием разнообразных окказиональных и дублирующих структур внутри правительства и вокруг него. Аналогичные тенденции прослеживаются и в других сферах, в особенности там, где резко усилилась роль силовых корпораций.

Как было отмечено в прошлом докладе, реальная правоприменительная вертикаль в России перевернута относительно того нормального порядка, который характерен для правового государства, и формирует в результате вместо системы правоприменения систему правового администрирования<sup>121</sup>. Фактически определение «виновного» (коррупционера, растратчика) происходит в процессе оперативной деятельности сотрудников правоохранительных органов, в данном случае ФСБ, берущей в разработку тех или иных пред-

121 См.: Пастухов В. Российская правоприменительная практика: правовое администрирование и репрессивные технологии // Основные тенденции политического развития России в 2011–2013 гг. : Кризис и трансформация российского авторитаризма. М. : Фонд "Либеральная Миссия", 2014. <http://liberal.ru/upload/files/Osnovnie%20tendentsii%20politicheskogo%20razvitiya.pdf>

ставителей элиты и связанные с ними структуры. Проводимая затем операция по «разоблачению» — задержание и обыск — немедленно получает широкую огласку в СМИ с привлечением новостных программ ведущих каналов, транслирующих сведения и кадры, предоставленные оперативниками ФСБ. Следственный комитет, прокуратура, а затем и суд впоследствии лишь парафируют и подтверждают предоставленную им версию и фэбулу обвинения (см. также об этом в разделе «Суды и правоохранительные органы: репрессивное правоприменение» настоящего доклада).

В этой связи следует отметить те экстраординарные усилия по демонтажу любых намеков на независимое судопроизводство, размывающих единство перевернутой репрессивной вертикали, которые были предприняты в последние годы. Речь идет об уничтожении Арбитражного суда, который в период президентства Медведева сохранил и даже упрочил свою автономию в системе российского правоприменения. Новая путинская администрация пошла на беспрецедентный шаг — для уничтожения автономии Арбитражного суда были приняты специальные поправки к Конституции, исключившие упоминание этого органа из ее текста. Таким образом, был отменен не только конкретный институт, персонализированный на тот момент в своем руководителе Антоне Иванове, но и сама идея арбитража как специфической области правоприменения, принципиально вынесенной за рамки репрессивной правоприменительной системы и ее административной вертикали.

Перевернутая система правоприменения, функционирующая не только на высоком политическом уровне, но и на всех других уровнях правоохранительной системы и обеспечивающая доминирование оперативного звена над всеми другими этажами системы правоприменения, в свою очередь создает определенные проблемы, связанные с бесконтрольностью и всевластием «нижних звеньев». В результате возникает необходимость в ее регулировании с помощью очередных субститутов. Так, в декабре 2015 г., выступая с президентским посланием, В. Путин привел устрашающие цифры количества не доведенных до суда уголовных дел против предпринимателей, которые между тем окончились для их фигурантов утратой бизнеса<sup>122</sup>. В результате в начале 2016 г. была создана рабочая группа по мониторингу и анализу правоприменительной практики в сфере предпринимательства при Администрации президента.

В действительности проблема эта хорошо известна предпринимательскому и экспертному сообществу, а предложения по гуманизации уголовного зако-

122 За 2014 г., по словам президента было возбуждено почти 200 тыс. уголовных дел по экономическим составам, из которых до суда дошли 46 тыс., еще 15 тыс. дел развалились в суде, а абсолютное большинство — 80–83% — предпринимателей, в отношении которых были заведены уголовные дела, полностью или частично потеряли бизнес. «Их попрессовали, обобрали и отпустили!» — возмущался В. Путин (<http://kremlin.ru/events/president/news/50864/>).

нодательства, перенастройке судебной системы и декриминализации ряда экономических составов, позволяющие эту проблему в значительной мере решить, были подготовлены около пяти лет назад, но неизменно торпедировались, в том числе лично президентом Путиным<sup>123</sup>. Новый субститут, таким образом, призван одновременно и сохранить перевернутую систему правоприменения, и создать механизмы ее ручной подстройки, замкнутые на самый высокий политический уровень.

Аналогичным образом реформа политической системы по результатам кризиса и сбоев 2011–2013 гг. (см. об этом в разделе «Региональный аспект политической реформы: новая модель вертикальной интеграции»), главным результатом которой становится усиление губернаторского уровня власти и снижение роли доминирующей партии, требует создания и укрепления параллельных механизмов управления в лице силовой вертикали, которая позволит девальвировать вес собственно электоральных процедур и окоротить влияние губернаторов.

Таким образом, если на прошлом этапе — в середине 2000-х гг. — основным институциональным трендом было создание вертикали власти, т.е. системы подчинения политических, государственных и публичных институтов исполнительной власти через различные политические механизмы — доминирующая партия, назначаемость губернаторов и т.д., то теперь, при переходе к более жесткому консолидированному авторитаризму, вертикаль власти сама оказывается объектом захвата и жесткого контроля со стороны силовой вертикали, обслуживаемой системой силовых корпораций.

---

123 В ноябре 2013 г. по инициативе Путина было возвращено право СК самостоятельно возбуждать уголовные дела по преступлениям в налоговой сфере. Эксперты предупреждали о коррупционности этого порядка, отмененного при президентстве Медведева.

## Основные кадровые решения, 2014 — август 2016 г.

2014

### Администрация президента

**Олег Белавенцев** (р. 1949), вице-адм., полномочный представитель президента по новообразованному Крымскому федеральному округу, март.

**Сергей Меликов** (р. 1965), ген.-лейт. Внутренних войск, назначен полномочным представителем президента в Северо-Кавказском федеральном округе вместо Александра Хлопонина, май.

**Александр Хлопонин** (р. 1965), освобожден от должности полномочного представителя по Северо-Кавказскому ФО с сохранением поста заместителя председателя Правительства РФ, май.

**Николай Рогожкин** (р. 1952), генерал армии, назначен полномочным представителем президента в Сибирском ФО вместо Виктора Толоконского, май.

**Александр Колпаков** (р. 1967), ген.-лейт. ФСО, назначен руководителем Управления делами президента вместо Владимира Кожина (р. 1959; 2000–2014), май.

**Николай Аброськин** (р. 1951), генерал армии и бывший глава «Спецстроя», назначен заместителем главы Управления делами президента, октябрь, с июля 2015 первый заместитель.

### Правительство

**Алексей Алешин** (р. 1959), глава Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) вместо Николая Кутыина (р. 1965; 2008–2013), январь.

**Илья Шестаков** (р. 1978), глава Росрыболовства (вместо Андрея Крайнего; 2007–2014), март.

**Олег Савельев** (р. 1965), министр по делам Крыма, март 2014 — июль 2015.

**Константин Бусыгин** (р. 1965), глава Федерального агентства по обустройству государственной границы РФ вместо Дмитрия Безделова (р. 1970; 2008–2013), апрель.

**Лев Кузнецов** (р. 1965), министр РФ по делам Северного Кавказа, май.

**Виктор Золотов** (р. 1954), ген.-полк., первый заместитель министра МВД — главнокомандующий Внутренними войсками вместо Николая Рогожкина (р. 1952; 2004–2014), май; генерал армии (2015), с апреля 2016 директор Федеральной службы войск национальной гвардии.

**Олег Сафонов** (р. 1969), руководитель Федерального агентства по туризму вместо Александра Радькова (р. 1970; 2011–2014), май.

**Игорь Слюняев (Албин)** (р. 1966), бывший министр ликвидированного Министерства регионального развития РФ (2012–2014), сентябрь.

**Прочие**

**Антон Иванов** (р. 1965), глава ликвидированного Высшего Арбитражного суда, август.  
**Сергей Гапликов** (р. 1970), глава ликвидированной госкорпорации «Олимпстрой», июль (в сентябре 2015 назначен главой Республики Коми).

**2015****Администрация президента**

**Павел Фрадков** (р. 1981), полковник ФСБ, заместитель главы Управления делами президента, май.

**Сергей Дубик** (р. 1963), уволен с поста советника президента, февраль (в 2005–2012 начальник Управления по вопросам госслужбы и кадров).

**Татьяна Воронова** (р. 1975), начальник Управления внутренней политики (вместо Олега Морозова, р. 1953; 2012–2015), март.

**Александр Линец** (р. 1963), генерал ФСБ, начальник Главного управления спецпрограмм Президента России вместо В. Меньщикова (р. 1959; 2014–2015), апрель.

**Правительство**

**Любовь Глебова** (р. 1960), глава Россотрудничества (вместо Константина Косачева, р. 1962; 2012–2014), март.

**Олег Сыромолотов** (р. 1953), генерал армии, заместитель министра иностранных дел РФ по вопросам противодействия терроризму (с поста заместителя директора, главы Службы контрразведки ФСБ), март.

**Владислав Меньщиков** (р. 1959), ген.-лейт., глава Службы контрразведки ФСБ (вместо Олега Сыромолотова), апрель.

**Александр Ткачев** (р. 1960), министр сельского хозяйства (вместо Николая Федорова, р. 1958; 2012–2015), апрель.

**Игорь Баринев** (р. 1968), полковник ФСБ, глава нового Агентства по национальной политике, апрель.

**Олег Савельев** (р. 1965) освобожден от должности министра по делам Крыма, июль.



## Госкомпании

**Дмитрий Чернышенко** (р. 1968), гендиректор холдинга «Газпром-медиа» (вместо Михаила Лесина, р. 1958; 2013–2015), январь.

**Игорь Комаров** (р. 1964), глава Федерального космического агентства, с декабря — госкорпорации «Роскосмос» (вместо Олега Остапенко, р. 1957; 2013–2015), январь.

**Александр Плутник** (р. 1982), гендиректор Агентства по ипотечному жилищному кредитованию (вместо Александра Семеняки, р. 1965; 2002–2015), апрель.

**Денис Филиппов** (р. 1976), гендиректор Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства (вместо А. Бравермана, р. 1954; 2008–2015), май.

**Николай Шульгинов** (р. 1951), глава «Русгидро» (вместо Евгения Дода, р. 1973; 2009–2015), август.

**Олег Белозеров** (р. 1969), президент РЖД (вместо Владимира Якунина, р. 1948; 2005–2015), август 2015.

**Андрей Петров** (р. 1963), глава «Росэнергоатома» (вместо Евгения Романова, р. 1961; 2011–2015), сентябрь.

**Алексей Земский** (р. 1967), гендиректор телеканала НТВ (вместо Владимира Кулистикова, р. 1952; 2004–2015), октябрь.

**Александр Браверман** (р. 1954), гендиректор АО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства», октябрь.

## 2016

### Администрация президента

**Элла Памфилова** (р. 1953), председатель Центризбиркома (вместо Владимира Чурова, р. 1953; 2007–2016), март.

**Дмитрий Кочнев** (р. 1964), директор Федеральной службы охраны (вместо генерала армии Евгения Мурова, р. 1945; 2010–2016), май.

**Алексей Рубежной**, ген.-майор, глава Службы безопасности президента (вместо Дмитрия Кочнева), июнь.

**Олег Белавенцев** (р. 1949), вице-адм., полномочный представитель президента в Северо-Кавказском ФО (вместо ген.-лейт. Сергея Меликова), июль.

**Сергей Меняйло** (р. 1960; 2014–2016), полномочный представитель президента в Сибирском ФО (вместо Николая Рогожкина, ушедшего в отставку), июль

**Евгений Забарчук** (р. 1957), полномочный представитель президента в Приволжском ФО (вместо Михаила Бабича, 2011–2016), июль.

**Ольга Сергун** (р. 1980), заместитель главы Управления делами президента, июль.

**Антон Вайно** (р. 1972) глава Администрации президента (вместо Сергея Иванова, р. 1953; 2011–2016), август.

**Владимир Островенко** (р. 1969), заместитель главы Администрации президента, август.

## Правительство

**Игорь Коробов** (р. 1956), ген.-лейт., начальник ГРУ Генштаба (вместо умершего Игоря Сергуна, р. 1957; 2011–2016), январь.

**Алексей Дюмин** (р. 1972), ген.-лейт., губернатор Тульской области, февраль.

**Дмитрий Пристанков** (р. 1976), глава Федерального агентства по управлению госимуществом (вместо Ольги Дергуновой), апрель.

**Виктор Золотов** (р. 1954), генерал армии, первый заместитель министра МВД, назначен директором Федеральной службы войск Национальной гвардии, апрель.

**Владимир Королев** (р. 1955), адмирал, командующим ВМФ (вместо Виктора Чиркова), апрель.

**Владимир Булавин** (р. 1953), ген.-полк. ФСБ, глава Федеральной таможенной службы (вместо Андрея Бельянинова, 2006–2016), июль.

**Сергей Меликов** (р. 1965), ген.-лейт., главнокомандующий войсками Национальной гвардии, июль.

**Игорь Васильев** (р. 1961), врио губернатора Кировской области (после отставки Н. Белых), июль.

**Дмитрий Миронов** (р. 1968), ген.-лейт., врио губернатора Ярославской области, июль.

**Дмитрий Овсянников** (р. 1977), врио губернатора Севастополя (вместо Сергея Меняйло).

**Андрей Слепнев** (р. 1969), заместитель руководителя аппарата правительства — директор Департамента проектной деятельности правительства, июль

**Ольга Васильева** (р. 1960), министр образования и науки (вместо Дмитрия Ливанова, 2012–2016), август.

## Госкомпании

**Сергей Горьков** (р. 1968), президент ВЭБ (вместо Владимира Дмитриева, 2004–2016), февраль.

**Элла Панеях**

## **СУДЫ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ: РЕПРЕССИВНОЕ ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ**

Предметом анализа настоящего раздела являются статистические показатели деятельности правоохранительных органов и системы правоприменения<sup>124</sup>. Эти данные свидетельствуют о заметном росте репрессивной активности правоохранительных органов, результатом которого стали:

- 1) вопиющий перелимит в местах предварительного заключения;
- 2) зафиксированный впервые за много лет значительный рост абсолютного числа и доли приговоров к реальным срокам заключения;
- 3) дальнейшее падение стандартов доказывания в судах;
- 4) попытка судебной системы компенсировать свою неспособность противостоять давлению правоохранительных органов беспрецедентно широким применением амнистии в судебных приговорах.

В условиях наращивания размаха деятельности репрессивных органов преимущественно за счет мелких и маловажных дел и их доминирования над судами спорадические амнистии становятся, похоже, единственным способом регулирования численности заключенных и ограничения последствий этой репрессивной активности.

### **РЕПРЕССИВНАЯ АКТИВНОСТЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ**

В 2015 г. активность силовых структур заметно выросла. Так, количество зарегистрированных преступлений выросло в совокупности на 9% по сравнению с 2014 г. и на 5,9% выросло количество раскрытых (расследованных и доведенных до суда) преступлений<sup>125</sup>. При этом незначительно снизилось количество возбужденных уголовных дел по особо тяжким и тяжким составам (на 1,1% и 2,5% соответственно) и значительно выросло количество дел средней тяжести и нетяжких (на 12,6% и 12,7%). В результате в общем массиве зарегистрированных преступлений доля нетяжких и средней тяжести выросла с 76% в 2014 г. до 78% в 2015 г., а среди расследованных — 79% против 77% в 2014 г. Эти данные позволяют осторожно предположить, что конвенциональная и особенно насильственная преступность в России в 2015 г. скорее падала, чем росла. По категориям преступлений с низкой латентностью (т.е. таким, которые обычно становятся известны полиции и которые ей трудно отказаться регистрировать) роста не наблюдается: количество убийств сократилось на 4%;

124 Автор благодарит Дину Балалаеву за помощь в работе с данными статистики.

125 Здесь и далее использованы данные из сборника «Состояние преступности в России за январь–декабрь 2015 года» / Генеральная прокуратура Российской Федерации, Главное организационно-аналитическое управление, Управление правовой статистики. М., 2016.

причинение тяжкого вреда здоровью — на 8,5%; разбой — на 5%; грабеж — на 7%. Преступления с использованием оружия, которые тоже сложно спрятать, совершались реже на 5%.

Иными словами, на фоне некоторого падения или по крайней мере отсутствия роста преступности мы наблюдаем активность правоохранительных органов по наращиванию количества уголовных дел за счет маловажных составов, не представляющих большой общественной опасности.

Рост репрессивной активности неравномерен от ведомства к ведомству. МВД, к примеру, раскрывающее примерно 75% всех преступлений в стране, отмечает рост количества возбужденных уголовных дел на 10% исключительно за счет самых мелких и незначительных преступлений. Количество расследуемых полицейскими тяжких и особо тяжких преступлений, напротив, сократилось. Надо полагать, что в результате усилий руководства МВД по повышению регистрационной дисциплины полицейские стали лучше регистрировать преступления, реагировать на жалобы граждан, но возросший в результате «план» предпочитают выполнять на мелких делах.

Следственный комитет демонстрирует более скромный рост активности в расследовании дел<sup>126</sup>, однако и это ведомство, предположительно обязанное заниматься наиболее сложными и тяжелыми делами, статистику делает в основном на мелочи: в структуре дел, расследованных СК, нетяжкие и средней тяжести дела занимают 57% (а нетяжкие в отдельности 38%), и весь рост приходится именно на эти позиции.

Иначе на этом фоне выглядит ситуация в ФСБ. Это ведомство оказалось чемпионом в наращивании активности по выявлению преступлений: на 26,8% больше, чем в прошлом году. Расследовали (довели до суда), однако, чекисты лишь на 3% больше дел. Для российского силового ведомства ФСБ демонстрирует на редкость низкую эффективность: на 13 407 выявленных преступлений приходится лишь 5247 расследованных (39%)<sup>127</sup>. Учитывая высокую степень лояльности судов к делам, представляемым ФСБ, следует предположить, что ведомство часто инициирует расследования с иными целями, нежели передача дела в суд.

Показательно, что и у ФСБ, которая предположительно должна заниматься именно серьезными преступлениями, 62% выявленных и 70% раскрытых преступлений относятся к категории нетяжких и средней тяжести. В этом смысле чекисты выглядят менее серьезно, чем СК, и лишь чуть менее занятыми «мелочевкой», нежели МВД, в обязанности которого, собственно, борьба с мелкой

126 По регистрационной активности о деятельности СК судить не имеет смысла в связи с тем, что это ведомство в основном расследует преступления, выявленные и зарегистрированные другими ведомствами, прежде всего МВД.

127 Это нельзя считать в буквальном смысле показателем пресловутой «раскрываемости», так как между регистрацией дела и окончанием следствия существует временной лаг.

преступностью и входит. Террористические составы присутствуют в 2,5% расследованных ФСБ дел, «экстремистские» — в 3%, что явно противоречит сформировавшейся репутации ведомства.

«Экстремистами» в основном занимается СК — на его счету в 2015 г. 837 таких дел из всех 1125, расследованных силовыми структурами. На ФСБ приходится 167 таких дел и 121 на МВД, причем активность МВД в этом направлении так же стремительно падает (на 19,3% за год), как растет активность двух других ведомств (ФСБ — +46,5%, СК — +36,1%). В целом же количество подобных составов очень быстро растет. Если в докрымском 2013 г. возбуждено 896 таких дел (раскрыто 743), в 2014 г. — 1034 (раскрыто 879), то в 2015 г. возбуждено уже 1308. Интенсивность возбуждения и раскрытия «экстремистских» преступлений выросла за два года в полтора раза<sup>128</sup>.

Таким образом, если говорить о делах неполитических, силовые ведомства заняты тем, что делают показатели на небольших и неважных делах. Даже по экономическим составам активность практически не выросла по сравнению с 2014 г., а по делам коррупционной направленности даже упала на 3,4%.

С точки зрения формальных показателей самым серьезным борцом с преступностью в стране выглядят вовсе не те ведомства, которые должны заниматься опасной преступностью по своему мандату, — СК и ФСБ, а ФСКН, которая, не рапортуя о большом росте активности, более чем на 70% занимается тяжкими преступлениями. Однако, если взглянуть в более подробные данные, выяснится, что в стране, борющейся скорее с потребителями наркотиков, чем с наркопреступностью, закон криминализирует такие ничтожные дозы и задирает планку наказания для соответствующих составов так высоко, что можно рапортовать о победе над опасным преступником, всего лишь отловив потребителя с несколькими дозами в кармане. Как показывает недавнее исследование А. Кнорре и Д. Скугаревского, хотя непрофильное МВД действительно занимается в среднем более мелкими преступлениями в сфере наркооборота, реальный масштаб таких дел различается незначительно. Так, если в делах, где фигурирует героин, сотрудники МВД в медианном случае изымают 1 г вещества, то ФСКН — 2 г; когда речь идет о «траве», разница и того меньше: 20 г против 39 г.<sup>129</sup>

128 За первую половину 2016 г. было возбуждено 830 и раскрыто 596 таких преступлений.

129 См.: Кнорре А., Скугаревский Д. Как МВД и ФСКН борются с наркотиками : Сравнительный анализ результативности двух ведомств : Аналитическая записка / под ред. М. Шклярук. СПб., 2015. [http://www.enforce.spb.ru/images/analit\\_zapiski/FSKN\\_MVD\\_memo\\_2015\\_web.pdf](http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/FSKN_MVD_memo_2015_web.pdf)

## РАСШИРЕНИЕ ДОСУДЕБНЫХ РЕПРЕССИЙ

В результате повывисившейся активности правоохранителей суды получают все больше ходатайств от сотрудников репрессивных органов на помещение граждан под стражу и охотно их удовлетворяют<sup>130</sup>. В 2015 г. суды получили 154 260 таких ходатайств силовиков и удовлетворили 140 457 из них (91%), а также получили 230 759 ходатайств о продлении меры пресечения в виде заключения под стражу и удовлетворили 226 875 (98%). Рост количества поступивших в суды ходатайств о заключении под стражу по сравнению с 2014 г. составил 15%, а о продлении сроков содержания — 11%, что существенно больше общего роста количества уголовных дел, расследованных силовиками (около 6%). Другими словами, силовики при прочих равных (следует помнить также, что падает и «средняя» тяжесть расследуемых преступлений) легче обращаются в суды за разрешением посадить подследственного в тюрьму и как минимум с той же легкостью такое разрешение получают.

Таким образом, мы наблюдаем очевидный слом тенденции предыдущих лет. Количество поданных и удовлетворенных ходатайств о заключении под стражу неуклонно и значительно уменьшилось в годы, предшествующие политической реакции: с 230 тыс. ходатайств за год, поданных силовиками в 2008 г. (из них было удовлетворено 90%), до 148 тыс. в 2012 г. и 147 тыс. в 2013 и 2014 гг. Тенденция к снижению затормозилась на фоне общего «закручивания гаек» после городских выступлений 2011/12 г., а в посткрымский период, как видим, наблюдается беспрецедентный в постсоветской истории России их рост. При этом готовность силовиков помещать людей в заключение до суда растет опережающими темпами даже по сравнению с общим ростом активности силовых органов, т.е. с их склонностью возбуждать уголовные дела

Еще одно важное изменение состоит в том, что еще несколько лет назад следователи и дознаватели стремились к тому, чтобы расследовать дела как можно скорее — от них это требовалось как ради выполнения «плана», так и из гуманных соображений, ведь условия содержания в местах предварительного заключения чудовищны даже в сравнении с теми, в которых отбывают наказание уже осужденные люди. В последнее время, набрав силы и влияние, сотрудники репрессивных органов беспокоятся об этом все меньше. Соотношение количества ходатайств о заключении под стражу и ходатайств о продлении такого заключения в 2015 г. достигло 7 : 10 : на семь «свежих» заключенных до суда приходится десять таких, кто уже просидел как минимум два месяца (когда первый раз нужно запрашивать разрешение суда на продление), а то и полгода и оставлен по ходатайству следствия в тюрьме.

Если количество поступающих в суды ходатайств говорит о растущей активности силовиков, то неизменный процент удовлетворенных ходатайств на

130 См. отчеты Судебного департамента «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению уголовных дел по первой инстанции за 12 месяцев» за соответствующие годы.

фоне роста количества не слишком тяжелых составов говорит о том, что готовность судей возражать силовикам и контролировать их работу продолжает снижаться.

В абсолютных цифрах суды удовлетворили на 6072 больше ходатайств силовиков о заключении подозреваемых под стражу, и на 19 512 больше ходатайств о продлении сроков. Этого, вкуче с выросшим, по некоторым данным, сроком рассмотрения дел, оказалось достаточно, чтобы следственные изоляторы оказались переполнены до такой степени, что ФСИН, озабоченная перелимитом, просит суды при выдаче разрешений на помещение людей под стражу учитывать заполненность СИЗО и предлагает законопроект, обязывающий судей делать это. Принятие такого закона было бы, разумеется, вопиющим нарушением принципа равенства перед законом: в одних и тех же обстоятельствах суды бы одних подозреваемых отправляли в тузук, а других оставляли на свободе, без всякой связи с содержанием их дела. Благодаря этой ведомственной озабоченности стали известны и некоторые официальные цифры: в Москве, например, 11 тыс. человек содержатся в помещениях, рассчитанных на 8,6 тыс. мест<sup>131</sup>. По данным прокуратуры (скорее всего, заниженным), из 127 имеющихся в России следственных изоляторов уже весной 2015 г. были переполнены 59. Судя по свидетельствам членов общественных наблюдательных комиссий, сейчас ситуация может быть еще острее.

Неизменно значительными (96–99%) остаются также доли удовлетворенных ходатайств силовиков о разрешениях на проведение оперативно-розыскных и следственных действий, затрагивающих права граждан: прослушивание телефонов, перлюстрация, обыск, осмотр жилища. В 2015 г. суды выдали 608 192 (сравнение с предыдущим периодом) разрешения на «ограничение конституционных прав граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи» и 237 439 — на «контроль и запись телефонных и иных переговоров».

## СУДЕБНЫЙ КОНВЕЙЕР

Переходя к деятельности судов по рассмотрению уголовных дел, сделаем оговорку. Для того чтобы понимать, как меняется правоохранительная активность в стране, нужно смотреть не на все дела, а на те, в которых задействованы силовые органы. В практиках рассмотрения дел частного обвинения, где граждане находятся один на один с судом и обидчиком, без заинтересованного игрока в роли стороны государственного обвинения<sup>132</sup> (в интересующий

131 См.: <http://kommersant.ru/doc/2900345/>

132 Примерно в половине уголовных дел по статьям УК частного обвинения проводится расследование правоохранительными органами, но особенности подачи статистики не позволяют выделить такие дела из общего массива, поэтому здесь из анализа исключены все дела по этим статьям.

нас период это 7,5% всех дел), происходят отдельные — и интересные — изменения, которые заслуживают специального анализа. Но для того, чтобы понимать, что происходит в подавляющем большинстве случаев уголовного преследования — где есть государственный следователь или дознаватель и есть представитель прокуратуры в суде в роли обвинителя, придется просто вычесть данные по делам частного обвинения из остальных данных и посмотреть на оставшиеся 92,5% дел, проходящих через суды.

«Я бы не сказал, что стандарты доказывания в российских судах падают. Я бы сказал, что они уничтожены», — так сформулировал известный в Москве адвокат свое впечатление от участия в уголовных процессах в 2015 г. Если несколько лет назад основные жалобы правозащитников и юристов, представляющих права граждан в российских судах, относились к предвзятости судей (нежелание приобщать к делу данные защиты, невнимание к жалобам на незаконное давление в ходе следствия, склонность игнорировать заинтересованность стороны обвинения в «положительном» исходе дела и считать показания следователя или правоохранителя «объективными» в отличие от показаний независимых свидетелей, привлеченных защитой, и пр.), то сейчас речь все чаще идет о пренебрежении элементарными юридическими формальностями, которые раньше судьи старались скрупулезно соблюдать, даже в ущерб смыслу разбирательства.

В 2015 г. была проведена самая масштабная в постсоветской истории амнистия (в честь 70-летия Победы в ВОВ), в результате которой суды освободили от наказания 86 447 осужденных<sup>133</sup> и прекратили еще 35 759 уголовных дел (см. табл.; в целях сравнимости здесь и далее также приводятся данные только по делам частно-публичного и публичного обвинения). В сумме это составило 13,4% от всех рассмотренных судами уголовных дел. В 2014 г. аналогичная цифра составила 1,8%, а в предыдущие годы никогда не поднималась выше десятых долей процента. Для сравнения: в 2015 г. судьи вынесли 1134 оправдательных приговора по делам публичного и частно-публичного обвинения, это составляет 0,12% от всех рассмотренных судами дел; оправдательный приговор по делу с участием государственного обвинения выносился в этот период судами приблизительно в 630 раз реже, чем обвинительный (для сравнения: в 2010 г. — примерно в 500 раз). Таким образом, амнистированных судами в 2015 г. было приблизительно в 100 раз больше, чем оправданных (здесь мы не считаем амнистированных из мест заключения, речь идет только об исходах судебного разбирательства). Никогда еще судьи в России не пользовались ам-

133 Не путать с применением амнистии к осужденному ранее (это будет не решение суда по уголовному делу, а отдельная процедура применения акта амнистии, и делать будет это не тот судья, который выносил приговор). В обсуждаемом случае судья признает обвиняемого виновным, оглашает приговор и тут же сам освобождает его от наказания, т.е. речь идет о том, что применение амнистии становится одним из возможных исходов уголовного процесса.



нистией в собственных решениях настолько широко: например, в достаточно типовом 2010 г., когда действовала предыдущая амнистия в честь юбилея Победы, судьи амнистировали от наказания по приговору 85 человек и прекратили по амнистии дела против еще 147.

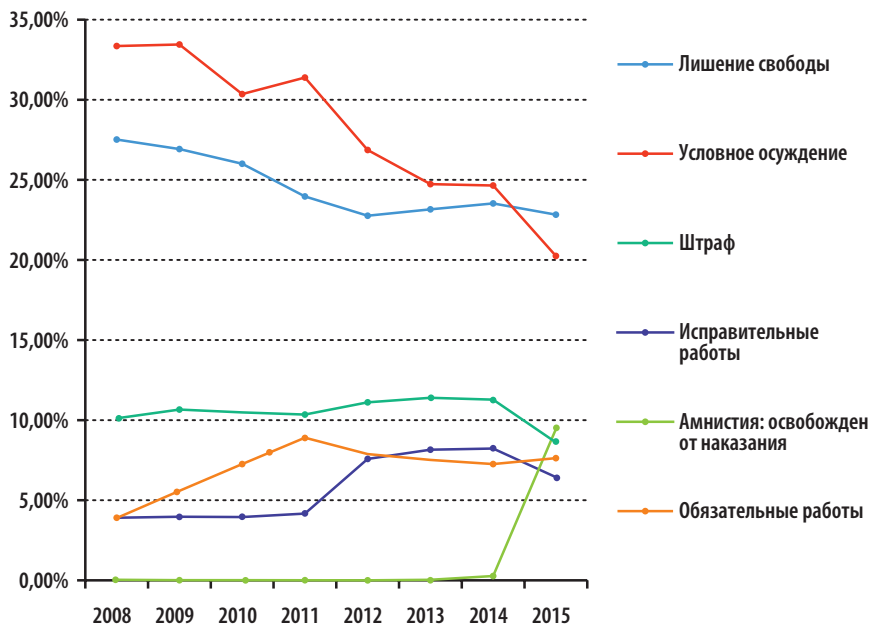
Динамика применения судом амнистии в ходе уголовного процесса, 2008–2015 гг.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Амнистия: освобождено судами от наказания	367	95	85	42	18	311	2377	86447
Амнистия: прекращено дел судами	571	176	147	22	15	2953	13293	35759

Тенденция дала о себе знать еще в 2014 г., когда только применение амнистии (намного более скромное, как можно увидеть из приведенных данных) не дало практически всем показателям репрессивности системы уголовного правосудия резко подскочить вверх, а то и сменить вектор<sup>134</sup>. В 2016 г., однако, потенциал этой меры, как можно предположить, окажется исчерпан: трудно представить себе, чтобы значительно более 13% всех рассматриваемых судами дел заканчивались фактическим отказом суда выносить приговор по существу.

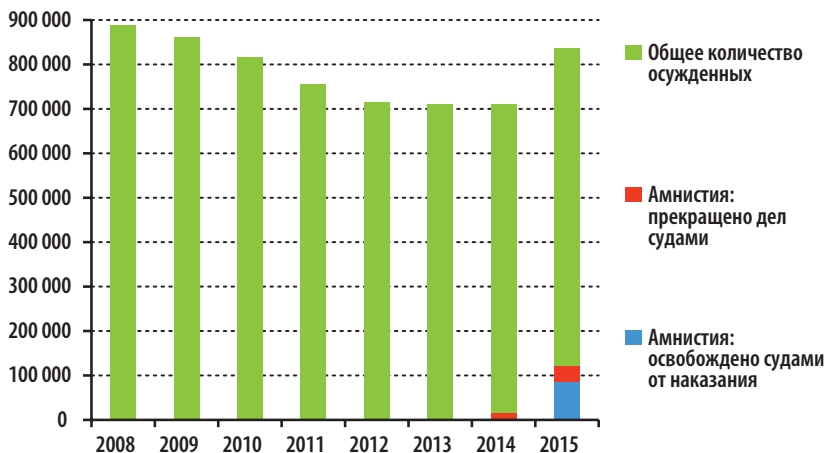
Однако уже в 2015 г. в области вынесения приговоров по уголовным делам суды демонстрируют слом сразу нескольких долгосрочных тенденций на гуманизацию приговоров: растет количество приговоров к лишению свободы, уменьшается доля условных наказаний, меньше дел прекращается по нереабилитирующим основаниям. Несмотря на беспрецедентно широкое применение судьями амнистии, в 2015 г. количество осужденных судами выросло на 3% и зафиксирован рост количества осужденных к реальным срокам, хотя и небольшой (примерно на 1%, около 2000 человек).

<sup>134</sup> Подробнее об этом см.: Панеях Э. Эволюция российской судебной системы в 2014 году // Контрапункт. 2015. № 1. [http://www.counter-point.org/wp-content/uploads/2015/09/paneyakh\\_counterpoint1.pdf](http://www.counter-point.org/wp-content/uploads/2015/09/paneyakh_counterpoint1.pdf)



**Рис. 1.** Частотность отдельных видов наказаний, 2008–2015 гг.

При этом резко, на 14%, просело количество приговоров к условным срокам и на 20% — к другим условным наказаниям. Несмотря на амнистию, доля дел, прекращенных судами по нереабилитирующим основаниям (самый гуманный исход разбирательства после оправдательного приговора), уменьшилась с 22 до 21%, а без учета амнистии падение еще заметнее: с 20 до 18%.



**Рис. 2.** Исходы уголовного процесса: общее число осужденных и амнистированных судами, 2008–2015 гг.

Если предположить, что для амнистированных судами исходы судебных разбирательств были бы приблизительно такими же, как для осужденных (очень грубое предположение, но оно помогает оценить общую картину, исходя из того, что судьи в этих делах вели бы себя примерно так же), мы увидели бы в 2015 г. увеличение общего количества обвинительных приговоров примерно на 100 тыс. (рис. 1) и на 30 тыс. больше приговоренных к реальному лишению свободы. С 2014 г. приговор к реальному лишению свободы стал самым частотным из обвинительных приговоров (раньше таковым был условный срок).

Несмотря на то что суды приговорили к лишению свободы немного больше народу, благодаря той же амнистии несколько сократилась численность заключенных в местах отбывания наказаний. По данным ФСИН, по амнистии в 2015 г. вышли из мест заключения 34,5 тыс. человек (тут уже речь идет о стандартном, а не осуждавшемся выше «судейском» применении амнистии; масштабы ее, впрочем, и в этом были беспрецедентны)<sup>135</sup>, а в целом их «население» в 2015 г. сократилось на 27,5 тыс. Иными словами, без амнистии оно бы значительно выросло: к невышедшим добавились бы дополнительные 30 тыс. осужденных судами, что составило бы рост тюремного населения (около 560 тыс. человек, отбывающих наказание в различных учреждениях уголовно-исполнительной системы) на 6–7%.

Другими словами, практически единственное, что в посткрымские годы отделяет российскую пенициктарную систему от переполнения, — это споради-

<sup>135</sup> См.: [http://www.fsin.su/news/index.php?ELEMENT\\_ID=219217/](http://www.fsin.su/news/index.php?ELEMENT_ID=219217/)

чески объявляемые амнистии, все более широко применяемые, чтобы смягчить последствия общего роста репрессивности системы; в первый же год, который обойдется без них, взрыв населения мест заключения практически не минуем. От переполненных же СИЗО и роста числа жестких приговоров, от дегуманизации структуры приговоров и общей экспансии силовиков на территорию гражданского общества не спасают и амнистии.

**Григорий Охотин**

## **ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕПРЕССИИ: НА ПУТИ К ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ**

После массовых протестов 2011–2012 гг. и возвращения Владимира Путина в Кремль политические репрессии становятся заметным фактором внутренней политики. В 2014–2015 гг. репрессии не только ужесточаются, но и начинают складываться в некоторое подобие системы. Если середина 2000-х гг. характеризуется точечными репрессиями, а 2011–2013 гг. — их масштабированием, то в 2014–2016 гг. политические репрессии институционализируются и становятся полноценной частью политической системы.

Первый, приблизительный анализ термина «политические репрессии» в применении к современной России и сопутствующих ему методологических трудностей, а также попытка типологизации и оценки масштабов репрессий в 2011–2013 гг. были предприняты в предыдущем обзорном докладе фонда «Либеральная Миссия»<sup>136</sup>. В дальнейшем в рамках проекта «ОВД-Инфо», занимающегося ежедневной документацией политических репрессий, были подготовлены три эмпирических доклада, посвященных анализу политических преследований в уголовном, административном и внесудебном порядке в 2011–2014 гг. В 2015 г. «ОВД-Инфо» запустил базу данных PolitPressing.org, которая объединяет все случаи уголовного преследования, содержащие, по оценкам различных правозащитных организаций, политические мотивы.

### **МАСШТАБЫ И ТИПОЛОГИЯ РЕПРЕССИЙ**

Понимая под репрессиями преследования государством физических лиц по политическим мотивам, мы используем принятую «ОВД-Инфо» классификацию уголовных, административных и внесудебных преследований. Эта типологизация не во всем удачна, но удобна в использовании и традиционна (такой же рубрикатор использовался в вышедшей в СССР диссидентской «Хронике текущих событий»).

### **Уголовные преследования**

Анализ этого типа преследований на основе данных за 2011–2014 гг. позволяет разделить их на две категории: преследования, препятствующие осуществ-

---

<sup>136</sup> См.: Охотин Г. Политические репрессии и политические преследования в России, 2012–2013 гг. : Формы, методы и масштабы // Основные тенденции политического развития России в 2011–2013 гг. : Кризис и трансформация российского авторитаризма. М. : Фонд «Либеральная Миссия», 2014.

влению основных гражданских и политических прав, и преследования конкретных оппонентов власти<sup>137</sup>.

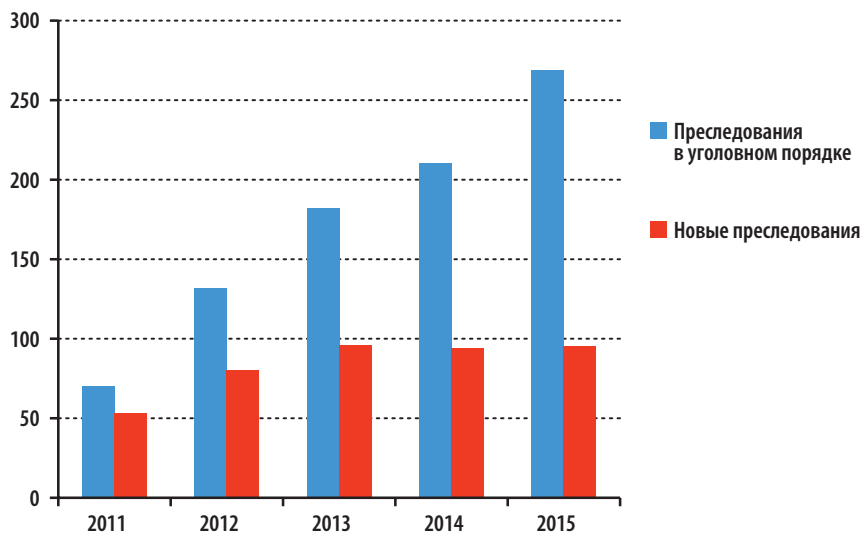
Соответственно, к первой группе относятся уголовные дела, возбужденные по статьям Уголовного кодекса, которые напрямую ограничивают гражданские и политические свободы (свобода собраний, свобода слова, свобода совести, свобода ассоциаций) или стали инструментами их ограничения в правоприменительной практике<sup>138</sup>. Кроме того, систематически к политическим активистам применяются ст. 213 («Хулиганство»), 214 («Вандализм») и 318 УК («Применение насилия к представителю власти»). Вторая группа состоит из дел, возбужденных по общеуголовным статьям, — против конкретных оппонентов власти по старому чекистскому принципу «был бы человек, а статья найдется».

Далеко не все преследования даже по «политизированным» статьям носят политический характер: необходим анализ материалов уголовного дела для выявления политического мотива и правовых предпосылок признания преследования политически мотивированным. Поэтому данные судебного департамента Верховного Суда могут расцениваться исключительно как косвенные. В статистическом разрезе об уголовных политических преследованиях можно судить только на основе базы данных PolitPressing.org<sup>139</sup>, где собраны все уголовные дела за 2011–2015 гг., в которых, по оценке правозащитных организаций, присутствует политический мотив.

137 Детальный анализ и категоризацию политических преследований в уголовном порядке см.: Политические репрессии в России в 2011–2014 гг.: уголовные преследования. М.: ОВД-Инфо, 2015. <http://reports.ovdinfo.org/2014/cr-report/>

138 К этой группе относятся: ст. 280 («Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности»), ст. 282 («Действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства... по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе...»), ст. 282.1 («Организация экстремистского сообщества»), ст. 282.2 («Организация деятельности экстремистской организации»), ст. 280.1 («Публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации»), ст. 354.1 («Реабилитация нацизма»), ст. 212 («Массовые беспорядки»), ст. 212.1 («Неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования»).

139 PolitPressing.org собирает и аккумулирует данные, которые уже оценены различными правозащитными организациями; в данный момент в базу включаются кейсы, оцененные правозащитным центром «Мемориал», информационно-аналитическим центром «Сова», Amnesty International, Союзом солидарности с политзаключенными, Крымской полевой миссией, «Экоузником». Методология у этих организаций различается, но основным ориентиром для PolitPressing.org и большинства правозащитных организаций являются критерии, разработанные Парламентской ассамблеей Совета Европы (<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19150&lang=en>). Подробнее о методологии PolitPressing.org см.: <http://politpressing.org/about/>



Источник: PolitPressing.org.

**Рис. 1.** Политические преследования в уголовном порядке (количество дел)

В 2014 г. в России насчитывалось 210 уголовных преследований, содержащих политический мотив, в 2015 г. — 269. Эта статистика учитывает преследования, длящиеся в конкретный год, т.е. они могли быть начаты раньше, но продолжались в указанном году, и речь идет не только о «политических заключенных» — санкции по уголовным делам могут ограничиваться условными сроками или штрафами. Но в целом, как легко видеть, с 2011 г. общее число преследований перманентно нарастает. Однако, если смотреть не на итоговое число активных преследований, а на количество новых уголовных дел, возбуждаемых в конкретном году, картина немного меняется: с 2011 по 2013 г. количество новых преследований увеличивается, а в 2014–2015 гг. их число стабилизируется, составляя 94 и 95 дел (рис. 1).

В то же время в последние годы (посткрымский период) ужесточаются как меры пресечения, так и итоговые санкции по политически мотивированным делам. Если в 2012 и 2013 гг. в СИЗО попали соответственно 18 и 20 человек, то в 2014 и 2015 гг. уже 37 и 54. Растет как абсолютное число обвинительных приговоров (в первой инстанции), так и их доля от общего числа судебных решений: 19 и 28 в 2012 и 2013 гг., 50 и 75 в 2014 и 2015 гг. Значительно растет и количество приговоров к реальным срокам: с 7 и 16 в 2012–2013 гг. до 31 и 39 в 2014–2015 гг. Однако политические уголовные преследования заканчиваются не только наказанием: за 2012–2014 гг. 27 преследований закончились прекращением уголовного дела (скрытая форма оправдания), в 13 случаях обвиняе-

мых оправдали суды, еще 10 человек, признанных политзаключенными, были амнистированы.

### Административные преследования

Отличительной особенностью административных преследований является их массовость: если масштаб уголовных преследований измеряется в сотнях, то административных — в тысячах и десятках тысяч. При этом они привлекают значительно меньше внимания, хотя наказание по ним может быть строже уголовных санкций, и административное делопроизводство предусматривает значительно более низкий уровень защиты для обвиняемого.

Статьи КоАП, которые непосредственно связаны с регулированием гражданских и политических прав и, соответственно, регулярно используются с целью политического давления, во многом дублируют соответствующие составы УК<sup>140</sup>. И точно так же нередко против активистов применяются «нейтральные» статьи: неповиновение законному требованию полиции (ст. 19.3), мелкое хулиганство (ст. 20.1) и множество других. Применение административной статьи, регулирующей реализацию гражданских прав, не может автоматически считаться политическим преследованием, за исключением тех случаев, когда ее текст грубо нарушает российское или международное законодательство. Ряд статей, ограничивающих свободу собраний, являются именно таким случаем. Для антиэкстремистских статей требуется более детальный анализ.

С наибольшей уверенностью к политическим преследованиям можно отнести всю практику применения ст. 20.2 КоАП. После поправок 2012 и 2014 гг. текст статьи и предусмотренные санкции становятся все более антиконституционными: они определяют слишком жесткие наказания за слабо определенные нарушения правил публичных мероприятий и в результате становятся механизмом воспрепятствования реализации конституционного права. И процесс задержания участников массовых акций, и правоприменительная практика по этой статье в судах в подавляющем количестве случаев носят заведомо неправомерный характер. А по данным Судебного департамента Верховного Суда, за 2011–2015 гг. в целом в российских судах было рассмотрено 18 434 административных дела по ст. 20.2 КоАП. При этом только в Москве в 2012–2015 гг. «ОВД-Инфо» зафиксировал почти 10 тыс. задержаний на публичных уличных мероприятиях (9783 человека с учетом декабря 2011 г.). В 2014 г. число рассмотрен-

140 Ст. 20.2 («Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования»), ст. 20.2.2 («Организация массового одновременного пребывания или передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка»), ст. 20.3 («Пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики экстремистских организаций»), ст. 20.29 («Производство и распространение экстремистских материалов»), ст. 6.21 («Пропаганда нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних»).



ных в судах дел составило 2567, в первую половину 2015 г. — 731. Уменьшение количества задержаний по этой статье и соответствующих дел в 2015 г., видимо, можно объяснить в том числе ее существенным ужесточением в 2014 г. и введением уголовной ответственности в случае ее неоднократного нарушения.

Подробный анализ административных преследований и тенденций по каждой конкретной статье изложен в докладе «ОВД-Инфо» «Политические репрессии в России в 2011–2014 гг.: административные преследования»<sup>141</sup>. В целом анализ показывает увеличение в этот период количества дел по всем «политизированным» статьям (исключение составляет ст. 20.2 КоАП, чья динамика сильно зависит от уровня протестной активности), а в 2014 г. — резкое увеличение доли обвинительных судебных решений.

### Внесудебные преследования

Внесудебные преследования — это широкий набор практик, препятствующих политической или общественной деятельности конкретного человека без заведения уголовных или административных дел. Подобные практики делятся на криминальные (угрозы, уничтожение собственности, нападения, убийства) и ведомственные, когда в давлении принимают участие сотрудники правоохранительных органов или чиновники.

Анализ внесудебных преследований осложняется тем, что их количественный учет практически невозможен — в подавляющем числе случаев подобное давление не сопровождается составлением каких-либо официальных документов. Классификация внесудебного преследования как политически мотивированного осложняется трудностями с установлением инициатора давления: по определению, репрессии — это преследование со стороны государства, а во внесудебном преследовании могут быть задействованы как квазинезависимые политические группы и парамилитарные объединения, так и действительно не связанные с государством акторы.

Ускользающая сущность внесудебных преследований, не позволяющая их ни как следует документировать, ни анализировать, создает сравнительные преимущества для их применения по сравнению с квазиправовыми формами, оставляющими однозначные следы и возможности для правовой и публичной защиты. Вместе с тем само наличие таких преследований, их потенциальная возможность являются неотъемлемой составляющей активистского дискурса, и представление о распространенности внесудебных репрессий уже является репрессией, влияющей на поведение активистов.

Анализ кейсов и практик внесудебных преследований в 2011–2014 гг. позволяет выстроить их первичную классификацию<sup>142</sup>. В активистском narra-

141 См.: Политические репрессии в России в 2011–2014 гг.: административные преследования : М. : ОВД-Инфо, 2015. <http://reports.ovdinfo.org/2014/adm-report/>

142 Подробнее см.: Политические репрессии в 2011–2014 гг.: внесудебные преследования : М. : ОВД-Инфо, 2015. <http://reports.ovdinfo.org/2014/ej-report/>

тиве встречаются следующие виды преследований: нападение разной степени жестокости, поджог и уничтожение имущества, профилактические беседы, угроза насилия, увольнение, атака на бизнес, давление с использованием СМИ, лишение вида на жительство, угроза лишения родительских прав, срыв концерта, кибератака, блокировка контента в интернете, ограничение свободы передвижения, специфические предвыборные махинации.

Несмотря на то что количественный анализ внесудебных преследований пока невозможен, можно утверждать, что в 2014–2015 гг. наблюдался серьезный всплеск политизированного насилия. Эта тенденция проявляется в появлении провластных квазиобщественных движений, практикующих прямое политическое насилие. Речь идет, например, о НОД (Национальное-освободительное движение), созданном депутатом от «Единой России» Евгением Федоровым. Активисты подобных структур систематически посещают акции и мероприятия оппозиции и совершают различные провокации (такие, как закидывание пикетчиков фекалиями или зеленкой) и драки<sup>143</sup>.

В августе 2014 г. в Пскове был избит Лев Шлосберг, депутат областного собрания, занимавшийся расследованием гибели российских военнослужащих в Донбассе<sup>144</sup>. Жертвой нападений неоднократно становился глава «Комитета против пыток» Игорь Каляпин — сторонники Кадырова напали на него во время пресс-конференции в Москве<sup>145</sup> в декабре 2014 г.; в марте 2016 г. он подвергся более жесткому нападению на территории Чечни. Незадолго до этого на территории Ингушетии было совершено нападение на автобус с российскими и иностранными журналистами; автобус сожгли, самих журналистов избили, серьезные травмы были нанесены водителю автобуса.

Существенным фактом общественной жизни стала словесная агрессия главы Чеченской Республики Рамзана Кадырова в отношении политических, правозащитных и гражданских активистов. Предметом широкого обсуждения она стала в начале 2016 г., после соответствующих публичных заявлений Кадырова и инцидента с избиением группы журналистов и сожжением их микроавтобуса. На самом деле якобы стихийные нападения на офисы «Сводной мобильной группы» и ПЦ «Мемориал» произошли в Грозном уже в 2015 г. Ужесточение применяемой в публичном пространстве лексики не критикуется Кремлем и не наказывается правоохранительными органами, что закономерно приводит к ухудшению политического климата и росту политизированного насилия. В 2015 г. «ОВД-Инфо» фиксирует все больше случаев угроз и избиений активистов неизвестными.

Наконец, самый жесткий вид внесудебных преследований — политическое убийство. В 2011–2013 гг. такие случаи не фиксировались. Убийство Бориса

143 Подробнее об истории и развитии российских провластных силовых движений см.: Титушки: гражданские охранители // <https://ovdinfo.org/articles/2015/08/14/titushki-grazhdanskie-ohraniteli/>

144 См.: <http://www.novayagazeta.ru/news/1686397.html>

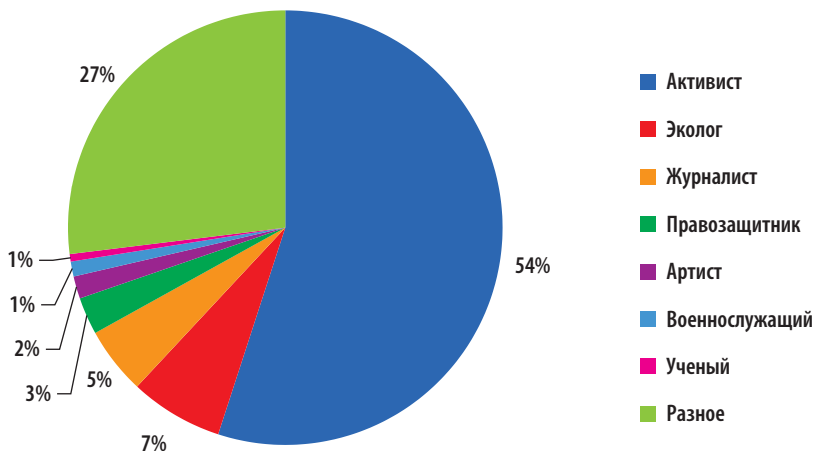
145 См.: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/253889/>

Немцова в феврале 2015 г. кардинально изменило ситуацию, и это не единственное убийство, предположительно совершенное по политическим мотивам в 2015 г.<sup>146</sup>

## Индивидуальные и категориальные репрессии

Рассмотрение всего массива административных и уголовных преследований позволяет выделить два базовых типа — индивидуальные преследования, когда репрессии применяются системой осознанно против конкретного человека, и безличностные, категориальные, когда система наказывает определенный вид политической или гражданской активности, а не конкретных лиц.

Данные PolitPressing.org показывают, что прежде всего преследованию подвергаются гражданские и политические активисты, экологи, журналисты и правозащитники.



Источник: PolitPressing.Org.

**Рис. 2.** Доля преследований в зависимости от вида деятельности

Причины индивидуальных репрессий достаточно разнообразны. Прежде всего, это участие в выборах и предвыборных кампаниях. Причем репрессиям

<sup>146</sup> В 2015 г. был также застрелен Замирбек Махмутов — заместитель имама села Иргаклы в Ставропольском крае, ранее на него оказывали давление правоохранительные органы, изымали компьютер; в Санкт-Петербурге был убит Константин Андреев, на машине его жены, Аллы Андреевой, лидера инициативы обманутых дольщиков ГК «Город», после убийства мужа появилась надпись «Ты будешь следующей!»; в Коломне был убит депутат горсовета Сергей Голубцов, который боролся против повышения цен на услуги ЖКХ и махинаций в бизнесе местных похоронных агентств.

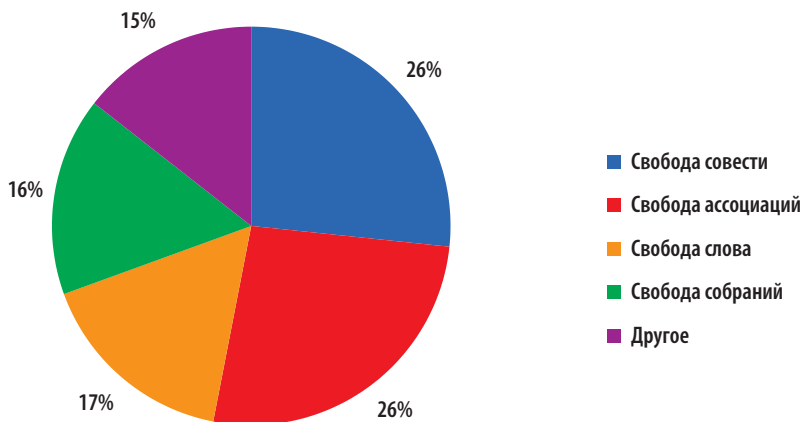
подвергаются как кандидаты и победители выборов, так и активисты кампаний. Наиболее известно «дело кошельков» 2013 г., когда за сбор средств на предвыборную кампанию Алексея Навального в мошенничестве были обвинены Владимир Ашурков и Константин Янкаускас — первый эмигрировал в Великобританию, второй более года провел под домашним арестом. В 2015 г. уголовное дело было заведено на главу предвыборного штаба оппозиции на выборах в Костроме Алексея Пивоварова и на главу предвыборного штаба в Новосибирске Леонида Волкова — первого обвинили в попытке дать взятку, второго — в воспрепятствовании профессиональной деятельности журналиста<sup>147</sup>.

Вторым типовым случаем индивидуальных преследований является противостояние активистов с региональной или местной властью. Хорошо известен случай экологических активистов Сурена Газаряна и Евгения Витишко, осужденных за нанесение надписей на заборе дачи, предположительно принадлежащей губернатору Александру Ткачеву. Менее известны случаи ростовского журналиста Сергея Резника и ставропольского активиста Ивана Барыляка. Сергей Резник был осужден дважды — в 2013 и 2015 гг. — к реальным срокам, по его собственному мнению, за поддержку бывшего прокурора Ростовской области Валерия Кузнецова; одно из дел против Резника возбуждено за «ложный донос», другое — за «оскорбление оперативника ростовской полиции», «оскорбление заместителя начальника управления по борьбе с экстремизмом». Иван Барыляк боролся с местной компанией в сфере ЖКХ, повышавшей плату за коммунальные услуги; в 2015 г. он был приговорен к трем с половиной годам колонии строгого режима, якобы за нападение на сотрудников компании.

Безличностные (категориальные) репрессии могут быть классифицированы с точки зрения того, какие именно гражданские и политические права регулируются и ограничиваются.

---

147 Далеко не все кейсы политически мотивированных преследований оказываются в базе PolitPressing.org. Причина в организационных и методологических проблемах работы правозащитных организаций, которые прежде всего оценивают только дела тех активистов, которые оказались за решеткой, и избегают тех дел, в которых есть подозрение на реальный состав преступления (как в случае с обвинениями в коррупции победивших оппозиционных кандидатов, например в Ярославле). Тем не менее вопреки соблюдению критериальной четкости эти кейсы необходимы для выявления тенденции.



**Рис. 3.** Доля преследований в зависимости от тематики

Рис. 3 позволяет увидеть, что в количественном отношении основные жертвы репрессий вовсе не политическая оппозиция, а национальные и религиозные меньшинства, прежде всего мусульмане. В категорию «свобода совести» попадают прежде всего члены различных исламских организаций, бездоказательно обвиняемые в терроризме. Огромное количество дел, связанных с нарушением свободы ассоциаций, также связано не с преследованием гражданских или правозащитных НКО, а с планомерной борьбой системы с членами исламской организации «Хизб ут-Тахрир», признанной в России экстремистской. Преследованиям подвергаются также последователи турецкого богослова Саида Нурси и «Свидетели Иеговы».

В категорию «свобода собраний» попадают как фигуранты продолжавшегося в 2014–2015 гг. «Болотного дела», так и множество отдельных случаев. В 2014–2015 гг. уголовные преследования за публичные мероприятия были преимущественно связаны с «украинской тематикой»: это и «высотное дело», когда за раскраску звезды в цвета украинского флага на Котельнической набережной были арестованы случайные люди, и «дело о флагах» — о вывешивании в марте 2014 г. флага ФРГ на здании ФСБ в Калининграде, и множество других дел.

В категорию «свобода слова» попадают дела журналистов и блогеров; в 2014–2015 гг. в этой категории также преобладали кейсы, так или иначе связанные с Украиной. На жителя Твери Андрея Бубеева было заведено дело за репосты про Украину и военные действия на ее территории, он был приговорен к году колонии-поселения. Томский блогер Вадим Тюменцев приговорен к пяти годам колонии общего режима за публикацию видео, в котором он критикует жителей Востока Украины, приехавших в Россию.

## ПОЛИТИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ РАСШИРЕНИЯ РЕПРЕССИВНЫХ ПРАКТИК

В большинстве случаев не существует формальных способов выяснить, кто именно стоит за тем или иным случаем политического давления. Однако на уровне здравого смысла можно сформулировать некоторые гипотезы.

Можно выделить четыре основные роли политического центра в проведении репрессивной политики. Центр может выступать заказчиком конкретных преследований. По всей видимости, это происходит редко. К подобным случаям можно отнести «дело ЮКОСа» — решение об аресте и амнистии Михаила Ходорковского принималось, по всей видимости, лично Владимиром Путиным. То, что преследование Алексея Навального регулируется из центра, проиллюстрировала история его неожиданного освобождения из-под стражи в июне 2013 г. по ходатайству прокуратуры — практически беспрецедентный случай для российской правоприменительной практики.

В ряде случаев центр является арбитром. В случаях с индивидуальными преследованиями регионального масштаба апелляция к президенту с помощью тех или иных каналов (через Президентский совет по развитию гражданского общества или уполномоченного по правам человека, ежегодную телевизионную «Прямую линию») может привести к освобождению или облегчению судьбы конкретного человека. Центр также принимает решение о включении или невключении в очередную амнистию политических статей и конкретных заключенных. Например, в 2015 г. был досрочно освобожден эколог Евгений Витишко после того, как о его деле Владимиру Путину рассказала обмудсмен Элла Памфилова. В этой модели федеральный центр не препятствует распространению репрессивных практик на региональном уровне, но может точно корректировать их применение.

Третья системная функция федерального центра — он является проводником репрессивного дискурса. Заявления высшего руководства — президента Владимира Путина и его пресс-секретаря, главы Следственного комитета Александра Бастрыкина и его пресс-секретаря, официальные пресс-релизы ведомств и различные политические заявления прокремлевских депутатов Госдумы и являются сигналами, поощряющими и стимулирующими репрессивные практики на уровне регионов и ведомств, и создают атмосферу нетерпимости к политическим оппонентам, иначе говоря репрессивную политическую культуру, на которую в итоге опирается система политических преследований.

Наконец, политический центр занимается правовым обеспечением репрессий — разрабатывает и обеспечивает принятие законодательных актов, открывающих все новые возможности для осуществления регулярных и бесличностных преследований.

Стремление к законодательному закреплению репрессивных практик — важная черта политического режима эпохи третьего путинского срока. Уже

сточение и политизация законодательства начались еще в первую путинскую декаду, но если до 2012 г. в целях политического преследования применялись по преимуществу те или иные уже существующие статьи уголовного и административного кодексов, то после «Болотного дела» начинается процесс введения в законодательство норм, напрямую запрещающих или ограничивающих те или иные виды политической и протестной активности.

Основные репрессивные законы были приняты уже в 2012–2013 гг., но именно на 2014–2015 гг. приходится начало применения большинства из введенных норм и их корректировка в сторону дальнейшего ужесточения.

В 2014 г. в УК вводится ст. 212.1 («Неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования»), допускающая тюремный срок за это нарушение. Первая волна ужесточения законодательства о митингах и демонстрациях была проведена сразу после старта «Болотного дела» в июне 2012 г.; инициировавшие принятие новой нормы депутаты не скрывали, что она является реакцией на киевский Майдан. В 2015 г. были заведены первые уголовные дела по этой статье, а московский активист Ильдар Дадин был приговорен к трем годам лишения свободы.

В 2015 г. впервые применяется ст. 354.1 УК («Реабилитация нацизма»), принятая в 2013 г. Некто Г. Назимов был приговорен к 10 месяцам исправительных работ за пост в сети «ВКонтакте» по ч. 3 этой статьи («Распространение выражающих явное неуважение к обществу сведений о днях воинской славы и памятных датах России, связанных с защитой Отечества, а равно осквернение символов воинской славы России, совершенные публично»).

Большой популярностью пользуется ст. 280.1 УК («Публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации»). Эта статья, которая криминализирует любые призывы к отделению от России, была введена в конце 2013 г., но начало ее применения разворачивается уже на фоне событий в Крыму и Восточной Украине. В России было заведено множество дел по этой статье, и в 2015 г. два из них закончились реальными сроками: татарский активист Рафис Кашапов был приговорен к трем годам заключения, кубанская активистка Дарья Полюдова — к двум годам. Несколько уголовных дел по этой статье заведено в Крыму: против журналистки Анны Андриевской, председателя меджлиса Рефата Чубарова, бывшего владельца телеканала АТР Лелюра Ислямова.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Можно утверждать, что с 2011 г. наблюдается одновременно количественный рост репрессий и их ужесточение. Речь идет о сотнях случаев уголовного преследования ежегодно: всего за 2011–2015 гг. зафиксировано 467 преследований, за 2014–2015 гг. — 309. Но как оценивать эти цифры?

Российская публицистическая традиция оперирует огромной вилкой — журналисты могут как говорить о «массовых репрессиях» и «возвращении 1937-го года», так и характеризовать репрессии как «точечные». На наш взгляд, обе оценки неверны.

Дело не только в масштабах, но и в качественных характеристиках. Одним из существенных признаков сталинского террора была его обезличенность. Людей арестовывали десятками и сотнями тысяч в рамках кампаний против определенных категорий по национальному, социальному или иному признаку, который закладывался в каждую конкретную кампанию со своими лимитами на аресты и расстрелы. Наоборот, точечные репрессии — это личностные репрессии, под ними понимают выборочность преследований, когда за одни и те же действия одних людей преследуют, а других — нет.

О точечных политических репрессиях в России можно говорить применительно к периоду до 2012 г. Политические заключенные начали появляться уже в первую декаду путинского правления (прежде всего это Эдуард Лимонov и нацболы, Михаил Хороковский и сотрудники ЮКОСа, ученые, обвиненные в шпионаже). Тогда же закладывались многие элементы, впоследствии сложившиеся в систему политического подавления (например, комплекс антиэкстремистского законодательства). Но именно после массовых протестов 2011–2012 гг. и возвращения Путина в Кремль происходят не только количественные, но и качественные изменения — начинается трансформация точечного политического насилия в систему институциональных политических репрессий.

Классический пример точечной репрессии — «дело ЮКОСа». При помощи арестов Ходорковского, Лебедева и других фигурантов Кремль дисциплинировал крупный бизнес, подчеркивая при этом исключительность «дела ЮКОСа». В свою очередь, «Болотное дело» риторически преподносилось в совершенно ином, квазисистемном ключе: «Следствие намерено установить и привлечь к установленной законом ответственности всех без исключения организаторов и участников массовых беспорядков и лиц, применявших насилие в отношении представителей власти во время проведения “Марша миллионов” 6 мая на Болотной площади в Москве». И это не пустые слова: уже после завершения процесса и вынесения приговора стало известно, что следственная группа не сформирована, и аресты по этому делу продолжают до сих пор.

Второй период реакции — 2014–2016 гг. — характеризуется последовательным переходом к категориальности, указывающим, что репрессии становятся институциональным элементом политической системы. Все больше уголовных и административных дел заводится против никому не известных людей — наказывают уже не конкретного человека, а любого человека за конкретный тип действия. Процесс «легализации репрессий» — постоянное обновление законодательной базы с целью введения репрессий в «правовое» русло — подчеркивает основную тенденцию: в 2014–2016 гг. репрессии, не становясь массо-



выми, перестают быть точечными, они институционализируются, становятся эндогенным фактором российской политической и государственной системы.

В межстрановых исследованиях для определения масштаба политических репрессий говорят о репрессиях высокой и низкой интенсивности (*high and low intensity*)<sup>148</sup>. Под давлением высокой интенсивности подразумеваются преследования или акты насилия против больших групп людей или известных людей, которые становятся заметны как на местном, так и на международном уровне. Под давлением низкой интенсивности имеются в виду каждодневные репрессивные практики, такие как краткосрочные аресты и задержания активистов на публичных акциях, слежка за оппозиционными активистами, кампании против оппозиции в СМИ, избиения активистов неформальными группами поддержки власти и т.д. и т.п.

Анализируемый эмпирический материал показывает, что в 2014–2016 гг. в России происходит переход от давления низкой интенсивности к давлению более высокой интенсивности. Убийство Бориса Немцова, нападение на журналистов и правозащитников в Чечне, преследование ЛГБТ-активистов, Алексея Навального и его брата, а также украинских граждан Надежды Савченко и Олега Сенцова, крымских татар и их лидеров в Крыму не остаются незамеченными в публичной сфере и на международном уровне.

Репрессии по своему определению осуществляются государством, но существуют и гибридные виды репрессий, когда наравне с государственными институтами (полицией, спецслужбами, армией) в преследовании оппозиции участвуют парамилитарные формирования. Этот феномен был наиболее распространен в Южной Америке, и некоторые тенденции в современных российских репрессиях намекают на возможность подобного развития в России. Два фактора привели к резкому нарастанию подобного насилия в 2014–2016 гг.: это крымско-украинский кризис и внутренние процессы в Чечне.

Если последствия расширения и институционализации репрессий во второй фазе политической реакции в России для гражданского общества еще предстоит оценить, то последствия для политической оппозиции очевидны. Репрессии хоть и охватывают значительно более широкий пласт проблем и акторов, прежде всего изменили расклад сил в оппозиционном движении. Накануне выборов в Госдуму 2016 г. один из самых ярких оппозиционных лидеров — Алексей Навальный — не может участвовать в них в силу судимости по политическому делу, другой — Борис Немцов — убит, третий — Сергей Удальцов — сидит в тюрьме. Множество других политических активистов: Гарри Каспаров, Евгения Чирикова, Илья Пономарев, Владимир Ашурков, Михаил Ходорковский — находятся в политической эмиграции, опасаясь уголовного преследования на родине. Сравнение общественно-политической ситуации

148 См.: Way L.A., Levitsky S. *The Dynamics of Autocratic Coercion after the Cold War // Communist and Post-Communist Studies*. 2006. N 39.

декабря 2011 г., когда возвращение оппозиции в парламент представлялось делом времени, и сентября 2016 г., когда ни одна оппозиционная сила даже не делает заметных усилий для прохождения в Госдуму, среди прочего дает однозначный ответ на вопрос об эффективности политических репрессий в России в 2012–2016 гг.

**Мария Липман**

## **ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В УСЛОВИЯХ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕАКЦИИ**

### **ПЕРВАЯ ФАЗА ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕАКЦИИ В ОБЩЕСТВЕННОЙ СФЕРЕ (2012–2014)**

В отличие от политической сферы в сфере гражданской активности на протяжении 2000-х гг. государство проявляло относительную терпимость. В период правления «тангема» наблюдался даже некоторый расцвет гражданских инициатив и движение в сторону социальной модернизации. Этому способствовали рост экономического благополучия, развитие постиндустриальной экономики, формировавшей слой «несоветских» россиян, обладающих современными профессиональными навыками, вестернизированных, свободных от патерналистских установок, а также бурное развитие интернета и социальных сетей и общая атмосфера «словесной вольности».

Репрессивный разворот стал очевиден после массовой акции протеста 6 мая 2012 г., но предвестником можно считать арест участниц панк-группы «Пусси Райот» в конце февраля — начале марта. До этого максимальным наказанием за публичные акции политического содержания был административный арест на 15 суток, но и он был редкостью (исключение составляли акции лимоновцев, с которыми всегда обходились жестче).

В предыдущем обзоре, посвященном периоду от избрания Владимира Путина до аннексии Крыма весной 2014 г., мы констатировали, что в середине 2012-го закончился период относительно мирного сосуществования активной части общества с властью, в 2013 г. государство идет в наступление на общество широким фронтом, зачищая общественное пространство от тех, кто претендовал на независимую гражданскую позицию. Приметами этого тренда стали:

- 1) появление закона об «иностранных агентах» и другие законодательные новации, ограничивающие права и свободы;
- 2) ограничение деятельности нишевых либеральных СМИ, которые до того пользовались относительной свободой, и наступление на свободу в интернете;
- 3) кампании по дискредитации гражданских активистов, натравливание консервативного большинства на чрезмерно модернизированных и вестернизированных сограждан, которых стали именовать «пятой колонной» и «национал-предателями»;

- 4) экспансия государства в идейно-символическое пространство, агрессивное антизападничество и социальный консерватизм<sup>149</sup>.

Именно с этих позиций государство все сильнее вторгается не только в общественную сферу (образование, культура, искусство), но — впервые со времени краха коммунистического режима — также и в личную (вопросы семьи, сексуальных предпочтений, религиозных убеждений).

## ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ВТОРОГО ПЕРИОДА РЕАКЦИИ В 2014–2016 ГГ.

В истекшие два года наступление государства на общество продолжилось по направлениям, обозначенным еще в первый период реакции. В большинстве случаев имело место ужесточение соответствующих норм и более строгие наказания за их нарушение. Санкции к нарушителям, однако, не приобретают характера массовых репрессий, а остаются в логике «нового авторитаризма»<sup>150</sup>: карательные меры в отношении блогеров, участников пикетов, гражданских активистов, неправительственных организаций призваны запугать остальных, а сочувствующим внушить мысль, что соответствующая деятельность не только опасна, но и бесполезна перед лицом мощнейшего информационного ресурса власти и государственной машины подавления.

Вместе с тем необходимо отметить два принципиально новых момента, оказавших значительное влияние на общественную атмосферу последних двух лет: переход к своего рода «чрезвычайной легитимности» и нарастание волны неформальных репрессий, изменивших общественную атмосферу, самым шокирующим проявлением которых стало убийство Бориса Немцова.

Статус воюющей (реально — на Украине и в Сирии, а виртуально — с «экспансией Запада») страны закрепляет переход Кремля к «чрезвычайной легитимности», когда критика власти и публичные проявления нелояльности могут быть приравнены к преступлению (по крайней мере, в глазах общества). Признаками «чрезвычайной легитимности» являются, в частности, резкое увеличе-

149 См. подробнее: Липман М. Гражданское общество и государство: от сосуществования к противостоянию // Основные тенденции политического развития России в 2011–2013 гг. : Кризис и трансформация российского авторитаризма. М. : Фонд «Либеральная Миссия», 2014. <http://liberal.ru/upload/files/Osnovnie%20tendentsii%20politicheskogo%20razvitiya.pdf>

150 Термин «новый авторитаризм» предложен в работе Сергея Гуриева и Дэниэла Трейсмана 2015 г. «В последние десятилетия, — пишут авторы в кратком изложении (<http://www.voxeu.org/article/new-authoritarianism/>) своей научной статьи, — возникли новые разновидности авторитаризма, лучше приспособленные к условиям открытых границ, глобальных СМИ и экономике знания». Эти режимы сумели «укрепить власть, не отгораживая свои страны от мира и не прибегая к массовым убийствам».

ние в 2015 г. числа разоблаченных шпионов<sup>151</sup>, а также появление все новых составов преступления, которые могут быть квалифицированы как репрессивные — нарушающие базовые права на свободу убеждений, высказываний и пр. Предложения штрафовать за оскорбление патриотических чувств, выдвинутое Общественной палатой<sup>152</sup>, и ввести уголовную ответственность за «клевету на государство»<sup>153</sup>, поступившее от члена Думы от КПРФ, также свидетельствуют об утверждении «чрезвычайной легитимности», в рамках которой нелояльное отношение к власти приравнивается к противозаконным действиям.

С начала 2015 г., когда Борис Немцов был застрелен в центре Москвы, гражданские активисты не только рискуют стать жертвой произвола властей, но и должны опасаться за свою жизнь и здоровье: в России орудуют силы, готовые лишить человека жизни, потому что им не по нраву его общественная или политическая деятельность. Тот факт, что следствие по делу об убийстве Немцова столкнулось с активным противодействием внутри страны, усугубляет ответственность властей и демонстрирует активистам их потенциальную незащищенность перед неформальным произволом. При этом власти неоднократно уничтожали народный мемориал, сооруженный на месте убийства, Государственная Дума отказалась почтить память Немцова минутой молчания, а мэр Ярославля потребовал демонтировать памятную табличку, установленную на доме, где жил Немцов<sup>154</sup>. Все это еще раз напоминает активистам, что они являются нежелательными элементами и не могут рассчитывать на реальную защиту.

Вслед за аннексией Крыма и обострением ситуации в Украине федеральные каналы превратились в «фабрику ненависти», поддерживающую в обществе ат-

151 Статистика Верховного Суда за 2014 г. свидетельствует о четырехкратном увеличении числа осужденных по делам о государственной измене (<http://www.rbc.ru/politics/23/04/2015/5538ea399a79479477eb4793/>).

152 В феврале 2016 г. члены Общественной палаты предложили внести в Административный кодекс статью об оскорблении «патриотических чувств граждан» (<http://www.mk.ru/politics/2016/02/18/obshhestvennaya-palata-potrebovala-shtrafovat-zasokorblenie-patrioticheskikh-chuvstv.html>). Ярким проявлением «чрезвычайной легитимности» стало преследование курского законодателя Ольги Ли, выступившей с публичной критикой политики президента Путина. По мнению экспертов, в высказываниях Ольги Ли «содержится лексика высказываний, направленных на унижение достоинства группы лиц по признакам принадлежности к социальной группе представителей власти» — иными словами, противозаконной объявляется критика власти как таковая (<http://tass.ru/proisshestviya/3169619>).

153 В сентябре 2015 г. стало известно, что депутат Думы от КПРФ Вадим Соловьев готовит законопроект, который вводит наказание (исправительные работы или штраф) за сознательное распространение ложных сведений о России и действиях органов государственной власти (<http://izvestia.ru/news/592234#ixzz45PLJhcts/>).

154 См.: [http://www.ng.ru/politics/2016-02-01/3\\_memorial.html](http://www.ng.ru/politics/2016-02-01/3_memorial.html); <http://www.rbc.ru/politics/26/02/2016/56d00e489a7947116d01f3d8/>; Глава районной администрации Ярославля потребовал демонтировать мемориальную табличку, установленную на доме, где жил Борис Немцов // <http://tass.ru/obschestvo/2855632/>

мосферу идеологического возбуждения и агрессии. На этой волне в начале 2015 г. было создано движение «Антимайдан», которое в отличие от относительно мирных «путингов», организованных властями в ответ на массовые протесты 2011–2012 гг., с самого начала выступило с угрозами в адрес «оппозиции», «идеологических противников» и борборников «цветных революций»<sup>155</sup>. В число организаторов «Антимайдана» вошел по крайней мере один представитель власти — член верхней палаты Дмитрий Саблин. Уже в феврале в Москве прошла многотысячная акция «Антимайдана» — под антизападными и антиукраинскими лозунгами. В июле 2016 г. «Антимайдан» напомнил о себе, обратившись в Генпрокуратуру с жалобой на телеканал «Дождь», якобы нарушающий законодательство об антиэкстремизме<sup>156</sup>. В последнее время активизировалась организация НОД (Национально-освободительное движение), связанная с депутатом Евгением Федоровым. В марте 2016 г. члены НОД устроили пикет у дверей Сахаровского центра с агрессивными лозунгами в адрес правозащитных организаций.

Неформальные репрессии становятся важной частью общественного фона — способом физического и психологического воздействия на гражданских активистов (см. подробнее в разделе «Политические репрессии: на пути к институционализации»).

## СИСТЕМАТИЧЕСКИЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЯ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Преследование неправительственных организаций по закону 2012 г. об «иностранных агентах» поначалу носило несколько хаотичный характер, но в последние два года — на протяжении второго этапа политической реакции — превратилось в последовательную репрессивную политику. Идеология этой политики в отношении получателей иностранных грантов была впервые сформулирована Путиным более 10 лет назад; с тех пор он неоднократно утверждал, что те, кто получает гранты из-за границы, действуют в интересах чужого государства<sup>157</sup>.

155 Организаторы «Антимайдана» заявили, что будут «собираться везде, где собирается оппозиция», и бороться с идеологическими противниками «вне зависимости от того, будет позволять власть это делать или нет» (<http://tass.ru/politika/169885/>)

156 См.: <https://antimaidan.ru/article/8179/>

157 Ср. в выступлении на коллегии ФСБ в марте 2015 г.: «Бессмысленно вступать в дискуссию с теми, кто работает по заказу извне, в интересах не своей, а чужой страны или чужих стран. Поэтому будем и дальше обращать внимание на наличие иностранных источников финансирования неправительственных организаций, сверять их уставные цели с практической работой, а любое нарушение необходимо пресекать» (<http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/49006>); на аналогичном мероприятии в 2016 г. Путин вновь предупреждал об опасностях, исходящих «из-за бугра», но на это раз речь шла об угрозе иностранного «вмешательства в ход выборов» (<http://kremlin.ru/events/president/news/51397>).

По данным Московской Хельсинкской группы, на конец 2014 г. в реестр иностранных агентов Министерства юстиции была занесена 31 организация<sup>158</sup>, весной 2016 г. в реестре значилось более сотни организаций (примерно два десятка из них смогли добиться исключения из списка); реестр постоянно пополняется. При этом репрессивный характер данного института резко усилился: включение в реестр стало принудительным, а отсутствие упоминаний об этом карается крупными штрафами. Среди оштрафованных, в частности, различные подразделения «Мемориала», Сахаровский центр, «Трансперенси Интернешнл» (сумма штрафа составляет несколько сотен тысяч рублей).

Отказ от иностранного финансирования отнюдь не спасает неудобные организации от преследований. Например, в случае с организацией «Голос» «иностранным финансированием» был признан факт присуждения организации международной премии (которая предусматривала денежное вознаграждение), причем лауреата не спасло от включения в реестр даже то, что он от премии предусмотрительно отказался<sup>159</sup>.

В результате многие ведущие российские НКО уже длительное время живут в обстановке постоянного давления — инспекций и претензий со стороны государственных органов, судебных разбирательств, испытывают серьезные финансовые затруднения. Некоторые организации были вынуждены прекратить свою деятельность. Особенно тяжелой потерей стало закрытие Московской школы гражданского просвещения и фонда «Династия»

158 См. отчет «Права человека в Российской Федерации за 2014 год» (<http://mhg-main.org/sites/default/files/files/doklad-prava-cheloveka-rf-2015-ru.pdf>). В отчете процитированы слова Павла Чикова (ассоциация «Агора»), члена Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека: «Я уверен, что неудобств и дискомфорта власти общественникам будут доставлять все больше: кого-то посадят, кого-то вынудят уехать, кого-то ждет покушение. Так или иначе, мы уже находимся на абсолютно ином уровне отношений между властью и обществом. Нас атакуют, мы уклоняемся, насколько это возможно, продолжая при этом функционировать. Уверен, что через год ни одна нынешняя неправительственная организация в России не будет работать в прежнем формате». В полном соответствии с прогнозом Чикова в 2015 г. государственное давление на некоммерческий сектор существенно усугубилось (<http://www.asi.org.ru/inostrannye-agenty-2015/>).

159 См.: <https://slon.ru/fast/russia/golos-oshtrafovan-za-otkaz-priznat-sebya-inostrannym-agentom--936485.xhtml>; <http://www.interfax.ru/russia/409757/> О разнобразных уловках, позволяющих зачислить НКО в «иностранцы», даже если организация не получает иностранных грантов, пишет Сергей Пархоменко ([http://www.counterpoint.org/parkhomenko\\_3/](http://www.counterpoint.org/parkhomenko_3/)). Например, в «получении денежных средств из-за рубежа» организацию могут обвинить, если «в ленте платежей [у нее] отыскивается несколько микротранзакций, совершенных с использованием кредитных карт, эмитированных банками за пределами России». Или если ее «жертвователем задним числом, хоть через полгода, невзначай оговаривается, давая официальные пояснения или показания по какому-нибудь совершенно постороннему, ничем не связанному с вашим, делу, что принес деньги по поручению своего знакомого, живущего за границей».

Дмитрия Зими́на<sup>160</sup>, который поддерживал разнообразные мероприятия и институции, связанные с наукой и образованием. Зимин принял решение о прекращении работы фонда в России после того, как «Династия» была признана «иностранным агентом», хотя благотворительная деятельность фонда осуществлялась на его личные средства, заработанные в России. В начале 2016 г. был вынужден прекратить работу Пермский молодежный «Мемориал»<sup>161</sup>.

Вплоть до недавнего времени тактикой властей было изматывание и обескровливание НКО. В 2016 г. были впервые применены более решительные меры — закрытие организаций по суду. Первыми — но явно не последними — жертвами стали «Агора» и «Голос». Следует отметить, что именно они наряду с «Мемориалом» были упомянуты в самых ранних списках кандидатов в «иностранные агенты», составленных Генпрокуратурой еще весной-летом 2013 г. Причем закрытие «Голоса», по всей видимости, напрямую связано с предстоящими выборами (см. ниже) и стремлением ограничить присутствие на них независимых наблюдателей. Закрытие «Агоры», осуществлявшей безвозмездную юридическую помощь тем, кто оказался жертвой преследования со стороны властей, и давление на «Комитет против пыток» Игоря Каляпина лишает граждан фактически последней защиты от государственного произвола.

Некоторые официальные заявления предвещают новые формы давления на НКО. В ноябре 2015 г. сотрудники Минюста заявили, что деятельность правозащитного центра «Мемориал» подрывает конституционный строй<sup>162</sup>. Это угрожающая формула выходит далеко за рамки привычных обвинений в «политической деятельности в качестве иностранного агента». А в феврале 2016 г. Минюст сообщил, что «среди учредителей и руководителей 15 некоммерческих организаций выявлено 10 физических лиц, причастных к экстремизму»<sup>163</sup>. Ни лица, ни организации пока не названы, и подобная неопределенность угрозы является неотъемлемой частью тактики запугивания: каждая из неугодных организаций может ожидать, что именно среди ее «учредителей и руководителей» обнаружатся экстремистские элементы.

Правозащитники звали к президенту с жалобами на нечеткость определения «политической деятельности» (вступающей в противоречие с общепринятой и используемой в российском законодательстве терминологией) в законе об «иностранных агентах», однако дискуссия привела лишь к дальнейшему расширению формулировки — теперь под нее подпадает лю-

160 См.: <http://article20.org/node/4111/#.VtgOI2SLTaa/>

161 См.: <http://zvzda.ru/news/7065863036c3/>; летом 2016 г. в иностранные агенты были зачислены две организации, занимающиеся борьбой со СПИДом (<http://kommersant.ru/doc/3029645/>).

162 См.: <http://www.kommersant.ru/doc/2850410/>

163 <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2016/02/26/631561-minyust-nko/>



бая гражданская деятельность<sup>164</sup>. Автономным организациям, не желающим корректировать свою повестку, демонстрируют, что их в России не потерпят.

Вытесняя иностранное финансирование, государство одновременно выделяет собственные гранты на поддержку НКО<sup>165</sup>. Среди НКО — «государственных агентов» немало «социально ориентированных», занимающихся полезной социальной работой, но самые крупные гранты выделяются различным партнерам власти, в частности структурам РПЦ, а также организациям, созданным для противодействия тем, кого власть считает неблагонадежными<sup>166</sup>.

Важнейшей юридической новацией 2015 г. стало принятие закона о «нежелательных» иностранных или международных неправительственных организациях. Любое сотрудничество с подобными организациями объявляется противозаконным фактически на основании заключения генерального прокурора или его заместителей<sup>167</sup>. Правозащитники усмотрели в этом угрозу репрессий в отношении граждан, так или иначе контактирующих с иностранцами. Принятие новой нормы уже привело к уходу из России Фонда Макартуров, объявившего о прекращении деятельности, не дожидаясь формального причисления к «нежелательным», как только стало известно о внесении его в «стоп-лист» МИД. Пока список «нежелательных» невелик, но, как и в отношении многих других репрессивных правовых новаций, важен эффект запугивания, а не массовое применение: дубина занесена, и никто не знает заранее, когда и на чью голову она обрушится.

164 В российском законодательстве определение «политической деятельности» используется в нормативных документах, определяющих круг лиц, чьи должностные функции несовместимы с занятием политикой, к примеру судей, прокуроров, следователей. В этих документах признаками политической деятельности являются лишь участие в выборах в качестве кандидата и оказание поддержки другим кандидатам. Но для законодательства, ограничивающего деятельность НКО, используется совсем другое, бесконечно более широкое и расплывчатое определение, которое было еще более расширено специально для НКО в мае 2016 г. (<http://article20.org/ru/news/gosduma-utochnila-ponyatie-politicheskaya-deyatelnost-nko#.V0FhB5N958d/>).

165 См.: <http://rg.ru/2015/04/02/nko-site.html>

166 В 2015 г. среди крупнейших получателей государственных средств оказались соучредители движения «Антимайдан» — «Ночные волки» и «Боевое братство» (<http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2015/10/23/614031-prezidentskie-granti-2015/>). Они же, а также структуры РПЦ оказались среди крупнейших получателей в середине 2016 г.

167 См.: <http://rg.ru/2015/05/26/org.html> «Нежелательной», по решению генерального прокурора или его заместителя по согласованию с МИДом, может быть объявлена организация, если ее деятельность «представляет угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства».

## ПРИМЕНЕНИЕ И РАСШИРЕНИЕ НОРМ, ОГРАНИЧИВАЮЩИХ ПРАВА И СВОБОДЫ

На протяжении нескольких лет антиэкстремистское законодательство с его размытыми формулировками используется для преследования политически неблагонадежных лиц и организаций. По данным информационно-аналитического центра «Сова», в последнее время законотворчество в этой сфере замедлилось, зато применение уже существующих норм стало более интенсивным<sup>168</sup>.

Однако принятый летом 2016 г. «пакет Яровой», как представляется, ознаменовал собой новое качество репрессивного законотворчества. Он отличается резким ужесточением карательных мер, еще более грубым, чем другие ограничения, введенные в последние годы, пренебрежением конституционными нормами и чрезвычайной тематической широтой: удар направлен одновременно против интернета, религиозных миссионеров (правомерность государственного регулирования «миссионерской деятельности» представляется крайне сомнительной мерой в светском государстве, чья конституция декларирует свободу совести), «экстремистов» и пособников терроризма. Положения закона, касающиеся интернета, в частности обязывающие операторов связи хранить переписку и переговоры пользователей в течение полугода, встретили организованное и довольно активное, по российским меркам, общественное сопротивление, однако это лишь незначительно повлияло на окончательные формулировки<sup>169</sup>. Остальные меры, например те, что касаются дальнейшего ужесточения наказаний за «экстремизм» (повышение до трех лет минимального срока за «возбуждение ненависти или вражды» — статья, которая особенно часто применяется против политических и гражданских активистов, а также авторов постов в социальных сетях) или доношительства, не вызвали широкого обсуждения. Можно утешаться надеждой, что новые нормы, как и предшествующие, будут служить главным образом мерой устрашения, однако они открывают новые возможности полицейского произвола, существенно превосходящие прежние.

«Приоритетным объектом» преследования в рассматриваемый период стали те, кто так или иначе выражал несогласие с государственной политикой в отношении Украины. Подобные случаи редко привлекают общественное внимание. Исключением было преследование директора Укра-

168 Подробнее о злоупотреблениях законодательством об экстремизме и тенденциях последнего времени — в ежегодном отчете центра «Сова», который много лет занимается мониторингом применения соответствующих норм: <http://www.sova-center.ru/misuse/publications/2016/03/d33946/>

169 О попытках сопротивления принятию «закона Яровой» и негативных последствиях самого разного рода см., например, <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/07/07/648335-putin-yarovoi/>; <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201607030002/>

инской библиотеки в Москве Натальи Шариной, за нее вступились члены ПЕН-центра, и, возможно, благодаря их заступничеству она была помещена под домашний арест, а не оказалась за решеткой.

В отчете за 2015 г. эксперты «Агоры» отметили «тренд ужесточения преследования за слова». Речь идет прежде всего о высказываниях в сети<sup>170</sup>. Основным методом контроля за интернетом пока остается блокировка и фильтрация; новая тенденция, упомянутая «Агорой», проявляет себя в угрозах и насильственных действиях в отношении пользователей, блогеров, сетевых журналистов и владельцев сетевых ресурсов.

Среди новых ограничительных норм, принятых в рассматриваемый период, — наказание за «повторное нарушение» правил проведения митингов, впервые примененное в 2015 г. Новацией стало также распространение запретительных норм законодательства о митингах и демонстрациях на автопробеги и палаточные городки, которые до последнего времени не были регламентированы законом. Но теперь это упущение исправлено: автопробеги приравнены к демонстрациям, а палаточные городки — к пикетам<sup>171</sup>.

В преддверии выборов в Думу, которые будут проходить на фоне экономического кризиса, власти стремятся обезопасить себя от неприятных неожиданностей. Опыт 2011 г., когда масштабная фальсификация результатов стала причиной массовых протестов, стал причиной принятия новых норм, резко сокращающих возможности для гражданского контроля за выборами: ограничено число наблюдателей, которые могут представлять ту или иную партию на избирательном участке, а журналисты лишены свободного доступа к избирательным участкам (требуется теперь специальная аккредитация)<sup>172</sup>. Летом 2016 г. по требованию Генпрокуратуры было заблокировано несколько сайтов, призывающих к бойкоту выборов в Думу<sup>173</sup>.

170 Доклад «Агоры» за 2015 г. озаглавлен «Свобода интернета 2015: торжество цензуры». Авторы, в частности, обращают внимание на то, что выросло число регионов (к ним, среди прочих, относится Москва, Петербург и Татарстан), в которых «преследование за слова» осуществляется особенно активно. Борьбе властей с «виртуальным экстремизмом» посвящен также доклад «Совы»; по его данным, в 2015 г. к уголовной ответственности за посты и перепосты в социальных сетях (практически все в «ВКонтакте») привлечены 119 человек (<http://www.sova-center.ru/racism-xenophobia/publications/2016/06/d34913/>). См. также мнения экспертов о том, с чем связано усугубление преследований за высказывания в социальных сетях.

171 См.: <http://www.interfax.ru/russia/496345/> Автомобильные колонны неоднократно оказывались успешной формой коллективного действия — ее использовало в своих акциях движение «синих ведерок», а также те, кто боролся против запрета на праворульные автомобили. Распространение на автопробеги тех ограничений, которые ранее были введены в отношении демонстраций, очевидным образом связано с протестами дальнбойщиков, происходившими в конце 2015 — начале 2016 г.

172 См.: <https://slon.ru/posts/63993/>; см. также об упомянутом выше закрытии по суду организации «Голос»: <https://slon.ru/posts/64501/>

173 См.: <https://rkn.gov.ru/news/rsoc/news39992.htm>

Среди мер, ограничивающих гражданский контроль, но не связанных с выборами, — введение дополнительных ограничений на деятельность наблюдательных комиссий за местами лишения свободы; теперь эта сфера общественного контроля закрыта для тех организаций, которые были признаны «иностранными агентами»<sup>174</sup>.

Адвокаты-правозащитники свидетельствуют, что все чаще жертвами произвола становятся обычные граждане, далекие от политики, но пытающиеся защитить свое жизненное пространство — двор, парк, детскую площадку<sup>175</sup>. При этом деятельность правозащитников в Совете при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека была резко ограничена в ходе его реорганизации и обновления в конце 2012 г. Кроме профессиональных правозащитников, в Совет вошли известные общественные фигуры, для которых защита прав человека по меньшей мере не главное дело. В новом составе мнение членов чаще расходится: даже если правозащитники выступают единым фронтом, часть «непрофессионалов» может отказаться их поддержать, отчего вместо заявления СПЧ как органа при президенте удастся издать лишь «заявление членов СПЧ». Роль Совета была дополнительно ослаблена заменой энергичной Эллы Памфиловой, готовой на решительную борьбу, на более конформного Михаила Федотова<sup>176</sup>. Лишь в некоторых особо вопиющих случаях вмешательство Совета все-таки оказывается действенным (см., например, о кейсе Евгения Витишко в разделе «Политические репрессии: на пути к институционализации» настоящего доклада).

174 См.: <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2015/10/21/613636-inostrannim-agentam-zapretyat-nablyudat-mestami-lisheniya-svobodi/> Как заметил правозащитник Андрей Бабушкин, эта мера «делает гражданский контроль декоративным и ненужным, потому что множество организаций, имеющих опыт в общественном контроле (за местами лишения свободы), уже являются (иностранными) агентами или могут быть ими признаны из-за некорректного определения политической деятельности».

175 См.: <https://ovdinfo.org/interviews/2016/03/19/vitaliy-serukanov-palcev-ruk-ne-hvatit-chtoby-pereschitat-novye-goryachie/> Из интервью юриста Фонда борьбы с коррупцией и руководителя правозащитного движения «Прогрессивное право» Виталия Серуканова: «...наступает проблема, зреет какой-то протест. Люди выходят понять, что это такое, их начинают задерживать, их начинают бить, их начинают провоцировать. Люди потихоньку начинают понимать, что, собственно говоря, происходит. Потом они понимают, что их права и свободы уже грубо нарушены, никто им помощи никакой оказывать не будет, все субъективны по отношению к ним. И тут приходит понимание, что помощи им ждать не от кого, кроме как от каких-то независимых сил».

176 См.: <http://ria.ru/analytics/20121113/910616161.html> В 2013 г. сходными методами — путем обновления состава — была осуществлена нейтрализация излишне напористых правозащитников, работающих в общественных комиссиях, которые наблюдают за соблюдением прав человека в местах заключения. «С каждым новым составом с увеличением влияния ОНК усиливалось и давление как на отдельных членов, так и на сам институт. В нем появлялось все больше людей, отстаивающих интересы ФСИН и МВД», — говорится в исследовании, опубликованном в «Новой газете» в ноябре 2013 г. (<http://www.novayagazeta.ru/politics/61018.html>).

## ВМЕШАТЕЛЬСТВО ГОСУДАРСТВА В ЧАСТНУЮ И ОБЩЕСТВЕННУЮ СФЕРУ, КУЛЬТУРУ, ИСКУССТВО

Антимодернизационный сдвиг — апелляция к «традиционным ценностям» и социальному консерватизму — начался еще в 2012 г. с преследования группы «Пусси Райот». В 2013 г. был принят закон о защите чувств верующих<sup>177</sup>, введены законодательные запреты пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних, усыновления сирот однополыми парами (в 2014 г. запрет на усыновление был распространен на все страны, где разрешены однополые браки<sup>178</sup>) и мата в СМИ<sup>179</sup>. В тот же год был принят закон, предусматривающий уголовное наказание за «распространение ложных сведений о деятельности СССР во время Второй мировой войны»<sup>180</sup>. Летом 2016 г. эта норма была впервые применена: житель Перми присужден к уплате штрафа в 200 тыс. руб.<sup>181</sup> за перепост материала об участии СССР в оккупации Польши в 1939 г.

В 2013 г. президент Путин неоднократно высказывался по вопросам морали. Так, выступая на Валдайском форуме, он клеймил «бесполоую и бесплодную» толерантность, а также политику мультикультурализма. Однако в последние два года этические сюжеты в риторике главы государства отошли на второй план, будучи вытеснены проблемами геополитики. Даже те законодатели, которые на предыдущем этапе отличались особой производительностью по части выдвижения культурных и моральных запретов (например, Елена Мизулина или Ирина Яровая), в последнее время переключились на другие темы или ушли в тень.

Однако машина идеологического контроля была запущена. При этом важной особенностью нынешнего момента является то, что «правильная линия» в этой сфере прочерчена лишь в общем виде. Главные ориентиры не вызывают сомнений: антизападничество и антилиберализм; непогрешимость государства и требование безусловной лояльности власти; социальный консерватизм и «традиционные ценности»; пиетет по отношению к РПЦ. Однако более конкретные идеологические установки не сформулированы: на сегодняшний

177 См.: [https://slon.ru/russia/12\\_samykh\\_gromkikh\\_zakonov\\_2013\\_goda-962917.xhtml?page=11#pager/](https://slon.ru/russia/12_samykh_gromkikh_zakonov_2013_goda-962917.xhtml?page=11#pager/)

178 См.: <http://www.kommersant.ru/doc/2406998/>

179 Продолжение этой линии «консервации» общества было намечено в «Концепции государственной семейной политики на период до 2025 года».

180 Данный закон вводит уголовную ответственность до пяти лет лишения свободы за осквернение дней воинской славы и памятных дат России, связанных с Великой Отечественной войной. Норма предусматривает санкции за «распространение выражающих явное неуважение к обществу сведений о днях воинской славы и памятных датах России, связанных с защитой Отечества, а равно осквернение символов воинской славы России, совершенные публично» (<http://www.vedomosti.ru/politics/news/2014/05/05/putin-podpisal-zakon-ob-ugolovnoj-otvetstvennosti-za/>).

181 См.: <http://kommersant.ru/doc/3026212/>

день у России нет ни фиксированного пантеона героев, ни канонического нарратива о прошлом, ни четко прописанного отношения к тем или иным историческим фактам.

Среди наиболее заметных эпизодов «идеологического вмешательства» 2015 г. — увольнение директора новосибирского театра Бориса Мездрича за «безнравственную» постановку оперы «Тангейзер»; погром выставки в Манеже, на которой были представлены работы Вадима Сидура и других советских скульпторов; рейд по московским театрам, в которых чиновники, ответственные за культуру, обнаружили катастрофический упадок морали в пушкинских постановках. В самом начале 2016 г. в Воркуте были сожжены книги, изданные при поддержке Фонда Сороса (сам Фонд в декабре 2015 г. был внесен в список нежелательных организаций)<sup>182</sup>. Сожжение книг, впрочем, снижало осуждение министра культуры Мединского, как правило, выступающего с охранительных, а нередко обскурантистских позиций. Запрещенная во имя общественной нравственности новосибирская постановка «Тангейзера» имела большой успех у публики — ее запрет и увольнение Мездрича не напугали, а возмутили многих жителей и вызвали уличные протесты, которые, впрочем, оказались безрезультатными.

Среди рьяных защитников нравственности, помимо политиков и общественных фигур, неизменно присутствует РПЦ, чьи представители выступают с инициативой по изъятию вредных книг из школьной программы или объявляют ересью права человека<sup>183</sup>. Впрочем, подобные конкретные предложения, исходящие от духовных или светских лиц, как правило, остаются без последствий.

Между тем в последнее время возник ряд новых масштабных инициатив, направленных на воспитание юношества в духе патриотизма. В 2013 г. дополнительные льготы получили НКО, занимающиеся патриотическим воспитанием<sup>184</sup>. В 2014-м по приказу президента была разработана единая концепция преподавания истории<sup>185</sup>. В конце октября 2015 г. Путин подписал указ о создании аналога пионерской организации — «Российского движения

182 См.: <http://tass.ru/info/2485043/>

183 См.: <http://rg.ru/2016/03/20/patriarh-kirill-predupredil-ob-opasnosti-chelovekopoklonnichestva.html> В марте 2016 г. патриарх Кирилл объявил ересью «человекопоклонничество», когда «универсальным критерием истины стал человек и его права».

184 См.: <http://pravo.gov.ru:8080/page.aspx?51170/>

185 См.: <http://www.kremlin.ru/news/20071/> Обсуждение составленной историками единой концепции происходило под председательством Путина, который, таким образом, выступал 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.

школьников»<sup>186</sup>. Учреждено военно-патриотическое движение «Юнармия» под эгидой Министерства обороны<sup>187</sup>. Эти организации стали дополнением к уже существующим, призванным насаждать правильные представления о прошлом. Среди них Российское историческое общество во главе с председателем Государственной Думы (ныне директор СВР РФ) Сергеем Нарышкиным, Российское военно-историческое общество, имеющее несколько десятков отделений по России, во главе с министром культуры Владимиром Мединским.

Весной 2016 г. Путин создал еще одну идеологическую институцию — фонд «История Отечества», в совет которого, в частности, входит директор академического Института российской истории Юрий Петров. В интервью «Известиям» профессиональный историк Петров говорит о том, что «на Россию идет постоянное внешнее давление», «в дальнем зарубежье идет массированная атака на историю России», «историю Второй мировой войны... сейчас пытаются активно переписать, умаляя заслуги советского народа в разгроме нацизма», сетует на «разногласицу в... школьных учебниках» и надеется, что «идея единого школьного учебника» (даже при том, что на сегодняшний день идея «единого учебника» уступила место менее жесткой «единой концепции преподавания истории»<sup>188</sup>) позволит избежать различных интерпретаций одних и тех же исторических событий, что... дискредитировало историю в глазах молодого поколения<sup>189</sup>.

Все это свидетельствует о том, что в Кремле со всей серьезностью относятся к задаче патриотической индоктринации молодежи и даже в условиях кризиса готовы тратить на это значительные ресурсы. Однако пока трудно судить, насколько эффективной окажется государственная идеологическая работа. В отличие от советского времени сегодняшнее коммуникативное пространство неизмеримо шире и разнообразнее — в частности, огромной популярностью среди молодых россиян пользуются развлекательные телеканалы ТНТ и СТС, аполитичные и весьма далекие от социального консерватизма и «традиционных ценностей». А государственное финансирование отечественного кино хоть и обеспечило лояльность режиссеров и патриотическую направленность производимой ими кинопродукции, не помогло в конкурентной борьбе с голливудскими фильмами, которые по-прежнему привлекают молодую аудиторию больше, чем отечественные.

186 Учредителем «Российского движения школьников» стала Росмолодежь (<http://www.rbc.ru/politics/29/10/2015/5632253a9a7947a084313544/>).

187 См.: <http://www.interfax.ru/russia/502141/>

188 <http://www.gazeta.ru/social/2014/01/16/5853509.shtml>

189 См.: <http://izvestia.ru/news/609180/>



## ОЧАГИ СОПРОТИВЛЕНИЯ И ГРАЖДАНСКОГО АКТИВИЗМА

Политика запугивания и репрессий, направленная против гражданских и политических активистов, оказалась достаточно успешной. Вкупе с формированием широкого националистического консенсуса после аннексии Крыма она позволила Кремлю подавить гражданский подъем конца 2000-х — начала 2010-х гг. Однако протестная и гражданская активность не вовсе сошла на нет.

После жестких мер против участников митинга 6 мая 2012 г. массовые протесты, собиравшие в Москве десятки тысяч (масштаб протестов в других городах всегда на один или два порядка меньше), происходили еще не раз. Хотя в отличие от 2011–2012 гг., когда протестные лозунги поддерживали, согласно опросам, около 40% россиян, в последние годы в результате пропагандистских усилий власти критически настроенное меньшинство оказалось в «осаде»: консервативное большинство отвергает его взгляды и ценности и готово видеть в нем «пятую колонну», действующую во вред России.

Весной 2014 г. состоялось мощное антивоенное шествие в знак протеста против аннексии Крыма; в сентябре прошел антивоенный «Марш мира» (в период антивоенных маршей участники особенно остро ощущали себя гонимым меньшинством: в глазах огромного большинства россиян, объединенных лозунгом «Крым наш!», нежелание разделить общенациональный патриотический подъем воспринималось как предательство). Весной 2015-го в знак скорби о Борисе Немцове москвичи прошли маршем к месту, где он был убит; год спустя более 20 тыс. человек пришли туда же почтить его память.

В 2015 г., на фоне ухудшения экономической ситуации, роста цен и снижения доходов, в России стало расти количество социально-экономических протестов. Эксперты Комитета гражданских инициатив зафиксировали 15-процентный рост числа протестов в первом полугодии 2015 г. по сравнению с соответствующим периодом предыдущего. Среди регионов с наиболее высокой протестной активностью — Москва, Санкт-Петербург, Забайкальский край, Новосибирская область<sup>190</sup>. Такие протесты, за редчайшим исключением, носят локальный характер — либо географический, либо профессиональный. Примеры объединения вокруг «чужой» повестки практически отсутствуют. Сами протестующие привычно связывают надежды на решение своей проблемы не с поддержкой сограждан или помощью оппозиционно настроенных активистов, а с «верховой властью», прежде всего с Путиным. Протесты, таким образом, остаются в рамках патерналистской конструкции социума.

Вместе с тем весной 2016 г. появились и примеры протестной солидарности. В Москве стали объединяться участники конфликтов, связанных с точечной застройкой (чаще всего речь идет о строительстве в парковой зоне), которых в столице и других городах становится все больше<sup>191</sup>. Противостояние местных

190 См.: <http://www.rbc.ru/politics/02/11/2015/563730859a7947cea084e2a0/>

191 См.: <https://www.vedomosti.ru/opinion/columns/2016/03/17/633936-protestnie-gruppi/>



жителей с застройщиками во многих случаях носит затяжной и ожесточенный характер — вплоть до физических столкновений. Чтобы не допустить строительства, жители организуют круглосуточное дежурство, которое иной раз длится по многу месяцев<sup>192</sup>.

Наиболее заметным протестом такого рода стала акция дальнбойщиков — группы, отличающейся от большинства профессиональных сообществ отсутствием географических ограничений, взаимовыручкой, налаженной коммуникацией. Их опыт показал, что Кремлю нелегко справиться с хорошо организованным социально-экономическим протестом, однако власти проявили сдержанность, не действовали напролом, и в конце концов протест ослабел, хотя и не иссяк окончательно. В начале апреля 2016 г. в Москве прошел митинг дальнбойщиков с призывами к отставке президента и правительства<sup>193</sup>.

Интерес общества к гражданским проектам тоже сохраняется, несмотря на крайне неблагоприятную ситуацию. Но по мере приближения думских выборов 2016 г. в результате целенаправленных действий властей политическая оппозиция оказалась практически полностью обескровлена и деморализована.

Фонд борьбы с коррупцией (ФБК) Алексея Навального продолжает проводить расследования коррупции высших чиновников. За последние годы среди наиболее заметных объектов расследования ФБК были бывший президент РАО «РЖД» Владимир Якунин, пресс-секретарь президента Дмитрий Песков, а в самое последнее время — вице-премьер Дмитрий Рогозин и новоназначенный глава Росгвардии Виктор Золотов. Но самой известной работой ФБК, опубликованной в 2015 г., стал фильм, обвинявший сына генерального прокурора Юрия Чайки в совершении уголовных преступлений, а самого генпрокурора — в использовании служебного положения для того, чтобы обеспечить их безнаказанность. К середине 2016 г. фильм набрал более 4,8 млн просмотров, а также удостоился приза фестиваля документального кино «АртДок-Фест» (организаторы фестиваля дали решительный отпор попыткам министра культуры Мединского запретить его показ).

192 Эксперты центра «Сова» в ежегодном докладе особо отмечают конфликты, связанные со строительством православных церквей на территории городских парков; пиетет по отношению к РПЦ никак не влияет на готовность жителей стоять до последнего, чтобы не допустить строительства храма в пространстве, которое они считают своим. Сэмюэль Грин и Грэм Робертсон ([http://www.counter-point.org/greene\\_robertson\\_3/](http://www.counter-point.org/greene_robertson_3/)) отмечают и еще одно отличие противников точечной застройки от многих других протестующих: они не обращаются за защитой своих интересов к Путину, а напротив, приветствуют в своих рядах оппозиционных активистов и готовы воспользоваться их помощью и консультациями (<https://tvrain.ru/media/photo/original/20160323/d3f86d7abb1351b9125a5a2246ecdbe8.pdf>).

193 См.: <http://www.rbc.ru/politics/03/04/2016/570107c29a79471e68c8287a/> Подробный анализ движения дальнбойщиков см. в цитированной выше (примеч. 194) работе Грина и Робертсона.

Неправительственные организации продолжают сопротивляться — обжалуют в суде присвоение статуса «иностранный агент» (некоторые даже добились успеха) и, главное, по-прежнему работают, несмотря на всевозрастающие трудности и постоянное ожидание новых притеснений.

Общество «Мемориал», чьи сотрудники уже три года живут под постоянным давлением (некоторые филиалы были вынуждены закрыться), не только не прекращает работу, но и превратилось в последние годы в одну из главных дискуссионных площадок, где обсуждаются актуальные сюжеты российской политики, экономики и общества.

После возвращения Путина в Кремль был закрыт или реформатирован целый ряд СМИ. Вместе с тем в 2015 г. важных расследований было опубликовано даже больше, чем в предыдущие годы. Среди возможных причин обострившиеся внутриэлитные конфликты, чьи участники могут быть заинтересованы в частичной публичности. Кроме того, из-за ухудшения экономической ситуации в публичном пространстве появляется все больше негативных оценок — даже официальные лица высказывают тревожные опасения по поводу экономических перспектив страны. (Возможно, теми же причинами объясняется большее количество «дерзких» вопросов, заданных Путину на ежегодной пресс-конференции-2015.)

Расследование, проведенное Олегом Кашиным, позволило ему назвать заказчика покушения, которое чуть не стоило ему жизни. Среди иных важных материалов, появившихся в 2015 г., — убедительная история о том, куда и кому поступают средства, выделяемые под эгидой министра культуры Мединского на нужды Российского военно-исторического общества<sup>194</sup>; расследование о родственных связях получателей и распределителей государственных грантов по конкурсу ФСКН<sup>195</sup>; материал о застарелом конфликте между ФСБ и главой Чечни Рамзаном Кадыровым<sup>196</sup> и многие другие. Важным примером солидарного усилия в этой сфере стали последовательные публикации ФБК и РБК о размерах собственности Виктора Золотова<sup>197</sup>.

На фоне репрессивной политики властей блестящая профессиональная работа РБК представлялась некоторой аномалией, но в 2016 г. по РБК был нанесен мощный удар. По давно отлаженной технологии объектом давления стали не журналисты, а владелец, в данном случае Михаил Прохоров. Вслед за обысками в офисах ряда компаний Прохорова РБК лишилось трех главных редакторов. Вслед за этой мерой, как случалось уже многократно, стандарты редак-

194 См.: <http://www.rbc.ru/society/13/07/2015/559e8f459a7947860ab1f73a/>

195 См.: <http://www.kommersant.ru/doc/2889772/>

196 См.: <http://www.novayagazeta.ru/inquests/67575.html>

197 См.: <https://navalny.com/p/4816/> Навальный оценил собственность Золотова и его семьи в 600 с лишним миллионов рублей, вышедшая следом публикация РБК поправила Навального: по их оценке, Золотов с семьей владеет недвижимостью на общую сумму более 900 млн.

ционной политики будут снижены и дерзости у изданий поубавится. Встреча ново назначенного руководства с редакцией РБК<sup>198</sup> полностью подтверждает подобные ожидания.

Несмотря на постоянное противодействие и даже угрозы, продолжают свою работу активисты «Диссернета»<sup>199</sup>. Проект «Последний адрес» распространился за пределы Москвы и получает заявки от все новых желающих установить на своих домах таблички с именами сталинских жертв. В 2015 г. все больший интерес вызывали разнообразные просветительские и интеллектуальные интернет-проекты, продолжалась активная благотворительная деятельность. «Побочным продуктом» благотворительного фонда «Нужна Помощь» стал информационный портал «Такие дела», превратившийся в полноценное СМИ, публикующее качественные журналистские материалы на социальные темы.

С исчезновением западного финансирования гражданские проекты самого разного рода существуют благодаря поддержке соотечественников — в форме частных пожертвований и краудфандинга. Излишне говорить, что краудфандинг не способен полностью компенсировать потерю крупных институциональных грантов, но сам факт поддержки такого рода имеет важный гражданский смысл. Например, в 2015 г. почти сразу после вынужденного закрытия фонда «Династия» Дмитрия Зимина в России возник фонд «Эволюция» со сходными функциями<sup>200</sup>.

Поддержка гражданских инициатив осуществляется силами ограниченного меньшинства, а сами активисты и неправительственные организации, разумеется, остаются целиком во власти Кремля. Доминирование Кремля и Путина над обществом слишком очевидно, и уязвимость гражданских активистов усугубляется слабой общественной поддержкой. Как было показано выше, на фоне резкого ухудшения экономики и предстоящих в сентябре парламентских выборов репрессивная политика ужесточается; в ближайшем будущем эта тенденция, по всей видимости, будет усугубляться.

198 См.: <https://meduza.io/feature/2016/07/08/esli-kto-to-schitaet-chto-mozhno-pryamovoobsche-vse-eto-ne-tak/>

199 Подробно о деятельности «Диссернета» см.: [http://www.counter-point.org/parkhomenko\\_3/](http://www.counter-point.org/parkhomenko_3/)

200 См.: <http://evolutionfund.ru/> На сайте просветительского фонда «Эволюция» говорится, что он «создан в 2015 году для популяризации науки, научного мировоззрения и рационального мышления в России. Фонд занимается как созданием собственных некоммерческих просветительских проектов, так и поддержкой на конкурсной основе уже существующих инициатив. В Совет Фонда входят ученые, научные журналисты, люди, давно и активно занимающиеся просвещением. За последние годы в России, во многом благодаря работе «Династии» Дмитрия Зимина, сложилось небольшое, но эффективное просветительское сообщество. Мы рассчитываем, что «Эволюция» станет системообразующим проектом, поддерживающим это сообщество и способствующим развитию и укреплению просветительской «экосистемы».

Но есть и факторы, позволяющие надеяться, что накопленный гражданский опыт будет — пусть медленно и неравномерно — способствовать социальной модернизации российского общества. Возможности «чрезвычайной легитимности» ограничены — другого «Крыма» не будет, а использование российских вооруженных сил где-то за пределами России само по себе не способно воодушевить россиян. Экономические трудности будут все более чувствительными, а протесты — все более частыми и разнообразными. Неизбежные конфликты в элитах будут раскачивать систему и обнажать ее неприглядные стороны, создавая разногласия и превращая «кухонный разговор» в общественную дискуссию. Привычная для большинства «пассивная адаптация» постепенно может утратить свои преимущества, и опыт активного меньшинства — опыт самостояния и коллективного действия — может пригодиться более широкому кругу соотечественников.

***Анна Качкаева, Флориана Фоссато***

## **МЕДИАМАШИНА ЗРЕЛОГО АВТОРИТАРИЗМА: КОРПОРАТИВНАЯ КОНСОЛИДАЦИЯ И ТЕХНОЛОГИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ МОБИЛИЗАЦИИ**

В политическом отношении телевидение остается основным источником информации для абсолютного большинства россиян, мощной основой медиасистемы страны и основным механизмом общенациональной коммуникации. В последние годы российские телевизионные ресурсы были консолидированы и реструктурированы как важнейший ресурс политического доминирования и эффективный механизм политической мобилизации и «программирования» общества.

Настоящая глава прослеживает три компонента процесса консолидации медиасреды. Первый этап начался задолго до 2014 г., но именно в последние два-три года Кремлю удалось завершить формирование олигополистического медиарынка путем концентрации собственности на основные телевизионные медиаактивы в трех медиахолдингах, полностью контролируемых либо непосредственно государством (ВГТРК), либо наиболее близкими Кремлю бизнес-структурами — «Газпром-медиа» и Национальной медиа-группой (НМГ).

Вторым элементом консолидации стало создание на базе этих холдингов интегрированной высокотехнологичной мультимедийной среды, опирающейся на новейшие достижения цифровых и спутниковых коммуникаций. Эта среда является основой для производства и распространения официально одобренного нарратива через софистицированную систему доставки, включающую аналоговое, кабельное телевидение, а также весь спектр цифровых и интернет-коммуникаций.

Наконец, третий важнейший компонент консолидации был успешно опробован с началом конфликта на Украине. Контроль со стороны лояльных собственников и современная технологичная инфраструктура распространения были дополнены интегрированной системой производства медиаконтента, способной динамично создавать убедительный нарратив для все более фрагментированной аудитории. При этом основные усилия были сконцентрированы на глубокой интеграции и взаимопроникновении информационных и развлекательных форматов, обеспечивающих наиболее эффективное воздействие на зрителей и максимальный охват. Эта машина создания и производства медиаконтента возникла как еще один ключевой компонент олигополистической медиасреды — полного цикла производства кино- и телепродукции, создающей форматы, которые используются для продвижения идеологии «осажденной крепости» и других нарративов доминирования и контроля.

Конфликты на Украине, война в Сирии и более широкий конфликт с Западом оказались идеальным тестом и полигоном для этой медиамашин, успешно совмещающей рыночный контроль с полным циклом производства/распространения идеологически форматированного контента, и позволили достичь синергии ее компонентов, в которых телевизионные фреймы успешно адаптированы к цифровым форматам и становятся привлекательными как для старшей аудитории, так и для более молодой и активной.

## ОЛИГОПОЛИЯ ДЛЯ «НАЦИИ ТЕЛЕЗРИТЕЛЕЙ»

141 млн человек из 143 млн российских граждан сегодня имеют доступ хотя бы к одному телеканалу эфирного телевидения; российские телезрители одни из самых активных в мире: средняя продолжительность телевизионного просмотра в России 3 ч 58 мин., а у зрителей старших поколений — 4 ч 30 мин. (данные TNS)<sup>201</sup>. Хотя доля аудитории федеральных телеканалов «большой тройки» последние 10 лет неуклонно сокращается, перераспределяясь между сетевыми тематическими каналами, сегментами неэфирного телевидения (кабельное, спутниковое, IPTV) и цифровыми сервисами, она тем не менее составляет около 40%<sup>202</sup>. Статистика показывает, что именно три главных канала остаются основным источником новостей для россиян.

Телевидение по-прежнему объединяет страну, выполняя роль социального института, транслирующего представления об окружающей действительности и о должном. В постсоветскую эпоху «читающая нация» превратилась в «нацию телезрителей»<sup>203</sup>.

Сегодня в России 22 федеральных канала, из которых 20 вошли в два первых мультиплекса; эти же каналы входят в состав трех крупнейших холдингов. По сути, на национальном уровне установлена олигополия: рынок поделен между тремя группами. «Газпром-медиа» (ГПМ) и Национальная медиагруппа (НМГ) полностью или частично контролируют 11 из 22 федеральных телеканалов. К цифровым активам «Газпром-медиа» относится один из крупнейших операторов платного ТВ — НТВ+, в холдинг НМГ входит Первый Digital («Цифровое семейство Первого»). ФГУП «Всероссийская государственная телерадиокомпания» (ВГТРК) — формально единственное, помимо иновещания RT, полностью государственное телепредприятие (строка в госбюджете), зарабатывающее на рынке. ВГТРК — крупнейшая медиакорпорация Европы (более 20 тыс. сотрудников, более сотни филиалов, около 40 дочерних компаний).

201 См.: Телевидение России / Медиасистема России. М., 2015. С. 96–97.

202 См.: Там же. С. 115. В 2004 г. только доля Первого канала составляла 25,7%, сейчас — 13,8%.

203 См. подробнее: Вартанова Е.Л. Медиа в постсоветской России: их структура и влияние // Pro et contra. 2001. Т. 5. № 4.

## Теле- и радиоактивы в составе крупнейших холдингов

### Медиакорпорация ВГТРК

Федеральные: Р1, Р-«Культура», Р24 (круглосуточный информационный), «Карусель».

Региональные: ГТРК — 80.

Цифровое ТВ (совместно с Ростелекомом): «Моя планета», «Наука», «История», «Сарафан», «Русский бестселлер», «Русский роман», «Русский детектив», «Комедия», 24ДОК, 24 Т (техно), «Мама», «Страна», НСТ («Настоящее страшное ТВ»), «Парк развлечений», «Живая планета», «Планета HD», «Мульт», «Россия HD», РТР «Планета», русская версия «Евроьюс».

Радио: Радио России, «Вести ФМ», Р-«Культура», «Маяк», «Юность».

Интернет-платформы: «Вести.ру», RUTV.ru, strana.ru, filmpro, «Автострада» и др.

Мобильные и интерактивные технологии: «Интерактивный мульт», сервисы и игры для детей.

Консорциум по созданию программ в формате виртуальной реальности (VR).

### «Газпром-медиа»

Федеральные: НТВ, ТНТ, после 2013 г. — «Пятница», ТВ3, 2x2 (бывшее «ПрофМедиа»).

Цифровое, спутниковое: НТВ+ (базовый пакет 179 каналов), спортивный субхолдинг МАТЧ (ранее — «Россия-2» / «Спорт» ВГТРК, до 2002 г. — ТВ6/ТВС), нишевые спортивные каналы и интернет-платформа.

Радио: «Эхо Москвы», «Автордио», «Детское радио», «Юмор FM», Радио Energy, Радио Romantika, Relax FM, Like FM, 101 RU.

Продюсерские / продакшн-компании / дистрибуция: Комеди Клуб, Good Story Media, «Централ Партнершип», «РедМедиа» и др.

Интернет-платформы (платные онлайн-сервисы / видеопорталы / телегид): rutube, zoombe, Now.ru, «Вокруг.тв.».

### НМГ

Федеральные: Первый, РЕН, Пятый; «СТС-медиа»: СТС, «Домашний», «Че» (бывший «Перец»), СТС Love.

Цифровые: «Первый диджитл» («Музыка», «Дом кино», «Дом кино. Премиум», «Телекафе», «Время», «Бобер»).

«Первый — Всемирная сеть».

Радио: РСН, «Наше радио».

«МедиаАльянс» (в партнерстве с Discovery Communications): управление и распространение каналов группы Discovery (11 телеканалов, включая Discovery Channel, TLC, Animal Planet и Eurosport) на территории России (2015 г.).

Телекинопроизводство: «АРТ Пикчерс Вижн».

Реклама: агентство «ВидеоИнтернешнл».

**УТНР (Алишер Усманов — 50%, Иван Таврин — 50%)**

Холдинг ЮТВ: телеканалы «Ю», «Дисней», «МузТВ», более 30 региональных телестанций, интернет-сервис ClipYou, «СТС-медиа» (75%), киберспортивный проект Virtus.pro (инвестиции).

Медиа-интернет-активы А. Усманова: ИД «Коммерсант» (и Ъ-ФМ), акции сотового оператора «Мегафон», Mail.ru Group (Mail.ru, «Одноклассники.ру»), ICQ, более 25% QIWI и др.), доля в SUP (Gazeta.ru, Livejournal.com, Championat.ru, Quto.ru и агентство +SOL, продающее рекламу в интернете).

Фактически эти три группы, поделившие национальный телевизионный рынок, — стержень медийной экосистемы страны, важнейший фактор поддержания единства информационного пространства, ключевой элемент индустрии медиапотребления россиян.

В 2014 г., на волне антизападной кампании, парламент России принял законопроект об ограничении иностранного капитала в СМИ до 20% (до этого было 50%). В результате были проданы западные доли крупных медиахолдингов. В частности, 39% акций холдинга «СТС-медиа» (входит в НМГ), находившегося в управлении шведской MTG, в 2015 приобретены холдингом ЮТВ Ивана Таврина и Алишера Усманова (Усманов с 2000 по 2015 г. возглавлял дочернюю структуру «Газпрома» — «Газпроминвестхолдинг»).

Таким образом, весь телевизионный рынок общедоступных каналов, по сути, находится под единым финансовым и контролирующим зонтиком «Газпрома», выступающим и как духовная скрепа, и как квинтэссенция современной сырьевой экономики России.

Телевидение, «мутирующее» повсюду в мире в борьбе за новую аудиторию в цифровой среде<sup>204</sup>, активно использует достижения и завоевания цифровизации медиа, в том числе и в России. Уже обозначились некоторые закономерности этих попыток подготовиться к будущему. Все заметные сделки 2013–2015 гг., которые осуществили три крупнейшие медиагруппы, так или иначе касались либо перспективных сред вещания<sup>205</sup>, либо производителей контента.

Все группы двигались к интеграции между собой и внутри своих структур, выстраивая полный цикл управления кино- и телеконтентом — от производства до распространения. НМГ приобрела 50% акций группы «Арт Пикчерс» Федора Бондарчука; входящий в НМГ «СТС-медиа» запустил СТС Love, который

204 См. подробнее: Кастельс М. Власть коммуникаций. М.: ИД ВШЭ, 2016. С. 78.

205 По итогам первой половины 2014 г. среди всех технологий наибольшие темпы прироста показывает сегмент кабельного цифрового телевидения — 43% к 2013 г., наименьшие — в сегменте спутникового ТВ (+10%). В борьбе за удержание абонентов операторы продолжают предлагать все больше дополнительных сервисов, таких как видео по запросу (см.: Исследование абонентской базы цифрового телевидения в России по итогам 1-го полугодия 2014 года // Mediasat. 2014. 22 окт.).



включен в пакеты кабельных сетей крупнейших операторов; «Газпром-медиа» в 2013–2014 г. купил телеканалы и радиостанции «ПрофМедиа», канал ТНТ — продюсерскую компанию «Гудсторимедиа», выпустившую сериалы «Реальные пацаны» и «Физрук», а входящая в «Газпром-медиа» НТВ+ — компанию — производителя кабельных каналов «Ред Медиа». «Цифровое телевидение» ВГТРК в 2014 г. присовокупило к своему цифровому семейству кабельные каналы НКС, а также блокирующий пакет акций спутникового оператора «Спутниковое телевидение».

Таким образом, группы выбрали стратегию максимального охвата рынка контента в нишевых зонах и собираются наращивать/оптимизировать пакеты каналов, в буквальном смысле двигаясь к «одному окну»: одна точка «входа», чтобы пакеты каналов открывались с одной карты и их менеджмент был максимально простым («Цифровое ТВ ВГТРК»), и консолидация производящих ресурсов в целях управления контентом на пороге скачка в «новые среды» («Газпром-медиа»).

К 2015 г. телевизионные холдинги сформировались как конвергентные (мультиплатформенные), многоканальные и с точки зрения технологии (ориентация на домашнюю доступность в разных средах и перспективную многоэкранность), и с точки зрения тематического набора каналов (ориентация на фрагментацию аудитории — цифровые семейства, каналы HD, проекты трансмедиа и «второго экрана»), с элементами интерактивного выбора (от «отложенного просмотра» до «активного участия» зрителя в создании или комментировании контента).

В 2013–2014 гг. тематическое ТВ захватывало все больше зрителей (средняя совокупная доля тематических каналов в 2013 г. составила 10,5%). Именно тематические каналы холдингов, обращенные к молодой аудитории, и неэфирные каналы («Цифровое телевидение» ВГТРК, 2x2, ТНТ, СТС, «Пятница», «Лайф-ньюс») раньше всех стали экспериментировать с онлайн-кинотеатрами, библиотеками контента (ivi), в том числе запуская собственные прокатные сервисы (videomore, zomby), стриминговым вещанием в сети, созданием отдельных сайтов программ. Сайты и мобильные/облачные сервисы основных российских каналов — это уже сейчас объемные, доступные библиотеки контента всех каналов холдингов (с линками, ссылками, кросс-промо) и одновременно площадки онлайн-вещания.

Все эти содержательные и технологические эксперименты по синергии вещания для разных сред происходят параллельно с увеличением числа телеканалов, которое ведет к фрагментации аудитории и ужесточению конкуренции между ними. В 2015 г. впервые за новейшую историю аудитория сразу всех пяти крупнейших каналов (Первый, «Россия 1», НТВ, СТС, ТНТ) уменьшилась<sup>206</sup>.

206 См.: Болецкая К. Крупнейшие российские каналы теряют зрителей. Но на доходы телекомпаний это пока не влияет // Ведомости. 2016. 22 янв. <http://www.vedomosti.ru/technology/articles/2016/01/22/625025-krupneishie-kanali-teryayut/>

Зрители расходятся по каналам меньшей величины («Пятница», «Домашний») и по тематическим кабельно-спутниковым каналам (хотя их совокупная доля невелика). Подтверждением тенденции «распыления» телеаудитории стали и последние данные о меняющихся предпочтениях молодых зрителей, отказывающихся от привычки «линейного» просмотра.

Таким образом, холдинги уже работают со стратегиями будущего, вырабатывая формы и способы взаимодействия с сетевой аудиторией, однако в силу и политических (обеспечение общей для страны «повестки дня»), и экономических причин (доходы от рекламы) будут всеми силами удерживать массовую аудиторию в режиме традиционного линейного телепотребления и традиционного меню (новости, шоу, сериалы).

Масштаб и уровень трансляций Олимпиады в Сочи продемонстрировал, что российская телевизионная индустрия с точки зрения освоения технологий и владения языком массовых зрелищ, вписана в глобальную картину медиа мира. Эта индустриальная мощь по производству зрелища и продуцированию эмоций в каком-то смысле способствовала закреплению «телевизионности» массового сознания, когда национальное телевидение конструирует и «повестку дня», и переживания нации по ее поводу, будь то марафон в помощь пострадавшим от наводнения на Дальнем Востоке или новости о противостоянии на Украине. Именно крупнейшие холдинги с их ресурсами — финансовыми, административными, кадровыми — активно пытаются «столбить» все те зоны трансформирующейся коммуникационной экосистемы, формирование которой связано с сегментированием и перетеканием аудитории из традиционных сред в цифровые.

Если пять-шесть лет назад можно было говорить о «драматическом разрыве повестки дня на ТВ и в сети» (речь Л. Парфенова на вручении премии имени В. Листьева, 2010 г.), то сегодня этот разрыв преодолен — и технологически, и содержательно. «Большое телевидение» не стало плюралистичнее, но научилось работать с «сетевой повесткой дня»<sup>207</sup>. Не замалчивать ее, а интерпретировать «информационный шум». Новости про инстаграм Кадырова, замужество Людмилы Путиной, ажиотаж вокруг выставки художника Серова, доклад суда Лондона по делу Литвиненко, Панамагейт и история виолончелиста Ролдугина, активно обсуждаемые в сетевых сообществах, появляются и в теленовостях. Все дело в скорости (часы/дни), акцентах, длитель-

207 Активных авторов в сети, формирующих и влияющих на «повестку дня», уже невозможно игнорировать. В декабре 2015 г. в России было около 37 млн «говорящих» (ежемесячная аудитория сетей чуть больше 65 млн) — высказывающих свою позицию, создающих публичный контент, превращающих социальные сети в актуальный индикатор общественных настроений и позволяющих уловить общественные проблемы в самом начале формирования трендов. См.: Социальные сети в России, зима 2015–2016 : Цифры, тренды, прогнозы // <http://adindex.ru/publication/analitica/100380/2016/01/14/131310.phtml>

ности сюжета, комментариях и угле подачи. Не игнорирование, а частичное умолчание, манипулирование «интересом» и привычкой аудитории к стержневым программам (новости и шоу).

Сегодняшний уровень медиаконцентрации в России вполне укладывается в глобальный тренд концентрации медиабизнеса и глобальных медиапрактик. Коммерческое (развлекательное) вещание теснит и побеждает объективистское, политически нейтральное информационное вещание, которое переживает «кризис» во всем мире. Люди во многих странах для получения общественно значимой информации, несмотря на растущее влияние интернета, пока еще наиболее надежным источником новостей считают телевидение и радио. Наконец, во всем мире политика, которая делается с помощью медиа и самими медиа, превращается в медиаполитику.

## **РУНЕТ ПОД ДАВЛЕНИЕМ: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ 2014–2015 ГГ.**

В российском сегменте интернета (по данным ФОМ на 2015 г.) сегодня 52% населения страны (73,8 млн пользователей, 60,8 млн человек выходят в сеть каждый день), половина горожан пользуются мобильным интернетом, соцсетями пользуются 90% пользователей рунета, более 7 млн пользователей SmartTV — самые активные потребители легального контента и самая быстрорастущая аудитория<sup>208</sup>. Рунет — это разветвленная инфраструктура доступа в сеть, сервисы госуслуг и электронного правительства, принципиальная возможность голосования по важным общественно-политическим вопросам<sup>209</sup>. В 2018 г. широкополосный доступ дойдет до населенных пунктов с населением от 250 человек.

Взаимодействие государства, рунета и традиционных медиаигроков складывается непросто. Именно в последние годы растет обеспокоенность как проблемами, связанными со «всевидящей сетью» для отдельной личности (охрана персональных данных, цифровая агрессия, цифровое мошенничество, терроризм), так и с усилением надзирающей функции государства и спецслужб (электронные слежка, взломы почты, внесудебный доступ к электронной переписке). «Запретительно-охранительное» регулирование сферы связано с представлением государства об интернете как чрезмерно свободной, неконтролируемой среде.

Государственное регулирование интернета усиливается. Так называемые блогерский и антипиратский законы, расширение трактовок борьбы с экстре-

208 См. подробнее: Интернет в России: Состояние, тенденции и перспективы развития: Отраслевой доклад ФАГМК, подготовленный РАЭК. М., 2014. [http://raec.ru/upload/files/rif15\\_report\\_special.pdf](http://raec.ru/upload/files/rif15_report_special.pdf); Экономика Рунета. 2014–2015 // <http://raec.ru/upload/files/er15.pdf>

209 В мае 2014 г. на базе «Российской общественной инициативы» было реализовано рейтинговое голосование за кандидатов в члены Общественной палаты РФ — первое легитимное голосование в рунете.

мизмом, закон об ограничении интернет-платежей, ограничение хранения персональных данных вне зоны РФ, «закон о забвении», принятые в кратчайшие сроки и без обсуждения с интернет-сообществом, — свидетельства не только стремления к «цифровому суверенитету», но и отношения государства к развитию некоторых интернет-направлений.

В феврале 2016 г. появилась информация о разработке в Минкомсвязи законопроекта о госконтроле за интернет-трафиком на территории РФ как реакции на учения в июле 2014 г.<sup>210</sup> В результате должна быть создана дублирующая инфраструктура российского сегмента сети, повышающая его устойчивость к внешним атакам. Подобная «стена» создана в Китае: с помощью системы серверов, установленных на трансграничных каналах связи, в КНР фильтруется абсолютно весь интернет-трафик, цензоры также следят за публикуемой в сети информацией и оперативно удаляют записи или блокируют доступ.

Интернет-среда испытывает и экономическое давление, связанное с мировыми тенденциями усиления контроля за национальными зонами и конкурентным давлением традиционных игроков, прежде всего медиарынка. В частности, обостряется конфликт между телекоммуникационными и интернет-компаниями, связанный с трафиком, ОТТ-сервисами. Новые меры по защите конфиденциальности и персональных данных, резко снижают инвестиционную привлекательность и эффективность новых рекламных моделей в интернете, трансграничных облачных сервисов. Многие сервисы, работающие напрямую с потребителем, попадают под регулирование или запрет под давлением традиционных игроков. Наконец, под влиянием медиакорпораций принимается ряд международных соглашений, закрепляющих реакционный режим регулирования интеллектуальной собственности в сети<sup>211</sup>.

Важная часть всего цифрового контента — новости, производимые профессиональными СМИ. В России (данные 2015 г.) — 4,5 тыс. активных интернет-СМИ. Но их прирост в последние годы идет за счет специализированных и региональных медиа. При этом «80% всех новостей из группы центральных СМИ производят сайты газет, информагентств, телеканалов и радиостанций»<sup>212</sup>. Находясь в сети больше 180 минут в день, средний россиянин, помимо пользования почтой, поиском новостей в поисковиках и соцсетях, значительную часть

210 Государство хочет контролировать маршруты интернет-трафика в стране // Ведомости. 2016. 11 дек. <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/02/11/628508-gosudarstvo-hochet-kontrolirovat-rossiiskii-zarubezhnii-internet-trafik-strane>. В июле 2014 г. Минкомсвязи совместно с ФСБ, Министерством обороны и операторами связи попытались выяснить, можно ли отключить российский интернет извне; согласно сценарию, отключение происходило в результате «злонамеренных действий» правительства США, корпорации ICANN и американских магистральных провайдеров AT&T, Level3 и Sprint.

211 Подробнее см.: Интернет в России: Состояние, тенденции и перспективы развития // [http://raec.ru/upload/files/rif15\\_report\\_special.pdf](http://raec.ru/upload/files/rif15_report_special.pdf)

212 См.: Там же (раздел «Новости и СМИ в интернете»).

времени проводит в контакте с видеоконтентом крупнейших медиахолдингов, размещенным в интернете. То есть видеоконтент телевизионной «олигополии» успешно конвертирован и в сетевое потребление.

Эти цифры — показатель того, какие именно СМИ и медиа формируют национальную повестку дня как в информации, так и в развлечении (хотя в интернете разнообразие игроков очевидно заметнее). По данным «Яндекс. Метрики», каждый четвертый пользователь интернета в России хотя бы раз в месяц заходит на сайты отечественных СМИ. Однако только 4% российских пользователей (15% от всех читателей новостей) просматривают на новостных сайтах по 30 и больше страниц в месяц. Почти половина читателей новостей в течение месяца пользуются только одним источником, еще четверть читают новости на двух-трех сайтах.

Социальные сети — еще одна важнейшая информационная и коммуникативная среда рунета. Социальные сети Рунета — это 30–40 млн сообщений в день. Из них: «ВКонтакте» — 12 млн сообщений в день; в русском «Твиттере» — 12 млн твитов в день; Facebook — 4–5 млн сообщений в день; Instagram — 1–2 млн записей в день; Livejournal — 300 тыс. записей в день; а также 120 тыс. независимых блогов и форумов<sup>213</sup>.

Начало украинского конфликта в начале 2014 г. стало поворотным и для атмосферы в интернет-индустрии. В марте 2014-го, после предупреждения Роскомнадзора по поводу публикации интервью с одним из лидеров «Правого сектора», владелец компании «Суп» Александр Мамут освободил от должности главного редактора «Ленты.ру» Галину Тимченко, возглавлявшую издание с 2004 г. В знак протеста 80 сотрудников покинули редакцию, после чего, по данным экспертов, ресурс потерял около 2 млн постоянных читателей.

В апреле 2014 г. основатель и владелец крупнейшей социальной сети «ВКонтакте» Павел Дуров объявил, что в декабре 2013 г. ФСБ требовала передать личную информацию организаторов групп «Евромайдана», на что он ответил отказом. 22 апреля 2014 г. стало известно, что Павел Дуров уехал за границу и не собирается возвращаться в Россию. К этому моменту сделка по продаже «ВКонтакте» холдингу Mail.ru Алишера Усманова была завершена. Mail.ru полностью берет под контроль социальные сети «Одноклассники» и «ВКонтакте» — самые массовые в российском интернете. А в 2016 г. разработанное и запущенное Дуровым приложение «Телеграмм» вызвало негативную реакцию советника президента по интернету Германа Клименко<sup>214</sup>.

213 Российские пользователи Twitter, ЖЖ, «ВКонтакте», Facebook и Instagram генерируют около 30 млн постов в день : Доклад Игоря Ашманова («Крибрум») // Roem.ru. 2015. 18 марта. <https://roem.ru/18-03-2015/188630/eat-sleep-post-repeat/>

214 «Когда меня спрашивают о будущем мессенджера Дурова, я отвечаю: в нынешних реалиях и при такой политике руководства сервиса его однозначно ждет закрытие. Но это не значит, что я к этому призываю» («Вряд ли мне будет стыдно за то, что я скажу») // Лента.Ру. 2016. 10 февр. <http://lenta.ru/articles/2016/02/10/klimenkotalks/>.

По мнению наблюдателей, и продажа Дуровым сервиса «ВКонтакте», которой он довольно долго сопротивлялся, и увольнение Тимченко, совпавшие с фазой активных военных действий на Украине, имели политическую подоплеку.

Еще несколько заметных в русском сегменте интернет-активов принадлежат Михаилу Прохорову, который стал основным (более 80%) владельцем активов РБК в сентябре 2015 г. (считается, что из-за закона об ограничении доли иностранцев в СМИ). В состав РБК входят одноименные печатные издания, телеканал и сайт, а также нишевые издания *autonews.ru* и *CNews*, специализированный интернет-сервис *Public.ru* для аналитики и мониторинга СМИ и один из крупнейших в Восточной Европе бизнес по хостингу и регистрации доменов, выделенный в группу *RU-CENTER Group*. С приходом из «Индепендент медиа» команды Дэрка Сауэра издания РБК выдвинулись в лидеры деловой и расследовательской журналистики в России. Однако в мае 2016 г. шеф-редактор РБК Елизавета Осетинская и главные редакторы сайта и газеты РБК покинули холдинг по соглашению сторон; как считается, это стало результатом давления на Прохорова Кремля, недовольного расследованиями и публикациями РБК<sup>215</sup>.

В минувшие два года на фоне ужесточения контроля над рунетом, замедления инвестиций и роста рекламы не появилось ни одного более-менее значимого общественно-политического СМИ в сети.

Зато можно говорить о бурном развитии образовательных сервисов. Именно в 2014–2015 гг. активно развивается модная ниша научно-популярного («ПостНаука», *N1* и др.), просветительского («Арзамас»), культурного («Кольта»), социально-философского («ИнЛиберти», «Гэффтер») контента и медиаресурсов, работающих на стыке просвещения и развлечения. ТЕДы и лекции со всего мира становятся частью программирования каналов и медиаплатформ («Дождь»), которые в свою очередь завоевывают пользователей соцсетей («Дождь» в феврале 2016 г. объявил об 1 млн подписчиков на страницу канала в «Фейсбуке»). Еще одно важнейшее направление развития онлайн-медиа — ресурсы социальной тематики, порталы и страницы помощи (фонды, волонтерские проекты, сайты НКО), использующие форматы, жанры, приемы и инструменты СМИ («Такие дела», «Подари жизнь» и пр).

Весьма показательны данные рейтингов цитируемости СМИ, топ-блогов и других инфоресурсов в социальных медиа<sup>216</sup>. В лидерах — сайты МИА «Россия сегодня» (бывш. РИА «Новости», 586 957 ссылок) и RT на русском (479 313 ссылок). «Вести. Ру» на 5-м месте (257 488), «Эхо» — на 8-м (159 242).

215 Осетинская назвала возможные причины увольнения редакторов РБК. В интервью *Financial Times* она связала увольнение с публикацией статей о панамском досье // *Ведомости*. 2016. 18 мая. <http://www.vedomosti.ru/technology/articles/2016/05/18/641510-osetinskaya-nazvala/>

216 См. данные за январь 2015 г. компании «Бренд Аналитик» (<http://megamozg.ru/company/brandanalytics/blog/8712/>).

Не зарегистрированные как СМИ или зарегистрированные не в России, но «раскрученные» политическими обстоятельствами российско-украинского конфликта и усилиями по продвижению в сетях и федеральных медиа инфоресурсы типа Rusvesna.su (208 933), или Anna-news.info (17 332), или созданный за границей бывшей редакцией «Ленты.ру» русскоязычный медиапроект Meduza.io (84 466) вполне конкурируют с Life News (202 554), ТАСС (188 997) и «Ведомостями» (53 595). На тематические ресурсы Babyblog.ru (28 336), а также на «ситуационные» и «расследовательские» блоги Navalny.com (37 092), NStarikov.ru (22 177) ссылаются не меньше, чем на такие тематические издания, как Ukraina.ru (23 615 ссылок) или «ИноСМИ» (inosmi.ru) — 32 272 ссылки. Уже никого не удивляет, что популярные блогеры — журналисты и активисты превращаются в СМИ (Кашин, Пархоменко, Шендерович и др.), а некоторые печатные СМИ максимально переносят акцент на интернет-версии.

В России начинают развиваться и так называемые горизонтальные медиа, в которых предоставляется демократическая и теоретически открытая для всех читателей возможность публиковаться (по классическому примеру — Indymedia). В России уже существует «Дискурс» или Sug.ma, а элементы «горизонтальности» есть в «Снобе» (хотя это и закрытый клуб) и в TheQuestion.

## ТВ КАК ОРУЖИЕ МЕДИАПРОТИВОСТОЯНИЯ

Новое состояние глобального «сопереживания» и вовлеченности в глобальном «прямом эфире» наступило в момент падения «башен-близнецов». Фреймы «войны с терроризмом» и «патриотизма» оказались весьма эффективны в психологическом климате после трагедии 11 сентября в США. Метафора войны с террором активировала фрейм страха, а «патриотизм» воздействовал на чувство «энтузиазма», вызывая мобилизацию и сплочение вокруг лидера и государства. Фреймирование и дезинформация в значительно степени определили поддержку иракской компании гражданами США<sup>217</sup>.

Детальный анализ довольно подробно описанного медиаконтекста иракской компании США после 11 сентября обнаруживает параллели с реакциями на «гибридную войну» и «крымнаш» в 2014 г. в России: трансляция большинством медиа (прежде всего телевидением) нарративов об «угрозе русским со стороны укрофашистов», «сопротивлении ополченцев киевской хунте» вызвали массовую поддержку российских зрителей, а факт ведения информационной войны большинством не признавался. Согласно опросу «Левада-Центра» в ноябре 2014 г., 54% респондентов не признавали наличия информационной войны, а 17% — признавали и считали ее оправданной. На волне протiwостояния, последовательно ослабевает мнение о недопустимости цензуры<sup>218</sup>.

217 См. подробнее: Кастельс М. Власть коммуникаций. М.: ИД ВШЭ, 2016. С. 197, 198–199, 200.

218 См.: <http://www.levada.ru/old/07-07-2015/protestnyi-potentsial-i-vospriyatie-vlasti/>



Медиапротивостояние в эфире 2014–2015 гг. стало перманентным, а война существует как сериал (внешний враг в телевизоре может меняться). Непрерывное многомесячное поддержание самого «процесса войны» в медиаполе оказывает существенное влияние на общественное мнение. К традиционным способам ведения информационной войны — замалчивание самого факта и числа гибели воюющих, максимальный эмоциональный акцент на гибели и страданиях мирных граждан (стариков, женщин, детей) — добавляется массивный характер фейковой (поддельной, но притворяющейся реальностью) информации, многократно усиленной стремительным и неverified распространением в сетях (часто режиссируемым специальными информационными средствами и силами).

Телевидение силой визуальности не только упрощает картину мира, но и занимается производством и тиражированием эмоций, в том числе с помощью реконструкций, постановок, материалов, маскирующихся под новости: в буквальном смысле «место мыслей заняли движущиеся образы»<sup>219</sup>. Повышение градуса «эмоций» и «медиатревожности» на экране с помощью информационного и политического вещания стали особенно заметны в период острой фазы российско-украинского противостояния.

Эти эффекты достигались с помощью программирования. В 2014 г. новое дневное шоу на Первом «Время покажет» заменило привычные дневные форматы (детективные, судебные, семейные шоу, сериалы) — вещание двух национальных каналов плотно заполнилось обсуждением общественно-политической тематики, в тот момент — войны на Украине. В целом массовая аудитория Первого и «России 1», практически ежедневно и почти непрерывно в течение суток была погружена в повестку украинского кризиса. Начинались новостные блоки в утренних шоу (до девяти утра), продолжались в дневных выпусках новостей, большая часть которых (до 10–12 минут) была посвящена военному противостоянию на Востоке Украины (на Первом и на «России» по четыре выпуска с 9 до 18 часов). На Первом новая тревожная рубрика «Новость часа» (в основном новости с фронта) прерывала все программы и фильмы вещательной сетки от «Модного приговора» до «Давай поженимся». В сентябре 2014-го к этому, по сути, сквозному общественно-политическому вещанию на двух первых каналах добавилось и ежедневное вечернее информационное шоу «Анатомия дня» и еженедельное «Список Норкина» на НТВ (обе программы через год были закрыты).

Три информационные программы Первого канала («Время», «Воскресное время», «Новости. Спецвыпуск») входят в «топ-100» самых популярных программ в аудитории 4+ по Москве в первую же неделю после закрытия Олимпиады (23 февраля) и появления «вежливых людей» в Крыму и с незначитель-

219 Беньямин В. Произведение искусства в эпоху его технической воспроизводимости. С. 24. [http://www.hist.bsu.by/images/stories/files/uch\\_materialy/muz/3\\_kurs/Estetika\\_Leschinskaya/6.pdf](http://www.hist.bsu.by/images/stories/files/uch_materialy/muz/3_kurs/Estetika_Leschinskaya/6.pdf)



ными вариациями по цифрам по стране составляют главное зрелище россиян на протяжении следующих месяцев, оставляя позади даже сериалы (показатели выросли в среднем до 17% у новостей и до 20% на «Россия 1» — 25% на Первом у итоговых воскресных программ<sup>220</sup>; см. табл.).

#### Рейтинг и доля аудитории наиболее популярных программ

№	Дата	Название	День недели	Начало	Конец	Канал	Рейтинг, %	Доля, %
1	27.02.2014	Время	Четверг	21:00:03	21:37:31		11.2	27.9
2	02.03.2014	Воскресное "Время", информационно-аналитическая программа	Воскресенье	21:00:03	22:32:01		9.3	22.4
3	02.03.2014	Новости. Специальный выпуск	Воскресенье	17:44:38	17:59:28		8.7	25.7
4	28.02.2014	Голос. Дети	Пятница	21:37:10	23:51:16		8.4	22.1
5	02.03.2014	Точь-в-точь	Воскресенье	17:59:28	20:59:50		8.3	21.6
6	24.02.2014	Черные кошки	Понедельник	21:37:03	23:16:44		8.3	22.0
7	02.03.2014	Вести недели	Воскресенье	19:59:51	22:18:34		7.7	18.4
8	02.03.2014	Воскресный вечер с Владимиром Соловьевым	Воскресенье	22:18:34	00:40:13		7.6	23.1
9	01.03.2014	Центральное телевидение	Суббота	19:00:04	20:08:23		6.9	20.4
10	01.03.2014	Вести в субботу. Специальный выпуск	Суббота	23:00:02	23:29:25		6.9	20.9

Важнейший способ создания информационного фона и соответствующего контекста — работа с хронометражом программ/сюжетов. В вечерний прайм каналов на протяжении почти всего 2014 г. выходили увеличенные до 1–1,5 часа выпуски «Времени» (21:00). Часовые «Вести» на «России 1» (20:00) длились до двух часов и переходили, ломая сетку, после 22:00 в практически ежедневные политические шоу на «России 1». На Первом («Политика» с Толстым и Гордоном), на НТВ («Норкин» — ежедневный и еженедельный) вечерние шоу тоже были посвящены украинским событиям. Все итоговые программы также периодически увеличивали хронометраж. Украинская тема занимала большую часть увеличившихся по времени выпусков новостей (в среднем на 30–40 мин. в течение всего сезона с апреля до осени 2014 г.), выпусков в выходные дни «Воскресного времени», «Вестей с Киселевым», «Воскресного вечера с Соло-

220 См.: Бородина А. Телевизор Олимпиады и Украины: рекорды пропаганды / Форбс. 2014. 3 июля. <http://www.forbes.ru/mneniya-opinion/konkurentsya/261539-televizor-olimpiady-i-ukrainy-rekordy-propagandy/>; ср.: «Весь сезон самой популярной программой российского эфира была программа "Время" с рекордными показателями, которые получал редкий отечественный сериал. В среднем более четверти всех зрителей Москвы и остальных городов страны включали на "Первом канале" программу "Время" каждый день!»

вьевым». В среднем в течение трех месяцев в «Вестях» в 20:00 и в программе «Время» было по 10 сюжетов продолжительностью от 7 до 10 мин. каждый, посвященных только одной теме и одной мысли — на Украине окопалась «киевская хунта», которая ведет «карательную операцию»<sup>221</sup>.

Еще один прием поддержки «военной» повестки дня — кросс-промо и специальное информационное программирование. Политические ток-шоу с помощью анонсов связаны с постоянными и специальными выпусками новостей: в новостях могут проанонсировать тему вслед за информационным сюжетом, показанном в выпуске; политическое ток-шоу может быть прервано специальным выпуском или специальным включением репортеров информационной службы.

На такую информационную картину накладывается неинформационный контент в стиле «милитари», который каналы второго и третьего эшелона начинают конвертировать в развлечение и визуальное послание о бренде. Так, например, в итоговой программе «5 канала» (входит в НМГ) ведущая Ника Стрижак, критикуя главу польского МИДа за предложение перенести юбилейный парад Победы во Второй мировой из Москвы в другой город, заявила: «Вполне можно и в Варшаве показать наши танки. Устроить такие большие европейские гастролы. Хлопотно, но можно. А почему только полякам праздник?» В сюжете далее говорится, что до окраин польской столицы военная техника РФ доберется меньше чем за сутки; затем, с помощью анимации показано, как в военном городке снимают флаг Германии и поднимают триколор РФ: «Много российских офицеров неплохо знают Германию, им там даже карта не понадобится...»<sup>222</sup>.

Канал РЕН (входит в НМГ), анонсируя концерт к 23 февраля 2016 г., презентовал советскую песню «Орлята учатся летать» в исполнении Николая Расторгуева (группа «Любэ») как исполняемую в «честь сирийских соколов». К 8 марта 2016 г. этот же канал представил серию межпрограммных заставок «Русские цветы — русская весна», в которых фигурирует военная техника с названиями цветов («василек», «гвоздика») и проморолик в стиле новостного блица: корреспондент за кадром расспрашивает девушку о ее любимых местах, животных, цветах. Голубоглазая блондинка сначала отвечает на мирном крупном плане, на фоне кинотеатра «Ударник» в Москве, потом камера переходит на средний план и мы видим барышню в камуфляже с овчаркой. Ответы: любимая площадь — Болотная, любимая собака — Мухтар, любимый цветок — черемуха. Финальный кадр. Девушка-солдат достает из кармана балончик с газом, на котором написано: «Черемуха».

Прайминг (фиксирование установки) — важнейший инструмент закрепления мнений, когда акцентирование делает обсуждаемые вопросы более заметными для сознания (установление). В результате с помощью экспертов ме-

221 См.: Бородина А. Телевизор Олимпиады и Украины: рекорды пропаганды.

222 Главное. Итоги недели // 5 канал. 2015. 8 февр.

диа формируют соображения, которые люди принимают во внимание, вынося суждение. Как правило, взгляды приглашаемых на шоу известны.

Никаких написанных «черных списков», «стоп-листов» (на бумаге, с подписями и печатями) не существует. Но есть неписанные договоренности, редакционная политика, набор имен и фамилий, которые согласовываются не только с шеф-редакторами программ, но и с руководством каналов. Например, представители так называемой несистемной оппозиции — Касьянов, Немцов, Навальный — в 2014–2015 гг. ни разу не были приглашены в студии Первого и «России 1», куда приглашали либо менее харизматичных, либо не включенных в оппозиционные организации более лояльных «либералов» (Гозман, Хакамада). Общественных деятелей, деятелей культуры, политологов либеральных взглядов (Рыжков, Хакамада, Венедиктов, Ремчуков, Орешкин) чаще приглашали на еженедельные вечерние шоу канала «ТВЦентр» с Минаевым и Бабаяном, реже — на НТВ к Норкину, но рейтинги этих программ намного ниже рейтингов шоу первых двух каналов.

Наглядно увидеть, как людей включают/выключают из общественно-политического эфирного поля, можно на примере не столько либеральных политиков (самых ярких из них нет в эфире с 2012 г.), сколько представителей патриотических, националистических и шовинистических взглядов — публичных авторов проекта «русской весны» — Кургиняна, Проханова, Дугина. До лета 2014 г. они не сходили с экранов, но, как только проект «Новороссия» был перестроен (Гиркин-Стрелков вернулся из похода домой), идеологи «русского мира», «нового евразийства» и «пансоветского проекта» почти одновременно перестали мелькать в эфире. Проханов и Кургинян — уже без привязки к проекту «Новороссия» (но не Дугин) — вновь начинают постепенно, а потом и регулярно появляться в эфире канала «Россия 1» осенью — зимой 2014/15 г.

Для «продуцирования эмоций» в общественно-политических шоу используется схема популярного социального шоу «Пусть говорят». Шумные реакции, обвинения, манипулятивные техники ведущих, уход в истерику и закрикивание оппонентов, сознательный отказ от спокойного и аргументированного обсуждения, наличие в драматургии шоу «врагов в студии» — людей, сомневающих или несогласных с официальной точкой зрения (американский журналист, украинский депутат, сторонник киевских властей, обязательный разрешенный «либерал»), которые всегда остаются в меньшинстве, — все это делало политические шоу сезона 2014/15 г. иногда даже жестче и скандальнее, чем неполитические.

ТВ, производящее эмоции, не боится «гибридности» смыслов. Во многом созданная телевидением последнего десятилетия «атмосфера ненависти» (неприятие «другого» — от мигрантов до Запада; маркировка и противопоставление «наших» ценностей, праздников, организаций, институтов «чужим» ценностям; поиск врагов, предателей, агентов) построена на смысловых противоречиях: Запад одновременно и враг и партнер; украинского государства нет, но

оно занимается репрессиями; украинской нации нет, но украинцы — националисты. Разделение властей, свобода слова, права человека — это важные ценности, они констатируются и признаются. Но в то же время с экрана подчеркивают, что эти ценности цинично используются Западом как манипуляция, «мягкая сила», способ достижения политических целей.

В ситуации кризиса ценностей и консервативного сдвига в идеологии, в России происходит имитация медиаразнообразия, когда доступность и существование «других» медиа имитируют норму, а манипулятивное навязывание негативизма и профессиональный цинизм работников медиа («объективности» не бывает, «все врут») легализуют допустимость языковой и виртуальной агрессии против «врагов», спецпропаганды и искажения информации.

При этом «мобилизационные» усилия телевидения вряд ли бы имели такой эффект, если бы у «нации телезрителей» не было бы коллективного чувства длительной незащищенности, запроса на национальные ценности, желания объединиться в ощущении «великой державы» вокруг лидера и «войны» (очень похожий дискурс — при всей колоссальной разнице истории и обстоятельств был в США после 11 сентября и начала иракской кампании). Фокус-группы со зрителями, которые регулярно смотрят отечественное телевидение (исследование проводилось весной 2015 г. в Москве, Ярославле, Иркутске), показали, что «телевизионная пропаганда наслонилась на народное ощущение: "на нас напали уже давно" чуждой идеологией, а "мы" никак не защищены. Здесь бессильны рациональные доводы: если люди на глубинном уровне чувствуют, что происходившее 20 лет было неправильно, убедить их в обратном невозможно. Зато им легко доказать что угодно, используя именно это ощущение»<sup>223</sup>.

В 2015–2016 гг. украинскую тему постепенно смикшировали и вывели на информационную периферию, хотя она — «тлеющая» — всегда под рукой, запалить может от любой информационно искры. Но состояние противостояния — особенно с Западом — сохраняется и тщательно поддерживается в информационных и общественно-политических программах. На фоне посткрымского единства общеэкономическое ухудшение обосновывается и санкциями, и «кольцом врагов», и недавней историей 1990-х (25-я годовщина ГКЧП подавалась, например, как спорная — в мягком варианте — или преступная победа, в результате которой была утрачена великая держава), и — совсем немного — неэффективностью сегодняшних решений и коррупцией на местах (разоблачение и увольнение некоторых губернаторов и силовиков).

При этом ни выяснение отношений с Турцией, ни операция в Сирии, ни Олимпиада с допинговыми скандалами больше не несут мобилизационного

223 Богословская К. Запрос на идеалы. Российско-украинские события: анализ массового восприятия // Искусство кино. 2016. № 6. <http://kinoart.ru/archive/2016/05/zapros-na-ideal-rossijsko-ukrainskie-sobytiya-analiz-massovogo-vospriyatija/>

заряда, по силе сравнимого с кампаниями 2014 г. Довольно сильное эмоциональное напряжение от патриотического подъема неизбежно сменяется усталостью, раздражением от неясных ожиданий лучшего, уходом в частную жизнь. И хотя публика по-прежнему неплохо смотрит информационные и политические программы главных телеканалов, рейтинги в сезоне 2015/16 г. растут у развлекательного телевидения для молодой аудитории, у неполитических форматов с социальным звучанием (сериалы, реалити, юмористические шоу ТНТ, СТС, «Пятницы»). Предвыборная кампания в Госдуму — одна из самых скучных в истории новейшего телевидения, несмотря на допуск многих ранее не допущенных в эфир оппозиционеров с непривычными за последние годы критическими высказываниями в адрес действующей власти, — была намеренно нескандалной. Некоторое умиротворение после возбуждения и гражданского противостояния в социуме и на ТВ по поводу Крыма и Украины, изъятый уже многие годы из эфира конструктивный дискуссионный процесс по проблемам общества и государства, отсутствие ярких персонажей и полноценных теледебатов в политическом цикле-2016 прогнозируемо не способствовали преодолению «пофигизма» и неверия в сам институт выборов. «Нация телезрителей» осталась безличным, безмолвным и неголосовавшим электоральным большинством.

## ВЫВОДЫ

Концентрация медиаактивов в трех медиахолдингах, которые принадлежат государству и аффилированным с государством акторам, играет ключевую роль в сохранении телевидения в качестве надежного ресурса политического доминирования.

На постоянно усиливающуюся медиаконцентрацию (и это мировой тренд) в России накладываются последствия фундаментального противоречия постсоветского двадцатипятилетия — так и не решенный вопрос о разделении собственности и власти. Его производные в области медиа — политическая концентрация и монополизация национального эфира в интересах правящих групп, нетранспарентность телекоммуникационного бизнеса, корпоративистская модель управления медиаактивами, снижение общественной роли журналистики. При этом авторитарный контроль и распределение активов (в том числе и в медиа) в пользу ограниченного круга бизнесменов, близких к президенту, вполне уживаются друг с другом.

Корпоративная концентрация и политическая монополизация национального эфира создают противоречивые ситуации. С одной стороны, три медиакорпорации, продукт вертикали власти, должны постоянно демонстрировать креативность и динамизм, чтобы удерживать аудиторию в зоне своего влияния. С другой стороны, этот позитивный и интеллектуальный драйв имеет жесткие ограничения: производимый медиахолдингами контент в том числе должен быть сфокусирован на мифологизации прошлого, способствовать вос-

произведению нарратива страха и мифов коллективной идентичности. В таком фрейме будущее предстает пугающим и непостижимым.

Символическая власть массмедиа продолжает оставаться орудием для продвижения образа жизни, культурных матриц и будет подтверждать статус-кво тех, кто владеет этими медиа. «Нация телезрителей» пока остается ею, хотя разрыв между интернетом и телевидением становится все более размытым: обе повестки уже не так радикально отличаются друг от друга. Развитие новых медиа, для которых интерактивность и сетевой принцип существования — родовые понятия, принципиально отличающие их, например, от традиционного телевидения, — в перспективе должно ускорить процесс снижения «символического влияния» телевидения на массы, но произойдет это, по всей видимости, не скоро.

# ОБ АВТОРАХ

Анна Качкаева — журналист, медиаэксперт, профессор департамента медиа факультета коммуникаций, медиа и дизайна НИУ ВШЭ.

Александр Кынев — доцент департамента политической науки факультета социальных наук НИУ ВШЭ, эксперт Комитета гражданских инициатив.

Мария Липман — главный редактор журнала «Контрапункт».

Элла Панеях — кандидат социологических наук, доцент факультета социологии НИУ ВШЭ (Санкт-Петербург).

Николай Петров — профессор департамента политической науки факультета социальных наук НИУ ВШЭ.

Флориана Фоссато — независимый исследователь.





**ПОЛИТИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ. 2014–2016**  
**ИНСТИТУТЫ И ПРАКТИКИ АВТОРИТАРНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ**

ПОД РЕДАКЦИЕЙ КИРИЛЛА РОГОВА

**Ответственный за выпуск** — М. Ледовский

**Корректор** — Е. Никитина

**Дизайн** — М. Ратинова

**Верстка** — К. Бибо

Подписано в печать 11.11.2016

Тираж 800 экз.

Фонд «Либеральная Миссия»

101000, Москва, ул. Мясницкая, 20

Тел.: +7 (495) 621 33 43, 623 45 66

Факс: +7 (495) 623 28 58

**Фонд «Либеральная Миссия» был создан в феврале 2000 года, чтобы содействовать развитию либеральной идеологии и обоснованию либеральной политической платформы, соответствующих сегодняшней России. Основная задача Фонда – распространение универсальных либеральных ценностей свободной рыночной экономики, свободы личности и свободы слова как основ существования гражданского общества и правового государства. Для этого Фонд инициирует публичные дискуссии, где вырабатываются условия конструктивного диалога различных направлений либерализма и их идеологических оппонентов. Другое направление деятельности Фонда – издательская программа, призванная познакомить широкий круг читателей с достижениями либеральной мысли и прикладными исследованиями перспектив либеральных преобразований в современной России.**