

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

В.Я. ГЕЛЬМАН

"Учредительные выборы" в контексте российской трансформации

Институт выборов в современных демократиях имеет центральное значение. Именно регулярная сменяемость власти в результате всеобщих свободных и справедливых конкурентных выборов является тем минимальным критерием, который отделяет демократические режимы от недемократических. Теоретики демократизации определяют в качестве центрального этапа перехода к демократии "учредительные выборы" [1,2], т.е. первый цикл свободных выборов, происходящих после отказа от авторитарного режима (применительно к постсоветской России в качестве "учредительных" следует рассматривать парламентские выборы 1993-го и 1995 годов и президентские выборы 1996 года). В процессе переходов, в том числе и в посткоммунистических странах Восточной Европы, "учредительные выборы" играют тройную роль: 1) институциональную - они устанавливают систему политических институтов, в рамках которой развивается электоральная конкуренция; 2) бихевиоральную - они формируют "меню" предпочтений и паттерны поведения избирателей, тем самым определяя и контуры новой партийной системы; 3) трансформационную - они создают основу легитимации новых политических режимов и существенно ограничивают возможности возврата к старым и/или перехода к новым недемократическим формам правления.

В контексте российской трансформации 1980-1990-х годов все три указанных аспекта "учредительных выборов" - институциональный, бихевиоральный и трансформационный - носят весьма противоречивый характер. С одной стороны, в период 1989-1996 годов Россия пережила восемь конкурентных общенациональных выборов и три общенациональных референдума, не считая региональных и местных выборов. Парламентские и президентские выборы стали проходить в сроки, отведенные Конституцией, и неоднократные попытки их переноса или отмены потерпели крах. Несмотря на высокую (даже по меркам "новых демократий") неустойчивость массового электорального поведения, начали определяться контуры партийной системы, пока еще отличающейся весьма высоким уровнем фрагментации. Устойчивый характер приобретает и российская избирательная система, а вместе с ней - и другие элементы институционального дизайна. Но главное - выборы в России стали основным механизмом политической конкуренции, исключение (или ограничение) которого было бы возможно лишь ценой смены политического режима в России в целом.

С другой стороны, выборы в России пока еще не стали механизмом смены власти.

Г е л ь м а н Владимир Яковлевич - кандидат политических наук, доцент факультета политических наук и социологии Европейского университета в Санкт-Петербурге.

Ни разу по итогам выборов в стране не происходила смена правительства или президента страны. Ни разу смена политического курса правительства или отдельных его аспектов не была связана с демократической подотчетностью. Ни разу выборы, даже будучи свободными в плане доступа к участию в них избирателей и кандидатов, не являлись справедливыми в смысле равных условий предвыборной борьбы. Наконец, несмотря на выборы различных органов власти, в стране не были созданы институциональные гарантии, исключающие срыв выборов или отмену их результатов в случае поражения правящей группировки. Судьба выборов в России (как конкретного голосования, так и института выборов в целом) все еще зависит от соотношения сил между борющимися сторонами и от итогов предстоящего электорального цикла 1999-2000 годов.

Эта противоречивость выборов как института и практики российской политики связана прежде всего с характеристикой самого процесса трансформации - с переходом России от коммунистического правления (неконкурентный однопартийный режим) к гибриднему режиму, сочетающему черты либеральных демократий и ряда недемократических режимов [3-5]. Введение института выборов и формирование российской избирательной системы хотя и сыграли ключевую роль в возникновении политической конкуренции и актуализации массового политического участия в России, включая развитие новых политических партий, сами по себе не могли создать условий для того, чтобы, говоря словами известных политологов Х. Линца и А. Степана, демократия оставалась "единственной игрой" [6]. Поскольку правила этой "игры" предусматривают утрату властных полномочий проигравшими на выборах политическими силами, постольку в условиях гибридного режима эта "игра" еще не может стать "единственной".

Вызовы институту выборов в России создаются не только угрозой победы на них явно антидемократических сил, сколько особенностями институционального дизайна - президентской формой правления, основанной на принципе "победитель получает все" [7], и неподотчетностью правительства парламенту в условиях президентско-парламентской системы разделения властей [8]. Стремление правящей группировки в этих условиях исключить не только "горизонтальную" но и "вертикальную" подотчетность (т.е. подотчетность избирателям) [9, 10] с помощью административной мобилизации и электоральной коррупции подрывает эффективность массового участия и стимулы к электоральной конкуренции. Цикл "учредительных выборов" 1993-1996 годов в России демонстрировал немало примеров такого рода. Их закрепление на выборах 1999-2000 годов могло бы серьезно затормозить процессы демократизации в стране, в то время как успешное преодоление сделало бы электоральную конкуренцию и партийную систему России значительно более устойчивыми.

В чем же причины столь неопределенной роли института выборов в контексте российской трансформации и какую роль в этом процессе сыграли "учредительные выборы"? Поискам ответов на эти вопросы посвящена настоящая статья.

"Учредительные выборы": переход к демократии?

Концепция "учредительных выборов" как решающего этапа перехода к демократии [1] была разработана в русле идеалтипической модели демократизации посредством "пакта" основных политических акторов - умеренных сторонников реформ в правящей группировке и умеренной части оппозиции [2, 11, 6]. Эта модель, разработанная на материале Латинской Америки и Южной Европы, успешно описывала трансформационные процессы в посткоммунистических Польше и Венгрии. Она предполагала, что проведение "учредительных выборов" на основе состязательности и всеобщего участия является важнейшим, хотя и не единственным, результатом заключения "пакта". В свою очередь "учредительные выборы" не только создают институциональные рамки новых демократий, но и структурируют рамки массового политического участия в его конвенциональных формах. Но столь жесткие и однозначные представления о роли

"учредительных выборов" выводят за рамки рассмотрения иные возможные варианты трансформации политического режима.

Между тем рассмотрение "учредительных выборов" в свете более широкого набора альтернатив процесса трансформации ставит на повестку дня несколько вопросов: 1) каково значение "учредительных выборов" в случае иных моделей перехода, нежели "пакты"; 2) всегда ли "учредительные выборы" являются средством демократизации или они могут, напротив, блокировать демократическое развитие; 3) какое влияние на исход и политические последствия "учредительных выборов" оказывают смена режима (в частности, последовательность и время их проведения), а также характер институционального дизайна. Российский опыт в этом отношении дает богатый материал для теоретизирования.

Прежде всего для России, в отличие от латиноамериканских и отчасти восточно-европейских стран, не был характерен "пакт" политических акторов на стадии крушения коммунистического режима. Попытки такого рода соглашений, предлагавшихся в 1989-1991 годах Межрегиональной депутатской группой и "Демократической Россией" умеренному крылу реформаторов в КПСС во главе с М. Горбачевым, наталкивались на стойкое неприятие последними. В свою очередь, стратегия реформаторов, обозначенная как "либерализация без демократизации" [6], исходила из приоритета сохранения контроля над рычагами управления страной вне зависимости от электоральных предпочтений масс. С одной стороны, Горбачев и его соратники использовали выборы как средство давления на аппарат управления (как КПСС, так и ведомств), с другой - отказ Горбачева пойти на всеобщие выборы в ходе учреждения поста Президента СССР в марте 1990 года ясно обозначил пределы, до которых реформаторы готовы были считаться с выборами как механизмом демократической подотчетности. Однако избранная Горбачевым стратегия максимизации власти путем маневрирования между радикальными реформаторами [12-14] оказалась нереализуемой - ее результатом стал августовский путч 1991 года, повлекший за собой крушение прежнего политического режима и распад СССР.

Таким образом, российский вариант трансформации периода 1989-1991 годов можно охарактеризовать не как "пакт", а, пользуясь классификацией Т. Карл и Ф. Шмиттера, как "навязанный переход" (*imposition*) - случай силового преодоления сопротивления прежнего режима в результате внутриэлитного конфликта [15]. Иначе говоря, в отличие от "пакта", где "учредительные выборы" являются следствием перехода, в случае "навязанного перехода" логика трансформационного процесса принципиально иная. Во-первых, при "навязанном переходе" внутриэлитный конфликт носит характер "игры с нулевой суммой", и его результатом становится не обусловленный институциональный компромисс различных акторов, т.е. переход к демократии [16], а полное исчезновение одного из участников конфликта в качестве актора. Во-вторых, в случае "навязанного перехода" проведение выборов является не следствием, а, скорее, причиной внутриэлитного конфликта. В 1989 году советский режим пошел на ограниченно конкурентные выборы народных депутатов СССР, чтобы обрести новую легитимность, но выборы имели "опрокидывающий" (*stunning*) эффект: вместо этого произошло становление радикальной реформистской оппозиции, использовавшей недемократический характер выборов для подрыва легитимности режима [2]. В-третьих, при "навязанном переходе" смена режима не сопровождается выборами вообще. Победившие в ходе конфликта (август 1991 года) радикальные реформаторы хотя и опирались на весьма широкую массовую поддержку, но, добившись устранения своих противников по принципу "победитель получает все", не нуждались в ее закреплении. Не случайно одним из первых шагов нового режима стали отказ от проведения новых выборов на общенациональном и местном уровне и "замораживание" существовавшей на тот период системы органов власти [6, 17].

Итак, на этапе крушения прежнего режима в России институт выборов имел периферийное значение. Этот фактор сыграл немалую роль в неустойчивости нового режима, сложившегося после августа 1991 года. В ходе проведения экономических ре-

форм в 1991-1992 годах в России возник конфликт между сторонниками и противниками правительственного курса, весьма быстро переросший в конфликт между "ветвями власти". Президент России, избранный в июне 1991 года, и Съезд народных депутатов России, избранный в марте 1990 года, действовали в условиях нечеткого разделения властей, усилившегося после предоставления Президенту России большого объема дополнительных полномочий. В ситуации "двойной легитимности" [7] эти обстоятельства лишь обостряли конфликт [18]. Обе стороны стремились к максимизации власти и при этом отвергали идею разрешения конфликта на поле электоральной конкуренции. Напротив, орудиями этих акторов в борьбе за свое выживание стали харизматическая легитимность президента, с одной стороны, и законность действия парламента - с другой [19]. В конце концов в сентябре 1993 года происходит новый путч - президент издает указ о роспуске парламента, в ответ на это следует объявление импичмента. Предложенная рядом влиятельных российских политиков идея "пакта", который предусматривал бы проведение одновременных перевыборов и президента, и парламента, была отвергнута. Итогом конфликта вновь, как и в 1991 году, стал "навязанный переход": в результате силового противостояния парламента был уничтожен, и Президент России, таким образом, одержал победу в "игре с нулевой суммой" без проведения выборов.

Итак, в октябре 1993 года, после роспуска парламента, Президент оказался перед новой дилеммой: поиском "формулы легитимности" режима [20] и стремлением к максимизации своей власти. Удовлетворительным решением этой дилеммы стало совмещение "учредительных выборов" нового парламента с проведением референдума по принятию новой Конституции, закреплявшей подчиненный статус парламента и большой объем полномочий президента (формальная власть президента, согласно шкале Шугарта-Кэри, составляла 10 баллов из 16 возможных) [8]. Более того, "учредительные выборы", состоявшиеся в декабре 1993 года, нельзя было назвать полностью свободными, поскольку: 1) ряд политиков и партий, выступавших на стороне парламента в конфликте с президентом, не были допущены к участию в выборах; 2) попытки ряда партий, участвовавших в выборах, вести активную агитацию против вынесенного на референдум проекта Конституции пресекались угрозами со стороны властей исключить их из участия в выборах; 3) итоги выборов и референдума по Конституции так и не были опубликованы в полном объеме, что дало основания для утверждений об их фальсификации.

Несмотря на то что "учредительные выборы" 1993 года служили не средством демократизации, а орудием максимизации власти победителей в конфликте президента и парламента, их результаты (вновь, как и в 1989 году, хотя и в ином контексте) имели "опрокидывающий" эффект. Победа на выборах партий, оппозиционных по отношению к правящей группировке, создавала основу для нового конфликта президента и парламента. Однако принятая на референдуме Конституция отводила оппозиционному парламенту весьма ограниченный объем полномочий, и парламентские выборы, таким образом, приобрели характер "второстепенных" (*second-order*), тем самым провоцируя логику протестного голосования на них [18]. Платой за принятие Конституции на референдуме стало, вопреки стремлению организаторов "учредительных выборов" к максимизации собственной власти, формирование оппозиционной нижней палаты парламента. Таким образом, "учредительные выборы" 1993 года стали своеобразным шагом в "движении к демократии недемократическими средствами" [1, с. 38].

Состоявшиеся в декабре 1995 года новые парламентские выборы были логическим продолжением выборов 1993 года и также стали частью процесса "учредительных выборов". Но эти выборы прошли в иных условиях, которые дают право характеризовать их как свободные: 1) выборы проходили в установленные Конституцией сроки на основе избирательного закона, принятого в результате консенсуса всех заинтересованных акторов; 2) к участию в выборах были допущены практически все партии; 3) партии имели доступ к проведению агитации и не были в ней ограничены,

по крайней мере на общенациональном уровне; 4) результаты выборов были полностью опубликованы, признаны всеми политическими силами и не оспаривались никем. Но из-за подчиненного статуса парламента результаты этих выборов (победа левой оппозиции) вновь, как и в 1993 году, не воплотились ни в формирование нового состава правительства, ни в изменение его политического курса. Это не только обесценивало достижения оппозиционных сил и демонстрировало слабость парламента, но и подрывало значение выборов как механизма подотчетности. Вместе с тем повторное проведение парламентских выборов по сходным правилам и с частичной преемственностью состава их победителей играло важную роль в легитимизации режима, сложившегося в России после октября 1993 года.

Наконец, президентские выборы 1996 года, завершавшие череду "учредительных выборов", носили критический характер для выживания политического режима. В условиях российского институционального дизайна президентские выборы являлись "игрой с нулевой суммой" - их исход мог привести к полновластию или полной утрате власти либо правящей группировки, либо ее противников. Это делало вполне реальной угрозу отмены или переноса выборов со стороны правящей группировки. Хотя столь явного отказа от демократических процедур не произошло, президентские выборы, по словам архитектора российской электоральной реформы В. Шейниса, были "не полностью свободными и полностью несправедливыми" [21]. Ценой сохранения у власти действующего президента путем выборов стали: 1) отказ в регистрации ряда кандидатов, способных отнять голоса у кандидата - действующего президента; 2) контроль правящей группировки над подавляющим большинством средств массовой информации, которые вели одностороннюю пропаганду в пользу действующего президента; 3) сопровождавшаяся запугиванием, скандалами, подкупом и фальсификациями административная мобилизация избирателей государственным аппаратом, превратившимся в "политическую машину" действующего президента. По мнению некоторых наблюдателей, намерение действующего президента не передавать власть оппозиции в случае своего поражения на выборах привело накануне второго тура голосования к неформальному соглашению правящей группировки и оппозиции об отказе последней от реальной борьбы [22]. Значение президентских "учредительных выборов" 1996 года для трансформации российского политического режима, таким образом, оказалась прямо противоположным парламентским "учредительным выборам" 1993 года. По сути, они продемонстрировали подрыв демократии демократическими средствами (если под демократией понимать электоральную конкуренцию на основе всеобщего политического участия [23]. а под демократическими средствами - голосование избирателей).

Итак, "учредительные выборы" 1993-1996 годов стали элементом процесса демократизации, но не привели (по крайней мере пока) к достижению демократии даже в ее минималистском "процедурном" понимании. Но можно ли на этом основании говорить о незначительности института выборов в политической жизни России либо, напротив, придавать им первостепенное значение? Для ответа на этот вопрос необходимо совершить экскурс в современную электоральную историю страны.

Российские выборы: первые десять лет

Рождение электоральной политики (1989-1991). 26 марта 1989 года (впервые со времен выборов в Учредительное собрание в конце 1917 года) в России состоялись конкурентные выборы общенационального масштаба - выборы на Съезд народных депутатов СССР. Эти выборы нельзя было назвать ни свободными, ни справедливыми. Прежде всего. Съезд народных депутатов СССР, провозглашенный в 1988 году высшим органом власти страны, формировался как институт для передачи функций государственного управления от КПСС к представительным органам в условиях монополии правящей партии. Соответственно, условия выборов были призваны, с одной стороны, максимально сохранить контроль КПСС над парламентом, с другой - мобилизовать массовое участие в целях политической легитимации либерализирую-

шегося режима. Из 2250 делегатов съезда одна треть (750) избиралась не напрямую, а по квотам "общественных организаций" - КПСС и ее сателлитов (молодежных, женских, профессиональных, ветеранских и других организаций), что должно было обеспечить корпоративное представительство этих групп в обмен на их лояльность режиму. 750 депутатов избирались по системе абсолютного большинства в одномандатных территориальных округах с примерно равной численностью избирателей, и еще 750 мандатов были распределены таким же путем по одномандатным округам, охватывавшим территориальные единицы страны - республики, автономии, края и области. Право номинации кандидатов было предоставлено общественным организациям, трудовым коллективам предприятий и учреждений и собраниям избирателей. Более того, включение кандидатов в бюллетень для голосования по округам требовало решения специально созываемых окружных предвыборных собраний, проходивших под контролем местных организаций КПСС.

Однако к этому периоду либерализация советской системы зашла настолько далеко, что массовое участие оказалось неподконтрольно правящей партии, в то время как попытки ограничения конкуренции - недемократический характер выборов и препятствование выдвижению альтернативных (а тем более, оппозиционных) кандидатов - встречали массовое недовольство и порождали протестную мобилизацию. В результате выборы имели "опрокидывающий" эффект - ряд официальных кандидатов, включая 32 первых секретарей региональных комитетов КПСС, и более 50 кандидатов, баллотировавшихся безальтернативно, потерпели поражение на выборах в одномандатных округах. Более того, КПСС утратила контроль даже на выборах от общественных организаций: так, в Академии наук СССР выборщики, недовольные отказом руководства Академии включить в список голосования оппозиционных кандидатов во главе с нобелевским лауреатом А. Сахаровым, организовали провал на выборах официального списка кандидатов и добились избрания оппозиционеров на повторных выборах (подробный анализ выборов см. [24]). Хотя в целом большинство Съезда народных депутатов и оказалось послушно руководству КПСС, сам факт проведения альтернативных выборов и поражение на них части кандидатов КПСС привели к тому, что голосование стало своего рода референдумом по вопросу о доверии существующей политической системе страны [25]. КПСС, инициировавшая этот референдум, хотя и выиграла количественно, но качественно потерпела на нем поражение.

На Съезде народных депутатов сторонники демократической оппозиции оказались в значительном меньшинстве. Созданная ими фракция - "Межрегиональная депутатская группа" - обладала примерно 10% мандатов и была способна мобилизовать еще около 15% депутатов. Вскоре на съезде оформилась и консервативная оппозиция в лице депутатской группы "Союз" (около 30% депутатов). Такой состав съезда оставлял руководству КПСС во главе с Горбачевым возможности для маневра, но неспособность оппозиции провести в парламенте свои решения способствовала ее радикализации и провоцировала поиск иных мер воздействия на власть.

Таким "орудием" для демократов стали состоявшиеся в марте 1990 года выборы республиканских и местных легислатур, на которых они рассчитывали одержать победу. В России высшим органом власти должен был стать Съезд народных депутатов РСФСР, сконструированный по образцу союзного и насчитывавший 1068 депутатов. Однако под давлением демократов власти вынуждены были пойти на отказ от окружных предвыборных собраний и от выделения квот общественным организациям. Депутаты избирались по системе абсолютного большинства в 900 одномандатных территориальных округах и 168 одномандатных национально-территориальных округах.

Выборы 1990 года на Съезд народных депутатов России, таким образом, проходили как сравнительно свободные и отличались высоким уровнем конкурентности (в среднем семь кандидатов на мандат). Демократическая оппозиция получила более широкие возможности для мобилизации, в то время как КПСС, ослабленная внутренними конфликтами сторонников Горбачева и его оппонентов "справа" и "слева",

фактически не представляла единой политической силы. По итогам голосования созданный демократами предвыборный блок "Демократическая Россия" и блок консервативной оппозиции "Коммунисты России" получили примерно по 25% мандатов. После ожесточенной борьбы на Съезде народных депутатов Б. Ельцин, выступавший как кандидат "Демократической России", был избран председателем Верховного Совета с незначительным перевесом. Вслед за этим 12 июня 1990 года Съезд провозгласил Декларацию о государственном суверенитете России, объявив приоритет российских законов над законами СССР. Таким образом, началась 14-месячная "война законов" - противостояние органов власти СССР и России и их лидеров - Горбачева и Ельцина.

Этот конфликт имел и электоральное измерение, поскольку обе стороны в поисках "формулы легитимности" своих действий стремились заручиться поддержкой масс. В марте 1991 года по инициативе Горбачева состоялся всесоюзный референдум, на который был вынесен вопрос о сохранении СССР как единого государства. В ответ на этот шаг российский парламент во главе с Ельциным принял решение об одновременном проведении всероссийского референдума об учреждении в России поста президента, избираемого всеобщим голосованием. В этих условиях оба референдума - союзный и российский - фактически стали голосованием по вопросу о доверии инициировавшим их лидерам. Ни одной из сторон не удалось одержать решающую победу на поле массовой политики. За сохранение единого союза высказались около 65% российских избирателей, но в крупных городах этот показатель едва превысил 50%. В свою очередь, за учреждение поста Президента России высказались свыше 65% российских избирателей, но в ряде ее регионов референдум был сорван усилиями местных властей, нелояльных по отношению к политике Ельцина. После серии дебатов Съезд народных депутатов России принял решение о проведении 12 июня 1991 года первых в российской истории всеобщих президентских выборов.

На пост президента было выдвинуто шесть кандидатов. Ельцину, поддержанному демократическими партиями и движениями, противостояли четыре кандидата-коммуниста: умеренный консерватор бывший премьер-министр Н. Рыжков, умеренный реформатор бывший министр внутренних дел В. Бакатин, ортодоксальный реакционер генерал А. Макашов и популист председатель Кемеровского областного Совета А. Тулеев, а также лидер националистической Либерально-демократической партии России В. Жириновский. Несмотря на значительную конкуренцию, Ельцин, баллотировавшийся в паре с кандидатом в вице-президенты А. Руцким, победил в первом туре, набрав 57% голосов (о деталях кампании Ельцина см. [26]).

Однако последующие события значительно изменили динамику развития электоральной политики в России. После провала попытки государственного переворота в августе 1991 года деятельность КПСС была приостановлена, а позднее - запрещена. Попытки реформирования государственного устройства СССР зашли в тупик из-за несогласованности позиций входивших в него республик, и в декабре 1991 года лидеры России, Украины и Белоруссии приняли решение о роспуске Советского Союза. В этих условиях неизбежно вставал вопрос о реформировании органов власти России как независимого государства и о проведении новых выборов как на национальном, так и на региональном и местном уровнях. Однако российские лидеры, получив после августа 1991 года доступ к реальным управленческим позициям, не намерены были подвергать себя угрозе потери властных полномочий в результате возможного поражения на выборах. В результате по инициативе Ельцина осенью 1991 года Съезд народных депутатов России принял решение о моратории на проведение выборов на период экономических реформ в России.

Ряд наблюдателей позднее оценивали отказ от проведения "учредительных выборов" в 1991 году как крупнейшую политическую ошибку российских лидеров, препятствующую демократизации в России [6, 17, 27]. Действительно, сохранение в условиях независимого российского государства институтов, сформированных как региональные органы власти однопартийного государства СССР, не только снижало эф-

фективность их деятельности, но и вело к подрыву их легитимности, что стало одной из причин конфликта между Президентом и парламентом России и конституционного кризиса 1992-1993 годов. Отказ от проведения выборов нанес серьезный удар и по развитию партийной системы России. В конечном итоге заявленная цель моратория на выборы - стабилизация политической ситуации в стране на период проведения экономических реформ - так и не была достигнута. Напротив, политический конфликт в ходе реформ обострялся, не находя разрешения на поле электоральной политики. Формирование курса правительства и его реализация оказались неподконтрольны избирателям, а правительство и парламент, не опираясь на массовую поддержку, прибегали в борьбе за свое выживание к недемократическим методам. Таким образом, в отсутствие "учредительных выборов" неопределенность акторов и институтов российского политического режима возрастала, не находя демократического выхода. Демократическим решением могли быть только выборы.

Возвращение электоральной политики (1993). К концу 1992 года конфликт между президентом и парламентом России обострился настолько, что взаимное недоверие исключало сосуществование этих институтов. Съезд народных депутатов опирался на законность своих действий, но не пользовался массовой поддержкой и в значительной мере утратил легитимность. Президент, напротив, стремился к независимости от каких бы то ни было законов, опираясь на свою легитимность, подтвержденную в ходе всеобщих выборов 1991 года. Именно массовая поддержка стала "орудием" Ельцина в борьбе против депутатов. Начиная с декабря 1992 года, Ельцин неоднократно выступал с требованиями проведения всенародного референдума по вопросу о доверии либо президенту, либо Съезду народных депутатов, отказываясь от всех иных способов разрешения конфликта (в том числе и от идеи одновременных досрочных выборов президента и парламента). После ожесточенных дебатов и неудачной попытки импичмента президента, в марте 1993 года съезд назначил на 25 апреля 1993 года референдум по четырем вопросам: 1) о доверии Президенту России; 2) о доверии социально-экономической политике правительства; 3) об отношении к досрочным выборам президента России; 4) об отношении к досрочным выборам Съезда народных депутатов России.

Агитация в ходе референдума проходила в условиях беспрецедентного преобладания президентской стороны в средствах массовой информации. Съезд, в свою очередь, отвечал обвинениями в коррупции в адрес правительства. По итогам голосования явка на референдум составила 64% избирателей. 58% участвовавших в референдуме избирателей высказались в поддержку Президента России, 52% поддержали политику правительства, 37% высказались за досрочные перевыборы Президента России и 86% - за досрочные выборы депутатов. Но поскольку результаты референдума не имели юридической силы, они стали лишь демонстрацией отношения избирателей к участникам конфликта - и не более того. По сути, плебисцитарный механизм не являлся средством разрешения политического конфликта. Будучи лишь субститутот выборов, референдум не создал условий для представительного правления, основанного на верховенстве права; напротив, массовая поддержка провоцировала президента России к плебисцитарному господству по типу "делегативной демократии" [28], т.е. к единоличному правлению, основанному на принципе *arbitrary rule*.

Так или иначе, после референдума политическая реформа и проведение учредительных выборов стали неизбежны. Помимо дискуссий о выборе избирательной системы, важнейшие разногласия между президентом и парламентом касались разделения властей. Ельцин настаивал на проекте конституции с президентско-парламентской формой правления [8], в то время как депутаты выступали за премьер-президентскую республику. Проекты конституции были несводимы друг к другу, и принятие согласованного решения в условиях конфликта было нереальным [29-31]. Попытки обеих сторон конфликта мобилизовать в свою поддержку широкий круг сторонников оказались неудачными. В этих условиях Ельцин решился на государственный переворот: 21 сентября 1993 года он огласил указ о роспуске Съезда народ-

ных депутатов и Верховного Совета России и о назначении на 12 декабря 1993 года выборов нового состава парламента. В свою очередь, на следующий день парламент объявил Ельцина низложенным и назначил вице-президента Руцкого исполняющим обязанности президента.

В стране возникло юридическое и фактическое двоевластие. Ряд политических партий и политиков, в том числе влиятельные региональные лидеры, выступали за "нулевой вариант" - одновременные досрочные перевыборы президента и парламента. Однако 3 октября во время демонстрации сторонников парламента в Москве вспыхнули уличные беспорядки. В ночь на 4 октября Ельцин отдал приказ о применении силы по отношению к своим противникам. Резиденция парламента была расстреляна из танковых орудий. В ходе штурма, по официальным данным, погибло 146 человек. Руководители парламента и лидеры оппозиции во главе с Руцким были арестованы, деятельность некоторых оппозиционных партий приостановлена.

На таком фоне началась кампания по выборам нового парламента. При этом первоначально Ельцин предложил доверить принятие новой Конституции новому составу парламента, нижняя палата которого должна была избираться на выборах 1993 года, а верхняя - формироваться *ex officio* из числа представителей региональных органов власти. Однако после расстрела парламента Ельцин получил возможность действовать в свободной от институтов среде и, не будучи скован обязательствами (в том числе и по отношению к своим политическим сторонникам), решил вынести проект Конституции на референдум, совместив его проведение с выборами в обе палаты парламента: нижнюю, Государственную Думу (450 депутатов), и верхнюю, Совет Федерации (178 депутатов, по два от каждого из субъектов Российской Федерации).

Таким образом, "учредительные выборы" 1993 года в отличие от классической схемы не стали плодом согласия различных политических сил - напротив, они проходили по правилам, которые победители смогли навязать побежденным. В силу этого выборы не были свободными, поскольку ряд оппозиционных партий и политиков коммунистической и национально-патриотической ориентации не был допущен к участию в них. Так, деятельность Фронта национального спасения (ФНС) была приостановлена, у Российского общенародного союза (РОС) были похищены подписные листы для выдвижения его кандидатов, список Конституционно-демократической партии (КДП) не был зарегистрирован Центральной избирательной комиссией. В этих условиях леворадикальная Российская коммунистическая рабочая партия (РКРП) выступила за бойкот выборов, а их более умеренные союзники - Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ) - хотя и добились снятия наложенного Ельциным запрета на их деятельность, но вели кампанию весьма вяло [32] прежде всего из-за угрозы повторного запрета.

В еще большей мере выборы не были справедливыми с точки зрения равенства доступа кандидатов к предвыборной борьбе. Государственные средства массовой информации предоставляли минимальные возможности для бесплатных выступлений кандидатов и партий и при этом не ограничивали возможности платной рекламы. Программы ТВ и радио и публикации газет были полны скрытой рекламы в пользу двух проправительственных партий - "Выбор России" и (в меньшей степени) Партии российского единства и согласия (ПРЕС) [33, 34]. Лидеры этих партий вели кампанию, используя свои ресурсы членов правительства и сотрудников администрации президента. Точно так же региональные лидеры, большинство из которых баллотировались в Совет Федерации, использовали свои административные ресурсы для собственного избрания - тем более что Совет Федерации в отличие от Думы должен был работать на непрофессиональной основе. Кроме того, большинство правых партий обладало возможностями привлечения нелегального спонсорства - "черного нала" для финансирования своей кампании [35, 36]. Наконец, избирательные комиссии всех уровней формировались по распоряжению органов исполнительной власти, обладавших дополнительными возможностями для контроля за ходом кампании (о ходе кампании см. [34, 37-40]).

Но важнейшей особенностью "учредительных выборов" 1993 года стало совмещение их проведения с конституционным референдумом. Фактически проект новой Конституции был призван закрепить победу Ельцина и максимизировать его полномочия, в то время как полномочия парламента в проекте были значительно урезаны. Прежде всего парламент был лишен возможности определять курс правительства, и потому учредительные выборы, "учреждавшие" новый режим, не создавали условий для правления парламентского большинства или коалиции. С этой точки зрения, значение выборов было вторичным по отношению к референдуму. Неудивительно, что распределение мест в парламенте не было приоритетной целью для Ельцина, и он отказался от публичной поддержки даже лояльных по отношению к нему партий - прежде всего "Выбора России", сосредоточив основные усилия на проведении конституционного референдума. Когда некоторые оппозиционные партии выступили с критикой проекта Конституции, Ельцин потребовал от них "не трогать" Конституцию, а первый вице-премьер правительства В. Шумейко (один из лидеров "Выбора России") потребовал исключить эти партии из участия в выборах.

Таким образом, референдум по проекту Конституции задавал дополнительное проблемное измерение выборов, фактически связанное с лояльностью новому политическому режиму. Это проблемное измерение "накладывалось" на основное размежевание позиций партий по отношению к экономическим преобразованиям в рамках "лево-правого континуума". На смену биполярному противостоянию президента и парламента пришла более сложная "многополюсная" расстановка сил, включавшая помимо правых проправительственных партий ("Выбор России", ПРЕС) и левых оппозиционеров (КПРФ, АПР) правую оппозицию режиму в лице блока "Яблоко" и ЛДПР во главе с Жириновским. Эта националистическая партия, использовавшая в своей кампании наиболее жестко оппозиционную риторику по отношению к курсу реформ, в ходе выборов, так же как и пропрезидентские партии, выступала в поддержку проекта Конституции.

Результаты голосования 12 декабря были также весьма противоречивы. В выборах и референдуме приняло участие 54% избирателей, при этом в двух регионах России (Татарстан и Чечня) недовольные политикой Центра местные власти организовали бойкот голосованию, бойкотировали выборы и левые радикалы. Конституция была принята незначительным большинством голосов; за принятие проекта проголосовало 58% избирателей - почти тот же показатель, что и уровень поддержки Ельцина на референдуме в апреле 1993 года. Результаты выборов в Совет Федерации были предсказуемы - 54% мест в его составе получили чиновники исполнительной власти, главным образом регионального и местного уровня. Напротив, результаты выборов в Государственную Думу стали сенсацией. Из 13 партий, участвовавших в выборах, 5%-ный барьер преодолели 8 и, вопреки ожиданиям большинства наблюдателей, главный проправительственный блок "Выбор России" потерпел относительную неудачу, получив лишь 76 мест из 450, в то время как ЛДПР добилась наибольшей поддержки избирателей при голосовании за партийные списки и смогла сформировать вторую по численности партийную фракцию в парламенте.

Результаты выборов имели как ситуационные, так и долгосрочные последствия для развития политической системы России. Прежде всего вскоре после выборов лидеры "Выбора России" - вице-премьеры Е. Гайдар и Б. Федоров, а также некоторые другие высокопоставленные чиновники были отправлены в отставку со своих постов, хотя при этом правительственный курс не претерпел значительных изменений. Под сильным нажимом правительства председателем Совета Федерации был избран Шумейко. Однако этот орган, работавший *ad hoc* и на непрофессиональной основе, не стал значительным институтом в политической системе России (после того как в 1995 году был принят закон о формировании его состава *ex officia* из глав исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации, влияние Совета Федерации еще более снизилось).

Начало же работы Государственной Думы продемонстрировало стремление депу-

татского корпуса к эмансипации и обретению автономного по отношению к исполнительной власти статуса. Председателем Думы с перевесом в один голос был избран сторонник Ельцина. В целом, несмотря на очевидный неуспех лояльных режиму политических партий, благодаря избранию в парламент большого числа независимых депутатов, состав Государственной Думы оказался в большей или меньшей мере подконтролен президенту и правительству. Во всяком случае, несмотря на две попытки голосования вотума недоверия правительству (октябрь 1994-го и июнь 1995 года), устойчивое антипрезидентское и/или антиправительственное большинство в парламенте сформировано не было. Основным механизмом принятия решений в Думе стало создание "временного большинства" - неустойчивых коалиций по поводу конкретных законопроектов [41, 42]. Неустойчивость состава и численности думских фракций способствовала партийной фрагментации и политическому предпринимательству депутатов корпуса, в то время как стимулы к коалиционной политике оказались подорваны. Несмотря на это, именно Государственная Дума стала основным институтом политического правительства. С началом ее работы в России не только сократились масштабы неконвенционального политического протеста, но и значительно возросла роль парламентских партий как механизма артикуляции и агрегирования интересов, с одной стороны, и рекрутирования политической элиты - с другой [43].

Так или иначе, "учредительные выборы" 1993 года выполнили часть задачи демократизации - была принята новая Конституция, сформированы основы избирательной системы, начал работать профессиональный парламент, избранный на основе межпартийной конкуренции, созданы благоприятные условия для развития партийной системы. Но эти реформы были лишь частичными - они не создавали ни институциональных гарантий регулярности выборов, ни механизмов демократической подотчетности. Более того, результаты выборов Государственной Думы и Совета Федерации и референдума по Конституции не были опубликованы в полном объеме, что дало основания для серьезных обвинений в адрес Центризбиркома в фальсификации итогов голосования, позднее не подтвержденных, но и не опровергнутых. Хотя в 1993 году электоральная политика вернулась на политическую сцену России, но ее влияние на политическую жизнь страны оказалось ограниченным.

Пределы электоральной политики (1995-1996). Конституция 1993 года установила для Государственной Думы первого созыва двухлетний срок полномочий. Таким образом, в отличие от выборов 1993 года, проходивших в чрезвычайных обстоятельствах, выборы нижней палаты парламента второго созыва в 1995 году стали первыми регулярными и полномочными выборами. С этой точки зрения значение кампании 1995 года как "учредительных выборов" было исключительным для становления института выборов и электоральных практик.

Период 1994-1995 годов в российской политике был полон дискуссий по поводу проведения вторых парламентских выборов. Дебаты о сохранении/изменении электоральной формулы проходили на фоне попыток ряда политиков из правящей группировки добиться отмены или переноса выборов под предлогом их неблагоприятного влияния на политическую ситуацию в стране и угрозы победы оппозиционных сил. Начало боевых действий в Чечне лишь усилило полемику. Однако эти попытки не имели успеха. Помимо правовых оснований, согласно которым отказ от выборов был возможен лишь при переходе из конституционных рамок, важную роль играли и политические обстоятельства процесса перехода: 1) уже состоявшийся "запуск" электорального механизма (в том числе как средства разрешения политического конфликта); 2) легитимация парламента как института представительства и согласования интересов различных политических сил общества [44,45]; позиции всех парламентских партий, активно заинтересованных в проведении выборов, прежде всего с целью укрепления своего влияния; 4) *last but not least* - массовые политические установки значительной части российских избирателей, не желавших отказываться от демокра-

тических форм политического участия [14]. В конечном итоге избирательный закон был принят вовремя, и выборы прошли в срок, установленный Конституцией, -17 декабря 1995 года, несмотря на попытки отдельных политических деятелей оспорить законность избирательной системы в Конституционном Суде России [46,47].

Свидетельством значимости вторых выборов в политической жизни страны стало не только активное предвыборное политическое предпринимательство, но и "втягивание" в электоральную политику как правительственных кругов, так и радикальной оппозиции. С одной стороны, леворадикальные партии, в 1993 году призывавшие к бойкоту выборов, под угрозой маргинализации были вынуждены создать несколько избирательных блоков (особых успехов на выборах, впрочем, не добившихся). С другой стороны, президент и правительство, несмотря на относительную слабость парламента в политической системе страны, вынуждены были искать политическую опору своему курсу, что было возможно лишь через завоевание достаточного числа депутатских мандатов на выборах. С этой точки зрения, создание правительственного предвыборного блока "Наш дом - Россия" во главе с премьер-министром В. Черномырдиным (хотя и не принесшее его создателям особых достижений: правительственная партия получила чуть более 10% голосов) свидетельствовало об исчерпании исполнительной властью стратегий сдерживания по отношению к власти законодательной. Иначе говоря, выживание правящей группировки в процессе перехода уже становилось невозможным без поиска ею массовой электоральной поддержки.

В результате впервые в России прошли пере выборы парламента, проработавшего полный срок легислатуры, в условиях сохранения одной и той же электоральной формулы и избирательного закона, принятого парламентом при согласии всех политических сил общества. В отличие от выборов 1993 года практически все более или менее заметные и даже совершенно незначительные политические партии и блоки получили возможность выдвижения кандидатов, что способствовало гиперфрагментации (в выборах приняли участие 43 списка партий и блоков). Отдельные попытки исключения оппозиционных партий "Яблоко" и "Держава" из участия в политической конкуренции были пресечены Верховным Судом (о ходе кампании см. [46-50]). Масштабы платной политической рекламы на выборах были ограничены, а ее эффект "смазан" в условиях высокой фрагментации [51]. В значительной мере эти обстоятельства вызвали ограниченный эффект воздействия на голосование "больших денег" и теневого спонсорства в ходе кампании [46, 35, 36]. Кроме того, хотя проправительственные блоки и кандидаты и использовали в ходе кампании административные ресурсы в свою поддержку, но в условиях открытой и неограниченной конкуренции значение этих ресурсов оказалось также не столь значительным для ведения кампании, по крайней мере на уровне партийных списков. Поэтому результаты голосования в основном отражали распределение политической поддержки избирателями партий и кандидатов. Выборы 1995 года, таким образом, оказались одновременно и первыми "нормальными" выборами, относительно свободными и справедливыми, и "критическими" выборами [52], которые существенно изменили электоральные предпочтения избирателей и создали новую расстановку политических сил.

С точки зрения процесса трансформации политического режима, эффекты выборов 1995 года были противоречивы. Хотя факт их проведения в срок и по закону сам по себе способствовал институционализации электоральной политики в России, но из-за высокой фрагментации и заградительного 5%-ного барьера при распределении мест в парламенте создалась значительная диспропорция, и почти половина избирателей, голосовавших за малые партии, оказалась не представленной в парламенте. Однако легитимность Государственной Думы подрывалась не столько недостаточной ее представительностью, сколько ее неэффективностью. Поскольку правительство оставалось по-прежнему не подотчетно парламенту, постольку результаты выборов оказались в значительной мере обесценены. Ответ на вопрос Э. Кинга: "Что решают выборы?" [53] в случае уже вторых парламентских выборов в России был: "Ничего". На практике это означало, что левая оппозиция, получив при распределении мест в

Государственной Думе свыше 40% мандатов, не смогла не только сформировать правительство (самостоятельно или в коалиции) или повлиять на его курс, но, напротив, в известной мере оказалась дискредитирована. Левые, добившись контроля над парламентом (пост председателя палаты занял твердый оппозиционер, представитель КПРФ Г. Селезнев), не могли проводить в жизнь свой курс, поскольку их политика в парламенте блокировалась президентом и правительством. Это провоцировало оппозицию на демонстрацию политического радикализма, свидетельством чего стало принятие Государственной Думой в марте 1996 года не имевшего юридической силы постановления о денонсации соглашений о роспуске Советского Союза, едва не ставшее поводом для нового президентского "автопереворота". Отсутствие "горизонтальной" подотчетности правительства перед парламентом, таким образом, снижало эффективность и "вертикальной" подотчетности в форме электоральной конкуренции [10].

В то же время "второстепенный" характер выборов в парламент сочетался с последовательностью выборов в ходе электорального цикла, поскольку они непосредственно предшествовали "главным" президентским выборам, назначенным на июнь 1996 года. Дифференцированные стратегии различных участников парламентских выборов были обусловлены именно предстоящими президентскими выборами, и с этой точки зрения выборы 1995 года были лишь "репетицией", или пробой сил, будущей кампании. Поскольку результаты парламентских выборов продемонстрировали слабость позиций проправительственных партий и относительно высокую популярность оппозиции, то президентские выборы полгода спустя, казалось бы, неизбежно должны были завершиться избранием на пост президента оппозиционного левого кандидата и сменой политического курса правительства. Однако, к удивлению многих наблюдателей, в июне-июле 1996 года Ельцин одержал вполне убедительную победу над своим главным конкурентом-лидером КПРФ Г. Зюгановым.

Накануне кампании рейтинг поддержки Ельцина не превышал 5%, будучи подорванным затяжным спадом в экономике и непрекращающейся войной в Чечне. Поражение на выборах и приход к власти оппозиции исключали его выживание не только в качестве политического актора, но и в смысле гарантий личной безопасности. Следовательно, дилемма отмены выборов или объявления их результатов недействительными снова приобрела актуальность для правящей группировки в течение всего хода кампании (о деталях кампании Ельцина см. [54, 55]). Однако выживание правящей группировки путем отказа от демократического института выборов Президента России после двух циклов парламентских выборов неизбежно подорвало бы легитимность режима и, таким образом, выбор в пользу выборов стал неизбежным.

Избирательный штаб Ельцина во главе с А. Чубайсом мобилизовал в поддержку его кампании практически все возможные ресурсы: административные рычаги, государственный аппарат в Центре и в регионах, контроль над СМИ. Используя большие денежные вливания, включая кредиты Международного валютного фонда (по некоторым источникам, кампания Ельцина обошлась в 500 млн долл. при официальном избирательном фонде в 3 млн долл.), удалось купить лояльность большинства заинтересованных групп, в том числе обеспечить выплату части государственных долгов по пенсиям и заработной плате военным и сотрудникам бюджетных отраслей. С рядом влиятельных региональных лидеров Ельцин заключил договоры о разграничении полномочий. Гуманитарная и творческая интеллигенция была запугана нагнетанием ужасов в случае возврата к власти коммунистов. В свою очередь, "красная угроза" оказала воздействие и на мировое сообщество - лидеры стран Запада в ходе кампании выражали неприкрытую поддержку Ельцину. Поп- и рок-звезды на бесплатных концертах по всей стране призывали молодежь голосовать за Ельцина под лозунгом "Голосуй, а то проиграешь!". Одни потенциальные конкуренты Ельцина в борьбе за пост президента были "включены" в его кампанию (популярный генерал А. Лебедь после первого тура выборов открыто перешел на сторону Ельцина); другие (лидер партии "Яблоко" Г. Явлинский) подвергались давлению и дискредитации; третьим (спо-

собным "отобрать" голоса у Ельцина в ходе выборов) было отказано в регистрации в качестве кандидатов (например, известной либеральной активистке Г. Старовойтовой). Апогеем кампании Ельцина стало задержание двух участников его штаба при попытке вынести из здания правительства коробку с 538 тыс. долл. "черным налом" - эти деньги предназначались для выплаты гонораров артистам, выступавшим в поддержку Ельцина. После этого инцидента руководители служб безопасности и охраны Ельцина были отправлены в отставку [35], и кампания была продолжена в прежнем стиле.

В свою очередь, Зюганов был подвергнут публичной обструкции в средствах массовой информации (по данным Европейского института средств массовой информации, в период кампании соотношение негативных и позитивных оценок в выпусках новостей общенациональных телеканалов составило +492 и -313 соответственно) [49]. Несмотря на значительное число "твердых" сторонников, Зюганов в ходе выборов не смог создать достаточно широкой коалиции и оказался в политической изоляции. Не имея возможности заручиться поддержкой необходимого для победы на выборах большинства избирателей, после первого тура выборов он фактически отказался от борьбы. Наблюдатели оценивали кампанию Зюганова как весьма бледную и маловыразительную [55], вплоть до выдвижения гипотез о сговоре между правящей группировкой и левой оппозицией [22]. Вместе с тем немалую роль сыграло административное давление на избирателей в ходе голосования, свидетельством чего стало резкое изменение результатов голосования за Ельцина и за Зюганова в первом и втором туре выборов в ряде регионов (о голосовании в Татарстане см. [56]). Наконец, в ряде регионов было документально зафиксировано немалое количество фальсификаций в пользу Ельцина, хотя и нет свидетельств того, что они обусловили исход выборов.

В итоге кампания наряду с другими факторами электорального поведения сыграла не последнюю роль в успехе Ельцина, одержавшего победу над Зюгановым в первом туре выборов (35% против 32%) и по итогам второго тура (53% против 40%). Но этот успех Ельцина оказался своего рода "пирровой победой": 65-летний человек, организм которого был подорван избыточным употреблением спиртного и перенесенным инфарктом, не выдержал жесткого ритма кампании. В промежутке между первым и вторым турами выборов Ельцин перенес сердечный приступ и до дня голосования не появлялся на публике. После переизбрания ослабленный Ельцин уже оказался не в состоянии управлять своим окружением. В результате процесс "дележа добычи" по итогам выборов свелся к вознаграждению постами участников кампании. Чубайс возглавил администрацию президента, Лебедь на некоторое время занял пост секретаря Совета Безопасности (хотя через три месяца отправлен в отставку); несколько постов получили также крупные предприниматели, спонсировавшие кампанию Ельцина. Черномырдин, сохранив за собой пост главы правительства, был при почти полной поддержке оппозиционной Думы вновь утвержден на своем посту. В свою очередь, в правительстве было создано 10 должностей вице-премьеров, представлявших разные политические группировки и кланы. Сам же Ельцин осенью 1996 года вынужден был подвергнуть себя тяжелой операции на сердце. Длительная болезнь вывела президента из строя более чем на полгода, и он уже не смог восстановить былого физического здоровья и политического влияния.

Итак, президентские выборы хотя и были частично свободными в смысле доступа к борьбе за власть по крайней мере основных кандидатов, но не были справедливыми в плане равенства прав кандидатов и их избирателей. Вся мощь российского государственного аппарата на всех уровнях, все внутренние и внешние финансовые потоки, все некоммунистические силы российского общества работали на кампанию Ельцина. Политические последствия президентских выборов также можно оценить как противоречивые. С одной стороны, это решительный шаг по пути демократической консолидации - в свете таких явлений, как легитимация Ельцина и президентства как такового, "бюрократизация" института президентства (в веберовском смысле), провал

попыток отмены или переноса выборов, первый успешный опыт коалиционной политики на выборах и, наконец, завершение институционального оформления российской политической системы [57]. С другой стороны, логика стабильного институционального развития была подорвана ради победы Ельцина над коммунистами любой ценой [58], и выборы использовались как инструмент политической манипуляции во имя легитимации правящей группировки [59].

Одним из непосредственных последствий выборов стало изменение политической стратегии коммунистов, которые в августе 1996 года выдвинули лозунг "врастания во власть" и, не имея ресурсов для массовой мобилизации, окончательно перешли к системной оппозиции и даже "полуоппозиции" [60] в рамках существующего режима. Казалось бы, угроза демократии со стороны антисистемных политических сил в результате выборов была исчерпана. Но стабилизация политического режима, достигнутая таким путем, оказались временной и неустойчивой в условиях, когда правящая группировка, победив на выборах любой ценой, оказалась неспособной к успешной реализации своего политического курса, а неэффективность сформированных по итогам выборов институтов во многом сводила на нет демократический потенциал электоральной конкуренции.

Таким образом, цикл российских выборов 1995-1996 годов обозначил пределы воздействия электоральной политики. Хотя выборы и стали неотъемлемым институтом политической жизни страны, а электоральная политика - основным (хотя и не единственным) механизмом политической конкуренции, они при этом не сопровождалась демократической подотчетностью власти, формировали ограниченные рамки политической легитимности и, наконец, сами по себе не создавали достаточных институциональных условий для становления устойчивой демократии. Напротив, в этой ситуации предстоящий цикл общенациональных выборов 1999-2000 годов (и особенно являющиеся "игрой с нулевой суммой" президентские выборы 2000 года) становится новым вызовом для трансформации в России и динамики российской политической системы.

Выборы в России: свободные и справедливые?

Приведенный выше обзор современной электоральной истории России провоцирует постановку вопроса о значении "учредительных выборов" в ходе российской трансформации и - шире - о значении выборов как института в новых демократиях. Российский опыт в этом отношении достаточно противоречив.

Прежде всего демократия (и выборы как ее центральный институт) не рождается "по умолчанию" или по замыслу политиков, даже если они называют себя демократами. Любой политический актер стремится к тому, чтобы максимизировать свою власть, и не склонен создавать ограничения для себя и тем более создавать угрозы утраты власти в результате поражения на выборах. Условия для устойчивой демократии создаются лишь в результате столкновения позиций конкурирующих политических сил, когда они вынуждены использовать демократические институты (и выборы прежде всего) как орудие в интересах собственного выживания [61]. В этом контексте роль "учредительных выборов" в процессе перехода состоит прежде всего в том, что они формируют институциональные рамки демократии как "обусловленного исхода конфликта" [62].

Однако поскольку в случае российской трансформации "восход конфликта" был обусловлен победами правящей группировки во главе с Ельциным над своими политическими противниками в 1991-м и в 1993 годах, постольку "учредительные выборы" приобрели совершенно иной политический контекст. Выборы предполагали закрепление и электоральную легитимацию сформировавшегося в России гибридного политического режима, исключавшего (или как минимум ограничивавшего) либеральную состязательность и подотчетность правительства [63]. Выборы не были призваны служить механизмом передачи власти в случае поражения правящей группи-

ровки, и поэтому "опрокидывающий" эффект голосования 1993-го и 1995 годов имел лишь частичное воздействие - Ельцин и его команда не собирались отдавать власть в 1996 году ни при каких обстоятельствах. Следовательно, выборы 1993-1996 годов являлись "учредительными" лишь в непосредственном значении этого слова - они учредили новый российский режим как таковой, но не создавали основы демократии.

В рамках российского политического режима выборы по-прежнему остаются одним из центральных институтов, но его значение становится иным, чем в демократиях (как в новых, так и в зрелых). Электоральная политика в России основывается на принципе *arbitrary rule* как оппозиции принципу *rule of law*, когда передача власти и изменение политического курса обеспечиваются не воздействием формальных институтов, а неформальными практиками договоренностей между политическими акторами, в то время как выборы служат лишь фасадом реального процесса принятия решений и их эффект весьма ограничен. Такие выборы могут быть "частично свободными" или даже "полностью свободными" (в терминах *Freedom House*), но заведомо не являются справедливыми ни в смысле ведения кампании, ни в смысле гарантий для политических акторов. Такие гарантии (или их отсутствие), скорее, зависят от ситуационной расстановки сил, чем от институтов, обеспечивающих преемственность и неизбежность выборов. Если в 1995 году такая расстановка сил, например, способствовала более или менее равноправной электоральной конкуренции, то в 1996 году исключала ее.

Оценки роли выборов в рамках российского гибридного режима включают сопоставление с "электорализмом" гибридных режимов в ряде стран Латинской Америки [59, 63, 64] вплоть до использования понятия "демократура" [1] для обозначения такого рода практик электоральной политики. Весьма уместно в этом плане замечание Ф. Шмиттера об угрозах становления новых демократий: «...демократия, понимаемая в самом общем смысле, устанавливается после смерти автократии, но никогда не превращается самостоятельно в специфический, надежный и общепринятый набор правил. Эти страны почти "обречены" оставаться демократическими. Видимо, нет никакой серьезной альтернативы демократии. Выборы проводятся; есть свобода собраний; права уважаются; произвол властей снижен; другими словами, в какой-то мере соблюдаются минимальные процедурные требования, но регулярные, приемлемые и предсказуемые демократические формы... полностью не выкристаллизуются. Демократия... функционирует в режиме *ad hoc* и *ad hominem* по мере возникновения новых проблем» [65, с. 60, 61]. Следует признать, что характер трансформации в России как "навязанного перехода" и роль "учредительных выборов" в этом процессе в значительной мере предопределили данный политический результат.

В настоящее время можно говорить о том, что в России "учредительные выборы" стали не столько важнейшим этапом перехода к демократии, сколько одним из элементов становления гибридного политического режима, препятствующего дальнейшей демократизации. Но значит ли это, что процесс демократизации в России заблокирован (если не навсегда, то надолго) и частично свободные и несправедливые выборы останутся уделом российской электоральной политики? Ответ на этот вопрос в преддверии нового электорального цикла совершенно неочевиден. Тот факт, что формальные институты имеют периферийное значение в российских электоральных практиках [66], с одной стороны, служит серьезным препятствием консолидации демократии. С другой стороны стихийно сложившиеся в России неопределенность расстановки политических сил, гетерогенность правящей группировки и отсутствие явного доминирования того или иного актора накануне выборов 1999-2000 годов создают уникальную возможность возврата акторов к поиску "обусловленного исхода конфликта" как эквилибрума политических сил [62], т.е. к демократическому режиму, в рамках которого формальные институты вообще и институт выборов в особенности имеют центральное значение. При этом опыт выборов 1989-1996 годов имеет большое значение и как практика политического участия избирателей, и как возможный шаг по пути перехода от неконкурентных выборов советского периода к полномасштабной электоральной конкуренции и подотчетности демократического общества. Во всяком случае струк-

тура политических возможностей в России складывается благоприятно для такого рода сценария.

На практике это означает, что выборы 1999-2000 годов могут носить характер "учредительных выборов" не в меньшей мере, чем выборы 1993-1996 годов. Если угроза поражения в ходе электоральной конкуренции и исчезновения в качестве политических акторов будет вынуждать политические партии и группировки российских политиков к согласию на выбор институтов, исключающих исход борьбы по принципу "победитель получает все", то шансы на демократическую консолидацию России после завершения нового электорального цикла могут значительно возрасти. Но такой исход является лишь одним из возможных вариантов российской трансформации. Срыв выборов, возврат к недемократическому характеру их проведения или сохранение нынешних электоральных практик гибридного режима остаются не менее реальными альтернативами российской демократии.

Независимо от оценок "учредительных выборов" строительство демократических институтов в современной России - долгосрочный процесс, для которого характерно накопление успешного опыта институционального дизайна, политической конкуренции, массового участия и передачи власти. В ходе "учредительных выборов" Россия сделала лишь первые, еще маленькие и не вполне последовательные шаги по пути к электоральной демократии. Но успешное продвижение в этом направлении в значительной мере будет зависеть от следующих шагов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *O'Donnell G., Schmitter P.* Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. Baltimore-London, 1986.
2. *Huntington S.* The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century. Normal (Okla-homa)-London, 1991.
3. *Sakwa R.* The Regime System in Russia // *Contemporary History.* 1997. Vol. 3 (1).
4. *Цыганков А.* Между либеральной демократией и сползанием в авторитаризм: предварительные итоги политического развития России (1991-1996) // *Социально-политический журнал.* 1997. № 1.
5. *Гельман В.* Как выйти из неопределенности? // *Pro et Contra.* 1998. Т. 3 (3).
6. *Linz J., Stepan A.* Problems of Democratic Transition and Consolidation. South America, Southern Europe and Post-Communist Europe. Baltimore-London, 1996.
7. *Linz J.* The Perils of Presidentialism // *Journal of Democracy.* 1990. Vol. 1(1).
8. *Shugart M., Carey J.* Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge, 1992.
9. *O'Donnell G.* Illusions About Consolidation // *Journal of Democracy.* 1996. Vol. 7 (2).
10. *O'Donnell G.* Horizontal Accountability in New Democracies // *Journal of Democracy.* 1998. Vol. 9 (3).
11. *Przeworski A.* Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. Cambridge, 1991.
12. *Согрин В.* Политическая история современной России. М., 1994.
13. *Гордон Л.* Область возможного. М., 1995.
14. *Мельвиль А.* Демократические транзиты (теоретико-методологические и прикладные аспекты). М., 1999.
15. *Karl T., Schmitter P.* Models of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe // *International Social Science Journal.* 1991. Vol. 43 (128).
16. *Przeworski A.* Some Problems in the Study of Transition to Democracy // *Transition from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives.* 1986.
17. *McFaul M.* State Power, Institutional Change and the Politics of Privatization in Russia // *World Politics.* 1995. Vol. 47 (2).
18. *Шевченко Ю.* Конфликт между ветвями власти и электоральное поведение в России // *Мировая экономика и международные отношения.* 1999. № 1.

19. Митрохин С. Ельцинский переворот и проблема легитимности в современной России // Очерки российской политики. М., 1994.
20. Linz J. The Future of the Authoritarian Situation or Institutionalization of the Authoritarian Regime: The Case of Brazil // Authoritarian Brazil. New Haven-London, 1973.
21. Шейнис В. Пройден ли исторический рубеж? // Политические исследования. 1997. № 1.
22. Фадин А. Общественное согласие в целом достигнуто // НГ-сценарии. 1996. № 4.
23. Dahl R. Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven-London, 1971.
24. Весна-89. География и анатомия парламентских выборов. М., 1990.
25. Салмин А. Выборы и избирательные системы: опыт России в 1989-1993 годах // Sapere Aude. 1995. № 2.
26. Urban M. Boris Eltsin. Democratic Russia and the Campaign for the Russian Presidency // Soviet Studies. 1992. Vol. 44 (2).
27. Шефцова Л. Посткоммунистическая Россия: логика трансформации и перспективы. М., 1995.
28. O'Donnell G. Delegation Democracy // Journal of Democracy. 1994. Vol. 5(1).
29. Ahdieh R. Russia's Constitutional Revolution. Legal Consciousness and the Transition to Democracy 1985-1996. University Park (Pennsylvania). 1997.
30. Sharlet R. Russian Constitutional Crisis: Law and Politics Under Yel'tsin // Post-Soviet Affairs. 1993. Vol. 9 (4).
31. Шаблинский И. Пределы власти. М., 1997.
32. Голосов Г. "Карьеристы" и "верующие" // Pro et Contra. 1998. Т. 3 (3).
33. Mickiewicz E., Richter A. Television, Campaigning and Elections in the Soviet Union and the Post-Soviet Russia // Politics. Media and Modern Democracy. Westport (Connecticut)-London-Praeger, 1996.
34. Growing Pains: Russian Democracy and the Election of 1993. Washington, 1998.
35. Gel'man V. The Iceberg of Russian Political Finance // Funding Democratization. Manchester, 1998.
36. Treisman D. Dollars and Democratization. The Role and Power of Money in Russia's Transitional Elections // Comparative Politics. 1998. № 31 (1).
37. Urban M. December 1993 as a Replication of Late-Soviet Electoral Practices // Post-Soviet Affairs. 1994. Vol. 10(2).
38. Wyman M. et al. The Russian Elections of December 1993 // Electoral Studies. 1994. Vol. 13 (3).
39. Elections and Political Order in Russia. The Implications of the 1993 Elections to the Federal Assembly. Budapest-Oxford, 1995.
40. Sakwa R. The Russian Elections of December 1993 // Europe-Asia Studies. 1995. Vol. 47 (2).
41. Размустов В. История принятия закона о выборах в Думу // Независимая газета. 1995. 29 ноября.
42. Гельман В. Создавая правила игры: российское избирательное законодательство переходного периода // Политические исследования. 1997. № 4.
43. Митрохин С. Выборы 17 декабря как этап становления многопартийной системы в России // Итоги выборов в Госдуму и перспективы политического развития России. М., 1996.
44. Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe. London-New York, 1990.
45. Olson D., Norton P. Legislatures in Democratic Transition // The New Parliaments of Central and Eastern Europe. London-Portland (Oregon), 1996.
46. Гельман В. Избирательные кампании в России: испытательные электоральные формулы // Политические исследования. 1996. № 2.
47. Постников А. Закон о выборах в Госдуму и практика его реализации в 1995 году // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1996. № 1.
48. Fish S. The Predicament of Russian Liberalism: Evidence from the December 1995 Parliamentary Elections // Europe-Asia Studies. 1997. Vol. 49 (2).
49. White S., Rose R., McAllister I. How Russia Votes. Chatham (New Jersey), 1997.
50. White S., Wyman M., Oates S. Parties and Voters in the 1995 Russian Duma Election // Europe-Asia Studies. 1997. Vol. 49 (5).
51. Urban M., Gel'man V. The Development of Political Parties in Russia // Democratic Changes and Authoritarian Reactions in Russia, Ukraine, Belarus and Moldova. Cambridge, 1997.

52. *Голосов Г.* Форматы партийных систем в новых демократиях: институциональные факторы неустойчивости и фрагментации // Политические исследования. 1998. № 1.
53. *King A.* What Do Elections Decide? // Democracy and the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections. Washington-London, 1981.
54. *Brudny Y.* In Pursuit of the Russian Presidency: Why and How Yeltsin Won the 1996 Presidential Election // Communist and Post-Communist Studies. 1997. Vol. 30 (3).
55. *McFaul M.* Russia's 1996 Presidential Election: The End of Polarized Politics. Stanford (California), 1997.
56. *Lowenhardt J.* The 1996 Presidential Elections in Tatarstan // The Journal of Communist Studies and Transition Politics. 1997. Vol. 13(1).
57. *Салмин А.* Выборы 1995-1996 годов и трансформация политического режима в Российской Федерации // Политические исследования. 1997. № 1.
58. Эксперты о факторах демократической консолидации в России // Политические исследования. 1996. № 4.
59. *Пугачев В.* Общая теория выборов в российских иллюстрациях // Вестник МГУ. 1997. Серия 12. №4.
60. *Linz J.* Opposition in and under Authoritarian Regime: The Case of Spain // Regimes and Oppositions. New Haven-London, 1973.
61. *Geddes B.* Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America // Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America. Boulder (Colorado), 1996.
62. *Przeworski A.* Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts // Constitutionalism and Democracy. Cambridge, 1988.
63. *Мельвиль А.* И вновь об условиях и предпосылках движения к демократии // Политические исследования. 1997. № 1.
64. *Комаровский В.* Демократия и выборы в России: теория и история вопроса // Социологические исследования. 1996. № 6.
65. *Schmitter P.* Dangers and Dilemmas of Democracy // Journal of Democracy. 1994. Vol. 5 (2).
66. *Urban M. et al.* The Rebirth of Politics in Russia. Cambridge, 1997.