

# Пропорциональное представительство и авторитаризм: случай реформы регионального избирательного законодательства в России

## Введение

Пропорциональное представительство (ПП) довольно плохо сочетается с авторитаризмом. Откровенная диктатура — даже такая, где выборы проводятся для политической мобилизации и обеспечения легитимности, — чаще бывает однопартийной. Иногда однопартийность замещается квазимногопартийным форматом «национальных фронтов», или же выборы вообще проходят на непартийной основе. Существует влиятельная исследовательская традиция, напрямую соотносящая ПП с демократией: либо на нормативных основаниях как избирательную систему, гарантирующую более репрезентативный исход выборов (Birch et al. 2002); либо эмпирически как систему, связанную с более высоким уровнем демократичности (Hoffman 2005). Если нормативный аргумент часто оспаривается с самых разных теоретических позиций (Duverger 1984), то эмпирическое обоснование уязвимо перед тем фактом, что внедрение ПП в открыто авторитарных режимах, таких как описываемые выше, не только лишено смысла, но и технически невозможно, что, естественно, влияет на наблюдаемую положительную корреляцию между демократией и ПП, но не доказывает ни того, что ПП ведет к демократии, ни того, что более высокие уровни демократичности способствуют введению ПП. В последние десятилетия открытая диктатура как доминирующая форма авторитаризма уступила место более мягкой его разновидности, которую принято называть электоральным авторитаризмом

---

Первая публикация: “Proportional Representation and Authoritarianism: Evidence from Russia’s Regional Election Law Reform”. *Representation*, Vol. 49, No. 1, April 2013, pp. 83–95.

(Schedler 2006) — именно этот термин будет использован в данной работе, — или соревновательным авторитаризмом (Levitsky and Way 2002). Электоральный авторитаризм допускает конкуренцию между политическими элитами. Его основное отличие от демократии состоит в том, что смена власти посредством выборов в нем все равно невозможна. Этого достигают разными способами: ограничениями при регистрации партий или кандидатов, ограничением гражданских свобод, контролем над СМИ и применением откровенных фальсификаций на выборах. В противоположность более «жестким» авторитарным режимам существует несколько важных примеров применения ПП или смешанных избирательных систем с элементом ПП в электоральном авторитаризме: как исторических (Бразилия, Индонезия и Сенегал до демократизации), так и современных (Камбоджа и Марокко). Причины, почему ПП продолжает использоваться и используется в таких режимах всё чаще, за рядом исключений (Stroha 2010) не привлекали внимания ученых.

Объемный пласт исследований посвящен поиску детерминант выбора избирательных систем, при этом особое внимание уделяется переходу к ПП (Benoit 2004). В фокусе этих исследований находятся демократии, где политические партии неизменно и по вполне понятным причинам оказываются основным агентом, влияющим на решение о таком переходе: начиная со знаменитой гипотезы Роккана о политических истоках ПП в Западной Европе (Rokkan 1970) и вплоть до современных всеобъемлющих теорий (Voix 2010). Похожий партийно-центристский подход используется в исследованиях демократизации (Lust-Okar and Jamal 2002). Между тем в стабильном или консолидирующемся электоральном авторитаризме политические партии — даже «партии власти», организованные авторитарным правительством, — редко когда играют действительно значимую роль в политике, что делает весь этот пласт исследований неактуальным для изучения институтов в авторитаризме. В то же время существуют эмпирические свидетельства того, что использование ПП в авторитарном режиме может способствовать падению режима по причине того, что официальные результаты выборов будут чаще оспариваться (Schedler 2010). Если так, то решение автократа о переходе к ПП представляет собой проблему. Конечно, объяснением тут может служить то, что электоральный авторитаризм как система управления крайне подвержен влиянию внешних факторов и что одна из причин для автократа стремиться к тому, чтобы его режим выглядел настолько демократическим, насколько это возможно, как раз и состоит в желании понравиться западным правительствам и экспертам (Magaloni

and Kricheli 2010). Пропорциональное представительство как система, считающаяся более демократической, будет в таком случае декоративным элементом, добавляющим привлекательность режиму.

Внутриполитические факторы введения ПП в стабильном/консолидирующемся электоральном авторитаризме в имеющихся исследованиях не анализируются отчасти потому, что случаев введения ПП в электоральном авторитаризме недостаточно для проведения статистического анализа. Соответственно, не существует и теории авторитарной электоральной инженерии. Более того, в наследство от предыдущего этапа авторитарных исследований, когда в фокусе находились в основном коммунистические и военные автократии, мы получили представление о том, что институты — правила игры — в авторитаризме не имеют значения и что изучать их не стоит. Такое понимание вещей, хотя оно вполне оправдано политическим контекстом того времени, сегодня уже нежизнеспособно. Институты важны для авторитаризма: это подтверждается недавними исследованиями выборов (Greene 2002), парламентов (Wright 2008) и правящих партий в автократиях (Pepinsky 2007). Можно сказать, что в последние десять лет изучение авторитарных институтов стало одной из фокальных точек политологической исследовательской повестки, и это связано с интересом к политическим проблемам, касающимся электорального авторитаризма. Таким образом, существует потребность в теории авторитарных институциональных изменений в целом и авторитарных электоральных реформ в частности. Данным исследованием я надеюсь сделать шаг к созданию такой теории с помощью узкого эмпирического исследования, которое в типологии кейс-стади, предложенной Лейпхартом, относится к категории порождающих гипотезы (*hypothesis-generating case studies*) разведочных исследований, на основании которых выдвигаются гипотезы или формулируются теории. Кейс-стади, порождающие гипотезы, не атеоретичны, но отталкиваются от существующих теорий, чтобы достичь нового теоретического синтеза. Мои теоретические ожидания касательно структуры стимулов для электоральной реформы в авторитаризме следующие.

Существующая теория электоральной реформы в демократии описывает такие реформы как производное от взаимодействия соперничающих, неиерархических акторов, каждый из которых следует стратегии избегания риска. В стабильной или консолидирующейся автократии политические акторы обычно встроены в иерархию, подконтрольную правительству, обладающему политической монополией. Главной целью правительства-монополиста является максимизация контроля над вторичными, подчиненными акторами,

присутствующими в системе. Заметим, что само наличие таких акторов гарантируется квазисоревновательным характером политического режима. С этой точки зрения, подходящей теоретической рамкой для анализа электорального авторитаризма может быть одна из наиболее влиятельных в современных социальных науках теорий рационального выбора — принципал-агентская модель (Miller 2005). Эта модель описывает ситуации, в которых два актора находятся в иерархических отношениях и один (агент) должен действовать от имени другого (принципала). У этих акторов различные интересы и асимметричный доступ к информации (агент обладает информационным преимуществом перед принципалом). Отсюда проблема: как сделать так, чтобы агент действовал в интересах принципала, а не в своих собственных интересах? Когда речь идет об институциональных реформах в автократии, целью принципала — диктаторского национального правительства — является максимизация политического контроля. Внедряя такие реформы, агент, как бы мы его ни определили, сталкивается с двойной опасностью: с риском наказания со стороны принципала, с одной стороны, и внешними рисками, порождаемыми квазисоревновательной средой, в которой действует агент, — с другой. Поведение агента и, как следствие, степень реализации реформы зависят от его оценки данных рисков. Благодаря этому возникает связь между принципал-агентской моделью и традиционными моделями институциональной инженерии в демократиях, так как в обоих случаях институциональный выбор определяется стратегиями ухода от риска.

Реформа закона о региональных выборах в России служит практически идеальным объектом для эмпирической проверки этой модели. В 2002 году в России был принят закон, согласно которому все 89 регионов должны были изменить порядок формирования своих законодательных собраний так, чтобы не менее 50% региональных депутатов избирались по пропорциональной системе. Верхний предел не был определен. В процессе реализации этой реформы в 2003–2009 годах большинство регионов ввели смешанные избирательные системы, в которых доля депутатов, избираемых по пропорциональной системе, равнялась или немного превосходила 50%, но в некоторых регионах такой процент был выше, а где-то было введено чистое ПП. В данном исследовании проводится анализ наблюдаемой вариации с тем, чтобы обнаружить и объяснить мотивацию, стоящую за выбором избирательной системы. В этом анализе федеральное правительство служит эмпирическим референтом принципала, инициирующего реформу в целях максимизации власти, а в роли агентов выступают региональные власти: губернаторы и легислатуры — те, кто в конечном

счете реализует реформу и чья готовность к реформе существенным образом зависит от их восприятия связанных с ней рисков. Прежде чем приступить непосредственно к эмпирическому исследованию, я привожу обзор истории российского экспериментаторства с ПП, на основе которого выстраиваются гипотезы и впоследствии интерпретируются результаты.

## 1. ПП на выборах в России

Если не считать краткого и безуспешного опыта выборов в Учредительное собрание в 1917 году, эксперименты с ПП начались в России осенью 1993 года, когда президент Борис Ельцин подписал указ об использовании смешанной системы на выборах в Государственную Думу в декабре 1993 года. Половина из 450 депутатов Думы должна была избираться в одномандатных округах по системе относительного большинства, а оставшаяся половина — по пропорциональной системе с закрытыми списками в едином общенациональном округе с пятипроцентным проходным барьером. Ельцинские советники, придумавшие эту схему, вдохновлялись немецкой смешанной связанной избирательной системой (системой «дополнительного члена»), но модифицировали ее, фактически создав отдельный тип: смешанную несвязанную, или параллельную, в которой две секции избирательной системы существуют раздельно друг от друга. Ельцин подписывал указ в ситуации «победитель получает всё»: действующий президент мог предложить любую систему, и ни о каком явном компромиссе между российскими политическими элитами речи не шло. Сам Ельцин, как утверждается, особо реформой избирательной системы не интересовался, а его советники руководствовались преимущественно нормативными соображениями и были убеждены в том, что ПП демократичнее и ведет к развитию политических партий, которые они считали критически важным элементом в переходе к демократии (Smith and Remington 2001: 99).

Несмотря на то что новая система вводилась в строй в ситуации хаоса, просуществовала она довольно долго — вплоть до думских выборов 2003 года. Политический порядок, существовавший в течение всего этого времени в России, характеризуют как «управляемую», или «манипулируемую», дефективную демократию (Colton and McFaul 2003). Основные политические свободы не ограничивались, а федеральные выборы — во всяком случае, думские — были относительно

свободными и справедливыми в том смысле, что откровенной подтасовки результатов голосования, хотя в отдельных регионах такие случаи и фиксировались, в национальном масштабе не было. В то же время правящая элита фактически предотвратила смену власти, совместив эффекты институционального устройства, в котором партийно-структурированная легислатура была значительно слабее президента, не принадлежащего к партиям, с особой политической стратегией, предполагающей постоянную перетряску партийной системы: от выборов к выборам сменялись не только «партии власти», но и общий состав партий, некоторые из них являлись «политическими проектами», задуманными специально для дробления оппозиционного электората. Как следствие, количество партий все увеличивалось, что иногда приводило к крайне диспропорциональным исходам выборов в пропорциональной части избирательной системы (Moser 2001). В 1995 году, например, почти 50% голосов было отдано за партии, не преодолевшие пятипроцентный барьер. В то же время в одномандатных округах преобладали формально независимые кандидаты, после избрания присоединявшиеся к «партии власти». В 2003 году проправительственная партия «Единая Россия» получила 37.6% голосов, что, впрочем, не помешало ей сформировать фракцию большинства, объединившую две трети думских депутатов, в том числе «независимых» депутатов (Golosov 2006).

Система «управляемой демократии», успешно тормозившая всякую политическую подотчетность, тем не менее несла риски для правящей элиты и была обременительной. Это показал политический кризис 1999–2000 годов, когда на то, чтобы добиться избрания президентом Владимира Путина — человека, которого Ельцин отобрал себе в преемники, — потребовалась масса усилий. Путину хватило популярности, заработанной им в течение первого президентского срока, чтобы легко переизбраться в 2004 году, но уже к концу этого года наметились осложнения как во внутренней политике, так и в связи с предполагаемыми внешними вызовами. Судя по всему, именно эти осложнения привели к замене «управляемой демократии» полноценным электоральным авторитаризмом (Hassner 2008). В процессе перехода к автократии Россия также совершила переход от смешанной системы к ПП, при котором все 450 депутатов избираются в едином общефедеральном округе. Разумеется, даже несмотря на то что градительный барьер был повышен до 7%, сама по себе такая избирательная система не может считаться недемократичной. Чтобы понять причины реформы, необходимо учитывать сопровождавшие ее перемены в политической обстановке. Почти одновременно с реформой

избирательной системы власти предприняли всестороннюю реформу партийной системы, утвердив новое законодательство о политических партиях. Согласно этому законодательству, для регистрации новой партии, а также для продления регистрации уже существующей, в ней должно было состоять 50 000 членов. Регистрационному ведомству было поручено внимательно отслеживать, все ли партии соответствуют этому и другим требованиям. Вместе с рядом ограничительных мер, направленных против оппозиции, данные проверки обернулись поступательным сокращением числа партий в России. Из 37 партий, существовавших по итогам 2005 года, к концу 2006-го оставалась всего 31, к концу 2007-го — 15, к концу 2008-го — 13 и, наконец, к концу 2009-го из 37 партий осталось шесть. С 2005 по 2011 год была зарегистрирована всего одна новая партия.

Ядром новой партийной системы стала «Единая Россия», которая теперь должна была добиваться подавляющего большинства на выборах без помощи «независимых» депутатов. Власти вполне могли ожидать от «Единой России», что ей это удастся. Разумеется, даже небольшое число оппозиционных партий могло бы бросить «Единой России» серьезный вызов, но только при соблюдении трех условий: если бы они предложили убедительную политическую альтернативу, способную мобилизовать избирателей; если бы они могли привлекать в свои ряды влиятельных региональных политиков; и если бы они были достаточно автономны от властей. Ни одна из существовавших партий этим условиям не соответствовала. Все они были нишевыми партиями, привлекательность которых держалась на узкой идеологии или персоналиях партийного руководства. Отказаться от этих определяющих характеристик, не рискуя потерять поддержку лояльного ядерного электората, они не могли. Ценой тому стала невозможность привлечь новых избирателей. Еще одним фактором, значительно ослаблявшим оппозиционные партии, стала их неспособность вести агрессивную избирательную кампанию. Этим обстоятельством они были обязаны не только ограничительным положениям законодательства о выборах, но и тому факту, что любая из партий могла как выбыть из предвыборной гонки по техническим основаниям, так и лишиться представительства вследствие фальсификаций. В этих условиях логично было демонстрировать «примерное поведение», что нравилось властям и раздражало критически настроенных избирателей. Избирательные кампании протекали тускло и не привлекали внимания. Со своей стороны власти делали все возможное для деполитизации кампаний, превращая выборы в чистую демонстрацию лояльности. А основное послание, транслируемое средствами

массовой информации, сводилось к тому, что «Единая Россия» неизбежно победит на выборах ввиду отсутствия заслуживающих доверия альтернатив. Кажется, стратегия властей состояла в том, чтобы привлечь на избирательные участки как можно больше не интересующихся политикой, лояльных избирателей и одновременно убедить всех остальных остаться дома, а низкую явку скрыть с помощью фальсификаций. На думских выборах 2007 года «Единая Россия» получила 64.3% голосов, что позволило ей сохранить большинство в две трети мест в парламенте. В то же время отсутствие «независимых» депутатов значительно повысило сплоченность внутри проправительственной фракции в Думе: соображения службы своему округу потеряли для депутатов значение, и на смену им пришла лояльность партии как основной путь к переизбранию.

## **2. ПП на российских региональных выборах**

По своему институциональному устройству Россия является федерацией. Число входящих в нее федеративных единиц с 2002 года сократилось с 89 до 83 в 2012-м. Их традиционные наименования варьируются и включают республики, края, области, два города федерального значения, автономную область и автономный округ, но вместе их принято называть регионами. Аналогичным образом варьируются названия официальных постов, которые занимают главы исполнительной власти регионов (от президентов до руководителей администраций), но всех их принято называть губернаторами, а региональные парламенты — законодательными собраниями. Уже в первой половине 1990-х губернаторы были важнейшими игроками в российской региональной политике — во всяком случае, в том, что касается их полномочий. Однако политически многие из них находились в уязвимом положении. Связано это было с тем, что они были назначены Ельциным из числа его сторонников и не всегда могли найти общий язык с местными элитами, оставшимися в регионах с советских времен, поэтому не часто пользовались поддержкой у себя в регионах. Во многих случаях это обернулось продолжительной внутриэлитной борьбой, в которой региональные ассамблеи стали политической опорой для региональных оппозиционных групп. Впрочем, лишь в самых редких случаях региональная оппозиция стремилась к созданию политических партий (Gel'man and Golosov 1998). Обыкновенно представители оппозиции выступали на выборах

в качестве независимых кандидатов. Действующие губернаторы также не проявляли интереса к партиям. А учитывая то, что регионы могли устанавливать любые правила избрания своих законодательных собраний по собственному желанию, неудивительно, что пропорциональная избирательная система, в основе которой лежат партии, была не слишком популярна. Из 89 регионов смешанная система, в которой по пропорциональной части избиралось хоть какое-то значимое число депутатов, по-настоящему использовалась лишь в двух, и еще в нескольких элементах ПП применялись либо эпизодически, либо для выборов небольшой части депутатов. Основной избирательной системой в регионах было относительное большинство в одномандатных округах. В некоторых регионах законодательные собрания избирались (целиком или частично) простым большинством в многомандатных округах с применением двухтуровой системы или единого непереходящего голоса (Golosov 2003).

Чаще всего региональные внутриэлитные конфликты первой половины 1990-х разрешались на первых губернаторских выборах, первая волна которых прошла в 1995–1999 годах. Политические процессы второй половины 1990-х объединили региональные элиты (Melvin 1998) и в большинстве регионов привели к созданию консолидированных политических режимов. Большинство из них сразу стали авторитарными (Ross 2005), а некоторые были авторитарными и до консолидации (Kirkow 1995). В тех регионах, где ельцинские назначенцы удержались у власти, они восприняли подтверждение мандата как санкцию к искоренению остатков оппозиции. Если же к власти приходили оппозиционеры, то они, в свою очередь, правили без какой-либо оппозиции: нередко поверженные инкумбенты не просто покидали региональную политическую арену, но и попросту бежали из региона вместе с лояльными им клиентами. Важной особенностью региональных автократий того времени вне зависимости от того, как они складывались, была высокая степень политической изоляции от федерального центра. И хотя руководители таких регионов демонстрировали политическую лояльность центру, почти одинаково характерную как для бывших ельцинских назначенцев, так и для их бывших соперников, они также считали лояльность ценой, которую платят федеральному центру за практически полный отказ от вмешательства в их внутренние дела. Лояльность, разумеется, не была чисто символической. Напротив, под ней понималась готовность региональных властей обеспечивать благоприятные результаты на выборах любой политической силе на федеральном уровне, которая, как им казалось, фактически владела властью или же должна была ее получить в будущем.

Когда Владимир Путин в 2000 году стал президентом, одной из главных своих целей он видел борьбу с дезинтеграцией государства. Чтобы предотвратить этот процесс, правительство объявило повестку новой централизации (Goode 2010). Одним из ключевых элементов данной повестки стал закон 2002 года, согласно которому не менее половины членов региональных законодательных собраний должны были избираться по пропорциональной системе. Действительно, партийно-списочное ПП является одной из немногих избирательных систем, в которых аффилиация с партиями если не неизбежна для кандидатов, то уж точно в высшей степени полезна для победы на выборах. Более того, опыт думских выборов свидетельствовал о том, что даже при наличии отдушины для независимых кандидатов в виде выдвижения по одномандатным округам, в смешанной избирательной системе партийные кандидаты получали преимущество, что вело как к увеличению их числа, так и к поголовному присоединению к партийным фракциям самовыдвиженцев, сумевших избраться. Таким образом, общероссийские политические партии рассматривались как механизм, позволяющий «вскрывать» региональные политические режимы — если не для жителей региона, то, во всяком случае, для федерального центра, — а «партия власти» должна была сыграть в этом процессе центральную роль (Konitzer and Wegren 2006). В то же время кремлевские стратеги рассчитывали на то, что общенациональные политические партии минимизируют неопределенность электоральных исходов и, следовательно, политические риски федеральных властей. Принятие нового закона вызвало у региональных элит тревогу и прошло с трудом (Golosov 2004: 263–266). Отчасти из-за сопротивления регионов вступление новых правил в силу было отложено до декабря 2003 года — таким образом, чтобы региональные выборы по новым правилам впервые проводились одновременно с думскими.

Хотя реформа избирательной системы была придумана в условиях «управляемой демократии» и потенциально новые правила могли оказать демократизирующее воздействие на политическую жизнь в регионах, повысив конкурентность и усилив законодательные собрания (Golosov 2011), на практике проведение реформы в жизнь во многом совпало с переходом России к электоральному авторитаризму. Одним из основных элементов этого перехода стала отмена прямых губернаторских выборов в 2004 году. Хотя фактически президент России наделялся правом назначения губернаторов, новая система также предполагала, что кандидатура, назначенная президентом, должна быть одобрена региональным законодательным собранием. В этом контексте внедрение ПП на региональных выборах обрело

новый смысл. Действительно, для губернаторов вопросом политического выживания стало то, получит ли «Единая Россия» большинство. В дальнейшем эта связь была дополнительно подчеркнута положением, согласно которому предварительный список кандидатур, из числа которых президент должен был сделать свой выбор, формировался крупнейшей партией в законодательном собрании региона: ею неизменно оказывалась «Единая Россия». До отмены губернаторских выборов некоторые из губернаторов предполагали выстраивать собственную поддержку в законодательном собрании на более широкой основе, привлекая как независимых кандидатов, так и другие партии. Отныне же риски подобных стратегий решительно перевешивали их преимущества, и ПП на выборах в региональные законодательные собрания окончательно утвердилось как элемент структуры политических стимулов, созданных электоральным авторитаризмом.

### **3. Данные, анализ и результаты**

Внедряя реформу, российские регионы довольно близко скопировали институциональную модель, уже реализованную на федеральном уровне. Если в регионе предпочтение отдавалось смешанной системе, то это всегда была смешанная несвязанная модель. Выборы депутатов по ПП неизменно проводились в едином региональном округе. Некоторое разнообразие присутствовало в избранных регионами методах распределения мест по пропорциональной части избирательной системы — здесь чаще всего применялись метод наибольших остатков с квотой Хейра и метод делителей Имперали; а также в установленных заградительных барьерах, которые в начале периода чаще находились на уровне 5%, но затем были повышены до 7%. Наиболее заметно различия между регионами проявились в том, какая доля депутатского корпуса должна была избираться по пропорциональной системе. Эти различия существенно важны для дальнейшего анализа. Объяснение вариации между регионами по данному параметру может рассматриваться как довольно простой способ прояснить стимулы к использованию ПП на выборах в региональные законодательные собрания. В дополнение к этому такой подход позволяет применить простой и интуитивно привлекательный способ операционализации зависимой переменной через процентную долю мест в региональной легислатуре (в ее единственной или нижней палате), которая формируется посредством ПП.

Так как все 89 регионов должны были провести эту реформу, доступное нам число наблюдений довольно значительно. Тем не менее я был вынужден исключить из анализа два региона, в которых смешанные избирательные системы с весомой пропорциональной составляющей возникли задолго до реформы 2002 года, создавшей совершенно иную структуру стимулов, и еще два региона, переставшие существовать в результате слияния с более крупными регионами, прежде чем в них успели избрать законодательные собрания по новым правилам. Таким образом, в конечном счете у меня осталось 85 наблюдений. Обычно в выборке представлены самые первые выборы, проведенные регионами по новым правилам после начала реализации реформы. Однако вместо тех самых первых выборов, которые проводились в декабре 2003 года, я взял следующие за ними вторые выборы, так как рассматриваю результаты думских выборов 2003 года как фактор, повлиявший на институциональный выбор, сделанный в отдельных регионах. Таким образом, временные рамки моего анализа — с марта 2004 по март 2009 года. Каждый из регионов присутствует в выборке только один раз. Из этих 85 наблюдений чистое ПП использовалось в шести регионах; еще в трех регионах применялись смешанные системы, в которых более 55% депутатов избирались по пропорциональной системе. В оставшихся 79 регионах соотношение между депутатами, избираемыми по пропорциональной системе, и всеми остальными депутатами было равным или примерно равным. Такова вариация, которую нам предстоит объяснить.

Смена избирательной системы в регионах по большей части была эндогенной в том смысле, что, хотя проигнорировать положения федерального закона в регионах не могли, выбор конкретной доли депутатов, избираемых пропорционально, целиком оставался за регионами. В то же время у федеральных властей на тот счет, в каких регионах реформу внедрять раньше, явно были свои приоритеты. Ожидалось, что ими станут самые важные регионы — с наибольшим числом избирателей, которые, соответственно, представляют наибольшую ценность с точки зрения влияния на результаты голосования на федеральных выборах. С самого начала реформы ее авторы — в частности, Александр Вешняков, занимавший тогда пост главы Центральной избирательной комиссии, — не делали никакой тайны из того, что, по их мнению, именно такие регионы введут чистое ПП, в то время как регионы меньшего размера и меньшей значимости могут сохранить смешанные системы. Несмотря на то что это пожелание федеральные власти не могли напрямую навязать регионам, нет сомнений в том, что на регионы оказывалось значительное неформальное воздействие

в течение всего данного периода. В связи с этим моя *первая гипотеза* состоит в том, что ввиду неформального давления со стороны федеральных властей более крупные регионы скорее должны были бы реформировать свои избирательные системы таким образом, чтобы доля депутатов, избираемых в них пропорционально, превышала установленные законом 50%, чем менее крупные регионы. Соответственно, моя первая независимая переменная операционализируется как численность избирателей в регионах — в миллионах по состоянию на декабрь 2003 года. *Вторая гипотеза* также относится к федеральному влиянию. Как обсуждается выше, процесс внедрения реформы во многом совпал по времени с переходом России к электоральному авторитаризму, неотъемлемой частью которого и стало ПП. В таком случае можно ожидать, что стимулы к повышению доли депутатов, избираемых пропорционально, должны были быть слабее в начале этого периода и сильнее — в конце. Соответствующая независимая переменная операционализируется как год внедрения реформы в регионе. Чтобы сделать уравнение регрессии более удобочитаемым, я кодировал 2004 год как 4, 2005-й как 5 и т. д. Если переводить эти переменные на язык используемой в данном исследовании теоретической модели, обе гипотезы касаются стратегии принципала, направленной на максимизацию власти. Эмпирически они укладываются в логику главного вывода, сделанного Уайтом и Крыштановской в их исследовании, строящемся на интервью: «Главной целью реформ для тех, кто их инициировал, было повышение стабильности и управляемости политической системы с помощью устранения любых элементов существующей системы, которые могли послужить источником непредсказуемости» (White and Kryshchanovskaya 2011: 576).

Еще три гипотезы призваны отражать стимулы к выбору избирательной системы, существующие на региональном уровне. Согласно моей теоретической модели, я ожидаю, что такие стимулы будут управляться стратегиями минимизации рисков со стороны участвующих агентов. Из описания региональной институциональной архитектуры, приведенного выше, следует, что основным игроком на региональной политической арене является губернатор, а главной задачей губернатора, органически встроенной в его собственную стратегию переназначения, было обеспечение лояльного большинства в законодательном собрании. Достичь этого можно было двумя способами: либо заручившись поддержкой «Единой России» и независимых депутатов, либо всецело полагаясь только на «Единую Россию». Очевидно, что первая стратегия требует сохранения большого сегмента депутатов-одномандатников в законодательном собрании.

Более того, даже в условиях, когда самовыдвижение вышло из моды, проведение выборов не по пропорциональной системе оставалось эффективным средством конвертации слабого абсолютного большинства и даже относительного большинства голосов в значительное абсолютное большинство мест в законодательном органе. Действительно, случаев, когда «Единая Россия» получала от 55% до 65% голосов в пропорциональной части, но при этом побеждала почти во всех одномандатных округах, в течение данного периода было очень много. С этой позиции переход к чистому ПП явно становился невыгодной стратегией, но только если имелись сомнения в способности «Единой России» заработать много голосов по спискам. Если же у губернатора были основания полагать, что «Единая Россия» в любом случае получит значительное абсолютное большинство на выборах, то преимущества сохранения выборов по системе большинства оказывались уже не столь очевидными. В таком случае и при условии, что губернатор обладает достаточным влиянием на формирование состава партийного списка «Единой России», предпочтение могло быть отдано ПП, которое позволяет максимизировать число лояльных депутатов, не обремененных заботами о собственных округах. Соответственно, моя *третья гипотеза* состоит в том, что чем увереннее был губернатор в способности «Единой России» получать абсолютное большинство голосов по партийным спискам, тем выше становилась доля депутатов, избираемых по ПП. Очевидно, важнейшим источником, из которого губернаторы черпали эту уверенность, были результаты думских выборов в регионе. Поэтому моей третьей независимой переменной является процентная доля голосов, поданных за список «Единой России» в данном регионе на думских выборах 2003 года.

Следующая гипотеза относится к политическим ресурсам губернаторов. Хотя в большинстве своем на момент начала реформы губернаторы целиком контролировали политическую жизнь в своих регионах, некоторые из них определенно были сильнее других, или, иными словами, уровень консолидации субнационального авторитаризма варьировался. Сенаторы от наиболее авторитарных регионов становились серьезнейшим препятствием на пути изменений уже в 2002 году, когда федеральные власти пытались протолкнуть реформу через верхнюю палату Федерального Собрания. Раньше политические партии не являлись элементом российского регионального авторитаризма (Hale 2006). Региональные тяжеловесы были вполне способны контролировать законодательные собрания, вовлекая депутатов, избираемых в округах, в обширные патронажные сети и встраивая их в свои политические машины, тем самым добываясь от них лояльности

вне зависимости от партийных привязок. Внедрением ПП в регионах федеральный центр рассчитывал дополнительно нагрузить эти сети внутрипартийной ответственностью. Естественно, наряду с сокращением оперативного простора губернаторы получали нежелательные для них партийные обязательства. Для более слабых губернаторов ситуация была иной: учитывая отсутствие полного контроля над региональными элитами, связь с «Единой Россией» могла обернуться для них преимуществом. Осуществляя контроль над формированием партийных списков «Единой России», они могли очистить легислатуры от представителей соперничающих группировок, не боясь угрозы их последующего избрания в округах. В дополнение к этому внедрение ПП позволило им избавиться от расходов на поддержку избирательных машин в округах. Таким образом, моя *четвертая гипотеза* состоит в том, что более консолидированные региональные режимы были менее склонны к повышению доли депутатов, избираемых пропорционально. С операционализацией этой гипотезы есть та проблема, что не существует готового способа квантифицировать понятие консолидированности режима. Учитывая центральную роль губернаторов в российских региональных режимах, а также тот факт, что итоговая фаза консолидации режима происходила на выборах, я предпочел операционализировать четвертую независимую переменную через результаты региональных выборов. Если точнее, то данная переменная кодируется как процентная доля голосов, поданных за кандидата, победившего на последних губернаторских выборах перед запуском реформы (что покрывает период с мая 1998 по сентябрь 2003 года). В одном из регионов прямых губернаторских выборов не проводилось; в этом случае я взял долю голосов, полученных победителем при голосовании в представительном органе, избирающем губернатора.

Последняя гипотеза направлена на установление преемственности между до- и пореформенной избирательными системами на основании теоретически информированных ожиданий о стремлении депутатов к переизбранию. В имеющемся корпусе исследований стремление депутатов к переизбранию считается ключевым фактором, задающим направление реформам избирательной системы (Norris 1995), и нет никаких причин полагать, что в российском случае этот фактор отсутствовал. Верно, что региональные законодательные собрания были слабым актором в региональной политике, но верно и то, что выбор конкретной избирательной системы должен был пройти утверждение региональной легислатурой. Данный вопрос, хотя для губернатора и не самый важный, обладал колоссальной значимостью для депутатов. Соответственно, если депутаты занимали жесткую позицию

по увеличению пропорциональной секции на выборах, следовало ожидать компромиссного решения. Вопрос в том, от кого из депутатов мы можем ожидать такой жесткой позиции? Как обсуждается выше, до реформы в регионах применялись различные избирательные системы. Смешанные системы, где по ПП избиралось значительное число депутатов, встречались редко, а два региона, в которых действовала пропорциональная система, вообще исключены из нашего анализа. Но использовавшиеся системы большинства также различались между собой: где-то выборы происходили в одномандатных округах (по правилу относительного большинства или в два тура), а где-то — в многомандатных округах (с помощью блоковой системы или единого непереходящего голоса). Я выдвигаю гипотезу, что депутаты, избравшиеся в одномандатных округах, были менее склонны поддерживать расширение пропорциональной секции. Действительно, голосование в одномандатных округах приводит к тому, что в округе формируются более тесные связи между депутатом и его избирателями. С одной стороны, это заставляет депутата сильнее заботиться о сохранении накопленных личных ресурсов. С другой стороны, уже обладая собственными ресурсами, такие депутаты склонны избегать партийной дисциплины и лояльности как ненужного бремени. Моя *пятая гипотеза* состоит в том, что депутаты-одномандатники были настроены к ПП более негативно, чем многомандатники. Соответственно, моей пятой независимой переменной будет процентная доля депутатов, избранных в региональные законодательные собрания (включая верхние палаты в тех регионах, где легислатура была двухпалатной) по многомандатным округам на последних выборах перед декабрем 2003 года.

Результаты статистического анализа представлены в таблице 1. Как следует из таблицы, все гипотезы, выдвинутые в работе, подтвердились, хотя сила влияния отдельных независимых переменных разная. Наибольшее влияние на зависимую переменную оказала численность избирателей в регионе, которая в контексте данного исследования является внешним фактором, отражающим давление федерального центра на региональные власти. Второй фактор уровня федерального центра — год проведения реформы — значим, но достаточно слаб. Это говорит о том, что укрепление авторитарных тенденций повлияло на решение регионов об увеличении процента депутатов, избираемых по пропорциональной системе, только в самой малой степени. Анализ показал, что сильнейшей из эндогенных переменных регионального уровня является процент голосов, отданных за «Единую Россию» на думских выборах в 2003 году. Мы можем интерпретировать этот результат таким образом, что решение губернаторов о доле депутатов,

избираемых пропорционально, действительно было во многом мотивировано их стремлением избежать риска потери прогубернаторского большинства в законодательных собраниях. Когда такие риски считались пренебрежимо малыми, готовность перейти к ПП была выше. В то же время реорганизация региональных избирательных систем отчасти учитывала стратегии переизбрания действующих депутатов: на это указывает тот факт, что доля депутатов-многомандатников, избранных на последних дореформенных выборах, оказывала слабое, но заметное влияние на зависимую переменную. По всей видимости, самым слабым из факторов является уровень консолидации элит, измеренный как доля голосов, отданных за победившего кандидата на последних дореформенных губернаторских выборах. Заметим, что операционализация этого фактора настолько проблематична, что даже слабое влияние, фиксируемое с помощью такого привередливого метода, как обычная линейная регрессия, следует принимать всерьез.

**Таблица 1. Применение ПП на выборах в российские региональные законодательные собрания и факторы выбора избирательной системы, обычная линейная регрессия**

| Независимые переменные   | Нестандартизованные коэффициенты |                    | Стандартизованные коэффициенты | t     |
|--|----------------------------------|--------------------|--------------------------------|-------|
|  | B                                | Стандартная ошибка |                                |       |
| Константа  | 23.72***                         | 6.45               |                                | 3.68  |
| Количество избирателей, в миллионах  | 0.47***                          | 0.12               | 0.41                           | 3.81  |
| Год внедрения реформы  | 2.34*                            | 0.91               | 0.24                           | 2.58  |
| Голосование за список «Единой России», в процентах                           | 3.51**                           | 1.09               | 0.32                           | 3.22  |
| Голосование за кандидата, победившего на губернаторских выборах, в процентах | -0.14*                           | 0.06               | -0.23                          | -2.21 |
| Процент депутатов, до реформы избиравшихся в многомандатных округах          | 0.10**                           | 0.04               | 0.25                           | 2.67  |

Число наблюдений = 85, множественный R-квадрат 0.35, скорректированный множественный R-квадрат 0.30

\* p < 0.05; \*\* p < 0.01; \*\*\* p < 0.001

Источник: база данных «Российская электоральная статистика», доступная по адресу: <http://db.geliks.org/>, дата обращения июль 2012.

## Заключение

В существующих исследованиях изменение избирательной системы принято считать результатом политического взаимодействия. В демократиях политические акторы, как правило, поддерживают изменения либо для того, чтобы упрочить свое положение, либо чтобы сохранить имеющиеся у них конкурентные преимущества. Как показывает данное исследование, электоральный авторитаризм не слишком сильно отличается в этом отношении от демократий. Продвигая определенную реформу или сопротивляясь ей, различные акторы охраняют свои собственные интересы, направлены ли они на максимизацию власти или минимизацию рисков. Для федеральных властей основной целью внедрения ПП в регионах было усиление контроля над периферией, а управляемая партийная система рассматривалась как главный инструмент такого контроля. Влиятельные губернаторы считали ПП излишним ограничением своей власти и стремились уменьшить масштаб реформы настолько, насколько им это позволяли их политические ресурсы. Если у них не было такой возможности или если риски, связанные с реформой, казались им незначительными, они уступали давлению федерального центра. Губернаторы также не могли не принимать во внимание озабоченность избранных депутатов перспективами собственного переизбрания. При интерпретации этого элемента взаимодействия важно учитывать, что никто из участвующих в нем игроков не подвергал сомнению способность «Единой России» сохранить за собой политическую монополию. Вне зависимости от избирательной системы конкурентные преимущества «Единой России» перед избирателями не ставились под угрозу. Речь скорее идет о том, что переход к пропорциональному представительству в регионах стал способом оснастить региональные авторитарные режимы институтами, которые сделали бы их совместимыми с основными параметрами консолидирующейся национальной автократии. Таким образом, можно заключить, что модель электоральной реформы в авторитаризме, предложенная в данном исследовании и объединившая элементы традиционных теорий демократической институциональной инженерии с принципал-агентским подходом, прошла первую эмпирическую проверку. Разумеется, потребуется значительная дополнительная теоретическая и эмпирическая работа, чтобы усовершенствовать эту модель и довести ее до уровня полноценной теории.

## Литература

- Benoit, K. (2004). "Models of electoral system change". *Electoral Studies* 23(3): 363–389.
- Birch, S., F. Millard, M. Popesky and K. Williams (2002). *Embodying Democracy: Electoral System Design in Post-Communist Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Boix, C. (2010). "Electoral markets, party strategies, and proportional representation". *American Political Science Review* 104(2): 404–413.
- Colton, T. J. and M. McFaul (2003). *Popular Choice and Managed Democracy: The Russian Elections of 1999 and 2000*. Washington, DC: Brookings Institute Press.
- Duverger, M. (1984). "Which is the best electoral system?". In Arend Lijphart and Bernard Grofman, eds., *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger, pp. 31–39.
- Gel'man, V. and G. V. Golosov (1998). "Regional party system formation in Russia: the deviant case of Sverdlovsk Oblast". *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 14(1/2): 31–53.
- Golosov, G. V. (2003). "Electoral systems and party formation in Russia: a cross-regional analysis". *Comparative Political Studies* 36(8): 912–935.
- Golosov, G. V. (2004). *Political Parties in the Regions of Russia: Democracy Unclaimed*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Golosov, G. V. (2006). "Disproportionality by proportional design: seats and votes in Russia's regional legislative elections, December 2003 — March 2005". *Europe-Asia Studies* 58(1): 25–55.
- Golosov, G. V. (2011). "The regional roots of electoral authoritarianism in Russia". *Europe-Asia Studies* 63(4): 623–639.
- Goode, J. P. (2010). "The fall and rise of regionalism?". *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 26(2): 233–256.
- Greene, K. F. (2002). "Opposition party strategy and spatial competition in dominant party regimes: a theory and the case of Mexico". *Comparative Political Studies* 35(7): 755–783.
- Hale, H. E. (2006). *Why not Parties in Russia? Democracy, Federalism, and the State*. New York: Cambridge University Press.
- Hassner, P. (2008). "Russia's transition to autocracy". *Journal of Democracy* 19(2): 5–15.
- Hoffman, A. L. (2005). "Political parties, electoral systems and democracy: a cross-national analysis". *European Journal of Political Research* 44(2): 231–242.
- Kirkow, P. (1995). "Regional warlordism in Russia: the case of Primorskii kraï". *Europe-Asia Studies* 46(7): 923–947.
- Konitzer, A. and S. K. Wegren (2006). "Federalism and political recentralization in the Russian Federation: United Russia as the party of power". *Publius: The Journal of Federalism* 36(4): 503–522.
- Levitsky, S. and L. Way (2002). "The rise of competitive authoritarianism". *Journal of Democracy* 13(2): 51–65.

- Lust-Okar, E. and A. A. Jamal (2002). "Rulers and rules: reassessing the influence of regime type on electoral law formation". *Comparative Political Studies* 35(3): 337–366.
- Magaloni, B. and R. Kricheli (2010). "Political order and one-party rule". *Annual Review of Political Science* 13: 123–143.
- Melvin, N. J. (1998). "The consolidation of a new regional elite: the case of Omsk 1987–1995". *Europe-Asia Studies* 50(4): 619–650.
- Miller, G. J. (2005). "The political evolution of principal-agent models". *Annual Review of Political Science* 8: 203–225.
- Moser, R. G. (2001). *Unexpected Outcomes: Electoral Systems, Political Parties, and Representation in Russia*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Norris, P. (1995). "Introduction: the politics of electoral reform". *International Political Science Review* 16(1): 3–8.
- Pepinsky, T. (2007). "Autocracy, elections, and fiscal policy: evidence from Malaysia". *Studies in Comparative International Development* 42(1–2): 136–163.
- Rokkan, S. (1970). *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ross, C. (2005). "Federalism and electoral authoritarianism under Putin". *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization* 13(3): 347–371.
- Schedler, A., ed. (2006). *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Schedler, A. (2010). "Transitions from electoral authoritarianism". *CIDE Working Paper* 222.
- Smith, S. S. and T. F. Remington (2001). *The Politics of Institutional Choice: The Formation of the Russian State Duma*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stroha, A. (2010). "Electoral rules of the authoritarian game: undemocratic effects of proportional representation in Rwanda". *Journal of Eastern African Studies* 4(1): 1–19.
- White, S. and O. Kryshtanovskaya (2011). "Changing the Russian electoral system: inside the black box". *Europe-Asia Studies* 63(4): 557–579.
- Wright, J. (2008). "Do authoritarian institutions constrain? How legislatures affect economic growth and investment". *American Journal of Political Science* 52(2): 322–343.