



ЕВРОПЕЙСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

Егор Лазарев

Формальные
и неформальные институты
в электоральном процессе
(на примере
местных выборов
в Республике Дагестан)

Препринт М-20/10

**Центр исследований
модернизации**



Санкт-Петербург
2010

УДК 342.8
ББК 66.3(2Рос)
Л171

Лазарев Е. А.

Л171 Формальные и неформальные институты в электоральном процессе (на примере местных выборов в Республике Дагестан) / Егор Лазарев : Препринт М-20/10. — СПб. : Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2010. — 24 с. — (Серия препринтов; М-20/10; Центр исследований модернизации).

Работа посвящена изучению влияния формальных и неформальных институтов на поведение политиков и избирателей в условиях «слабого» государства и общества, расколотого по этническим, религиозным или социальным линиям. Объектом исследования послужили местные выборы в Республике Дагестан, состоявшиеся 10 октября 2010 года. Источниками фактического материала стали личные наблюдения автора, интервью с политиками и избирателями, а также материалы дагестанских СМИ. Основная идея работы заключается в том, что ход избирательного процесса и результаты выборов в условиях политического рынка, контролируемого местными элитами, определяются соотношением формальных и неформальных институтов — нормами избирательного законодательства, с одной стороны, и устойчивыми практиками взаимодействия элитных групп между собой и с избирателями — с другой. Аргументация в работе предлагается в форме аналитического нарратива и основывается на исследовании случаев.

Автор выражает благодарность Магомеду Абдурашидову, Хабибу Магомедову и Денису Соколову за помощь в организации полевого исследования, а также Владимиру Гельману за ценные замечания к ранним версиям работы.

Информация об авторе: Лазарев Егор Александрович — студент факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета, e-mail: egor-lazarev@mail.ru.

© Егор Лазарев, 2010

Введение

Что определяет результаты выборов в местах, где, согласно общепринятому мнению, никаких реальных выборов проводиться не может? Как голосуют на выборах при авторитарных режимах, в ходе гражданских войн, в условиях глубоких конфликтов в обществе? Наконец, какое значение имеют формальные и неформальные «правила игры» на выборах, результат которых, казалось бы, предрешен?

Данная работа посвящена изучению влияния формальных и неформальных институтов на поведение политиков и избирателей в условиях «слабого» государства и общества, расколотого по этническим, религиозным или социальным линиям. Объектом исследования послужили местные выборы в Республике Дагестан, состоявшиеся 10 октября 2010 года. Источниками фактического материала стали личные наблюдения автора, интервью с политиками и избирателями, а также материалы дагестанских СМИ.

Основная идея работы заключается в том, что ход избирательного процесса и результаты выборов в условиях политического рынка, контролируемого местными элитами, определяются соотношением формальных и неформальных институтов.

На местных выборах в Дагестане формальные институты — нормы избирательного законодательства — были сформированы в результате политики федерального Центра по строительству «вертикали власти» и являются, таким образом, экзогенными, то есть внешними по отношению к социально-политической структуре общества. В свою очередь, неформальные институты, определившие ход и результаты избирательного процесса, можно определить как эндогенные, то есть внутренне присущие политической организации на местах. Среди неформальных институтов в Дагестане

наибольшее значение имеют межэлитный торг, использование административного ресурса, контролируемое голосование в соответствии с родовой принадлежностью, а также широкий набор практик политики клиентелизма. В работе показано, как формальные институты общероссийского избирательного законодательства усилили эффект сокращения конкуренции на выборах, обеспечиваемый институтами неформальными.

В целом электоральная конкуренция на выборах в Дагестане определяется материальной «ценностью» выборной должности и ресурсной обеспеченностью политических группировок, которые на нее претендуют. Ценность «приза» обуславливается наличием земли в пользовании муниципалитета, доступом к бюджетному рынку и электоральным значением местной политики для выборов более высокого уровня. Наконец, основными ресурсами на местных выборах в Дагестане являются поддержка, оказываемая «политическими тяжеловесами» республиканского уровня, и сила кланов, или субэтнических групп, на которые опираются местные политики. Важную роль в определении «силы» таких групп поддержки играет потенциал применения насилия, формирующий особый неформальный институт дагестанской политики — «демократию автомата Калашникова».

Почему и как люди голосуют?

Вопрос «что определяет поведение избирателя?» является ключевым для политической науки. На протяжении всего XX века, на который пришлось становление и развитие эмпирической политологии, исследователи разрабатывали альтернативные конкурирующие теории, нацеленные на объяснение электорального поведения. В разное время в научном сообществе классическими признавались концепции о приоритетной роли социальной принадлежности (Berelson et al., 1954), о психологической потребности в партийной идентификации, о голосовании (Campbell et. al., 1960), основанном на рациональном расчете выгод (Downs, 1957; Fiorina, 1981). В 1980-х годах в социальных науках наметилась смена парадигм и ведущую роль стала играть новая институциональная теория. В исследованиях электорального поведения на повестку дня был поставлен следующий вопрос: как «правила игры» влияют на поведение «игроков», то есть политиков и избирателей? Согласно широко распространенному определению Д. Норты, институты — это и есть «правила игры», то есть нормы, модели поведения и ментальные установки, регулирующие взаимодействия индивидов и групп (North, 1990).

В исследованиях избирательного процесса в развитых демократиях неoinституционализм привел к детальному изучению эффектов избирательных систем, электоральной формулы, значимости округа и других формальных

«правил игры». Однако при анализе электоральной политики в «новых демократиях» посткоммунистического мира и в развивающихся странах познавательная ценность как классических теорий, так и наработок, выполненных в рамках институционализма, оказалась достаточно скромной. Возникла очевидная потребность в разработке нового аналитического подхода к объяснению электорального поведения, адекватного политическим реалиям, как в «новых демократиях», так и в режимах «электорального авторитаризма» (Schedler, 2006).

Одним из наиболее удачных ответов на вызов времени стало изучение эффектов воздействия на электоральную политику неформальных институтов, регулирующих избирательный процесс. Разделение на формальные и неформальные институты идет от Д. Норта, который тем самым подчеркивал неоднозначную природу норм, задающих рамки социальных отношений. В рамках политической науки, в частности, комплексное исследование соотношения и взаимодействия формальных и неформальных институтов, проведенное под руководством Г. Хелмке и С. Левитски, позволило лучше понять, как эти институциональные механизмы влияют на функционирование политических режимов в Латинской Америке (Helmke, Levitsky, 2006). Неформальные институты также стали ключевой объяснительной переменной для исследователей политических процессов в Африке. Так, М. Браттон и Н. ван де Валле убедительно показали, что становление в результате выборов неопатримониальных (вотчинных) режимов в большинстве стран Африки было обусловлено комплексом неформальных институтов — прежде всего президентализмом, использованием административного ресурса и клиентелизмом (Bratton, van de Walle, 1997).

В настоящей статье выдвинута идея об определяющем значении изучения соотношения формальных и неформальных институтов для понимания природы политической конкуренции в Дагестане — самом проблемном на сегодняшний день регионе России. Предполагается, что настоящее исследование, построенное на оригинальном эмпирическом материале, позволит определить познавательную ценность разных теоретических подходов к объяснению поведения избирателей и политиков в «слабых государствах».

Дагестан: социально-политический портрет

Пожалуй, лучшим описанием социально-политической реальности в Дагестане является вывешенный на сайте Wikileaks **секретный отчет** американского дипломата о посещении свадьбы сына известного дагестанского политика Гаджи Махачева — депутата Государственной Думы и генерально-го директора «Дагестанской нефтяной компании». В наделавших большой шум заметках четко подмечены основные проблемы политики на Северном

Кавказе — «земля, этническая принадлежность, клан, альянс»¹. Вокруг этих проблем строится и анализ местных выборов.

Дагестан выбран объектом анализа не случайно — республика представляет собой естественный эксперимент функционирования политического рынка в разделенном обществе в условиях низкого уровня социально-экономического развития и «слабости» государства.

Разделенным обществом Дагестан является сразу по нескольким основаниям. Во-первых, это самый многонациональный регион в составе Российской Федерации. На его территории проживают представители свыше 30 народов (можно насчитать больше сотни), и ни одна из этнических групп не имеет в республике абсолютного большинства: 28 % населения составляют аварцы, 16 — даргинцы, 13 — кумыки, 12 — лезгины, 5 % — лакцы. Отдельно выделяются многочисленные малые этносы. Кроме того, к народам Дагестана относят русских (7 %), азербайджанцев (4) и чеченцев (4,5).

Во-вторых, дагестанское общество сегодня является расколотым по религиозному принципу на тарикатистов, придерживающихся традиционной «дагестанской» версии ислама, и салафитов (ваххабитов) — фундаменталистов, отстаивающих идеалы «чистого» ислама (Ware, Kisriev, 2010). Более того, эксперты отмечают, что стремительный процесс исламизации в последние годы стал основным трендом в социальном развитии республики².

В-третьих, в Дагестане наблюдается, очень высокий уровень экономического и социального неравенства. Согласно Э. Кисриеву, нигде в России нет столь значительного расхождения в доходах между основной массой населения и узким кругом богатейших семей, как в Дагестане (Кисриев, 1998). Это позволяет также выделить раскол по линии «элита» (или, точнее, «правящий класс») — «массы».

Наконец, слабость государства задает особые формы отношений между политиками и избирателями. Концепт «слабое государство» (*fragile*, или *weak state*) пришел в академическую науку из лексикона сотрудников международных организаций, работающих в «странах развивающегося мира». Афганистан, Пакистан, Индонезия, Гаити, Киргизия, Судан, Демократическая Республика Конго, многие другие африканские государства — все эти страны характеризуются определяющим значением, которое играет клановая политика и политика на местах по сравнению с общегосударственным управлением. «Захват государства» местными элитами, незащищенность прав собственности и отсутствие независимой судебной системы, воспро-

¹ На русском языке доклад размещен на сайте газеты «Ведомости» (<http://www.vedomosti.ru/news/news/2010/11/29/1559>).

² Денис Соколов. Выступление на круглом столе «Трансформация общества, политики и экономики на Северном Кавказе». Москва. 13 ноября 2010 г.

изводящиеся во многих странах развивающегося мира, ведут к низкому уровню административного потенциала (обеспечение порядка, сбор налогов) и отсутствию автономии бюрократии, что замыкает «порочный круг» и усиливает социальный контроль элит (Migdal, 1988; Evans, 1995).

Правомерность выбора Дагестана, региона в составе Российской Федерации, как объекта анализа политики в слабых государствах определяется тем, что почти все республики Северного Кавказа можно охарактеризовать как «государства в государстве». Политические процессы в республиках Северного Кавказа регулируются прежде всего на региональном и местном уровнях. Федеральный Центр имеет достаточно ограниченное количество рычагов влияния на политику в регионе и поэтому предпочитает действовать через устоявшиеся клановые системы управления, предоставляя правящим кланам в обмен на лояльность колоссальные средства «на развитие», которые в результате формируют «бюджетный рынок», поддерживающий неэффективную и коррумпированную систему социального контроля.

В Дагестане слабость государства обуславливает и то, что муниципальные выборы имеют гораздо большее значение, чем в остальной России, поскольку реальная власть здесь находится в руках лидеров на местах. Ни федеральный Центр, ни республиканские власти просто не контролируют некоторые территории, не говоря уже о сборе налогов или регулировании теневой экономики. Самым ярким показателем такого положения дел является тот факт, что сегодня отдельные села в Дагестане полностью живут по законам шариата. При этом стоит оговориться, что в некоторых муниципалитетах ключевыми фигурами являются вовсе не формальные руководители — главы местных администраций, а имамы и наиболее состоятельные представители местных сообществ. Однако в подавляющем большинстве случаев пост главы администрации имеет определяющее значение, поскольку доступ к этой позиции позволяет местным игрокам «выходить» на республиканский «бюджетный рынок», а также контролировать распределение ресурсов на местах.

Кроме слабости государства, ситуация в Дагестане осложняется сосуществованием параллельных социальных миров. В одном мире полным ходом идет гражданская война — война силовиков против так называемых лесных братьев; в другом мире живут обычные люди, которых эта война практически не касается. Они ходят на работу (хотя с занятостью в республике большие проблемы), учатся в университете (сейчас только в Махачкале открыто шесть вузов), воспитывают детей, гуляют по улицам городов. Прекрасной иллюстрацией такого положения дел может служить следующая картина: на одной улице проходит контртеррористическая операция и военные из БТРов ведут обстрел жилого дома, в котором засели боевики, а на соседней улице полным ходом идет празднование свадьбы.

В еще одном мире существует погрязшая в коррупции политическая «элита» республики. Большую часть времени эти социальные миры почти не пересекаются, однако выборы заставляют представителей правящей элиты республики (значительное число которых, кстати, являются бывшими спортсменами), выйти на ковер публичной политики и бороться за власть и за голоса избирателей всеми доступными им средствами.

Предвыборная борьба

К выборам 10 октября 2010 года в республике и за ее пределами было приковано пристальное внимание. И это неудивительно, учитывая, что их контекст задавали непрекращающиеся боевые действия правоохранительных органов против незаконных вооруженных формирований. Открытая борьба за власть, сопряженная с выборами, создавала реальную угрозу перехода ситуации из состояния вялотекущей гражданской войны, не затрагивающей большинство населения, в фазу полномасштабных боевых действий. Неслучайно для обеспечения безопасности на выборах в Дагестан были переброшены дополнительные подразделения внутренних войск, а в Интернете стали муссироваться слухи о введении на территории республики режима контртеррористической операции (Жители Дагестана... 2010).

Конфликтный характер дагестанских выборов проявился задолго до открытия избирательных участков. 22 августа в Бабаюртовском районе политический конфликт после отказа в регистрации избирательных списков КПРФ закончился перестрелкой, в результате которой был убит дядя кандидата в депутаты райсовета Эльдара Карагишиева — Изамутдин. Конфликт был обусловлен борьбой за кресло между влиятельным кланом Карагашиевых и действующим главой района Адильханом Ганакаевым (Джемаль, 2010) Ганакаев шел на выборы во главе списка «Единой России», список ЛДПР возглавлял его охранник Махач Аджиев, а «Справедливую Россию» — зять Нухбек Шамилов. Карагашиев в такой ситуации возглавил список КПРФ, однако местная избирательная комиссия этот список не зарегистрировала, ссылаясь на наличие в районе еще одной ячейки партии коммунистов. Вторая ячейка была создана администрацией района, и этого никто не скрывал, однако только вмешательство республиканского руководства КПРФ позволило определить, кто же является «настоящими коммунистами».

Не сумев добиться желаемого результата с помощью юридических средств, сторонники действующего главы применили силу и отобрали у представителя конкурентов папку с документами, подготовленными для регистрации. Это и стало кульминацией конфликта, спровоцировавшей стрельбу. 27 августа произошло еще одно «предвыборное убийство» — в больнице после покушения скончался Сулейман Гаджимурадов, глава тер-

риториальной избирательной комиссии Новолакского района, где также ожидалась напряженная политическая борьба. Эти события наглядно показали, к чему может привести политическая конкуренция без всяких правил, поэтому власти на всех уровнях постарались обеспечить результаты выборов, действуя в рамках формальных и неформальных «правил игры», которые, правда, в Дагестане далеки от демократических.

«Правила игры»: формальные и неформальные

Свод «правил игры» на местных выборах в Дагестане представляет собой комплекс формальных и неформальных институтов, которые возникли из совершенно разных источников: от социальной организации вольных обществ — *джамаатов*, сформировавшихся в Дагестане еще в средние века, до общероссийского нормотворчества периода правления президента Путина.

Учитывая крайнюю этническую фрагментацию Дагестана, можно предположить, что политический процесс в республике является производной от борьбы этнических групп. Однако, как показывает в многочисленных работах Э. Кисриев (Кисриев, 1998, 2000), это большое заблуждение. Реальными субъектами борьбы за власть в Дагестане являются политические группировки, которые в работах Кисриева получили название «этнопартии». Эти группировки характеризуются общим корпоративным интересом, организационной структурой, состоящей из одного или нескольких авторитетных лидеров и их ближайшего круга, а также массовой поддержкой определенных сегментов населения. Принципиальное значение имеет то, что поддержка эта локализована в пределах одного субэтнического сообщества на уровне сельского поселения или нескольких соседних сел, исторически связанных между собой, то есть на уровне джамаата — базовой единицы традиционной организации жизни в Дагестане. Согласно Кисриеву (2000) и историкам, на работы которых он ссылается, изначально джамааты представляли собой небольшие «города-государства» (полисы), структура которых сложилась в XIV–XV веках. При этом джамааты функционировали как вольные общества республиканского типа и включали обычно 3–5 тухумов — родов.

Родовые (тухумные) связи также играют важную роль в социальной жизни Дагестана. На выборах представители одного рода в подавляющем большинстве случаев голосуют консолидировано в соответствии с решением главы. Такая политическая мобилизация может быть охарактеризована как контролируемое голосование. Однако традиционно джамаат играл более значимую роль для социальной идентичности дагестанцев, чем тухум, и в этом специфика Дагестана и его отличие, например, от Чечни, где определяющей является родовая (тейповая) лояльность.

Нормы джамаатов по-прежнему регулируют политический процесс в сельской местности Дагестана, особенно в высокогорных районах, где сохранилась чистая институциональная среда, в результате чего выборы там в большинстве случаев проходят без серьезных конфликтов.

Однако гораздо большее значение для анализа политики в «слабых государствах» играет то, что дагестанские субэтнические группировки, основанные на родстве и землячестве, продолжают играть определяющую роль в борьбе за власть на всех уровнях. Так, на протяжении избирательных кампаний последних лет основными акторами политического процесса являются команда «дедушки» (руководителя Дагестана Магамедали Магомедова в течение большей части постсоветского периода, даргинца по национальности), команда Саида Амирова (мэра Махачкалы, тоже даргинца), группа Гаджи Махачева (депутата Государственной Думы, аварца, отчет о свадьбе сына которого был вывешен на сайте Wikileaks), «гамидовская группа» (братья Гамидовы занимали и занимают высокие посты в правительстве, даргинцы), клан Омаровых (даргинцы), группа «Большого Махача» (Магомед Магомедов, глава Гергебильского района, аварец), группа Сагида Муртузалиева (Муртузалиев — чемпион Олимпийских игр в Сиднее по вольной борьбе, аварец) и другие.

Принципиальное значение имеет то, что этнопартии отстаивают интересы своих групп и поэтому не могут представлять всю этническую группу в целом. Показательно, что лидеры этнопартий часто не только не объединяются с другими группировками своей же национальности, но, если того требует логика политической конкуренции, даже вступают в альянс с этнопартиями представителей другой национальности, против «своих».

Функционировавшие официально в 1990-е годы, в 2000-е этнопартии были вынуждены инкорпорироваться в общероссийские политические партии, что, с одной стороны, сделало конкуренцию на выборах управляемой, а с другой — способствовало повышению конфликтности политического процесса (как пример — выборы в Бабаюрте, описанные выше) и отчужденности граждан от политики. Таким образом, можно заключить, что общероссийское избирательное законодательство, перманентно изменявшееся с 2000 года в соответствии со стратегией правящей группы на монополизацию власти, серьезно переформатировало и электоральную политику в Дагестане.

Существенные изменения в формальных «правилах игры» на муниципальных выборах 10 октября 2010 года в Дагестане были проведены, при активной поддержке «сверху», также местными органами власти. Суть изменений сводилась к почти повсеместному введению пропорциональной избирательной системы и голосования по партийным спискам, что вписывается в общероссийскую тенденцию «доставания» «вертикали власти»

в регионах и на местах (Кынев, 2009). В дополнение выборы глав администраций и сельсоветов в большинстве случаев стали непрямыми. Как и в других регионах России, последствиями такой электоральной инженерии в Дагестане стало создание дополнительных инструментов манипулирования избирательным процессом, сокращение политической конкуренции и еще большая деградация партийной системы.

В Дагестане из-за специфики социально-политической структуры, партии являются гораздо более разобщенными конгломератами различных политических группировок, чем в остальной России. При этом «партия власти» — «Единая Россия» — на местах, естественно, включает в себя наиболее сильные группировки, представители которых занимают административные должности. Другие партии либо используются доминирующими игроками — местными боссами — как средство диверсификации поддержки своих людей (прекрасной иллюстрацией опять же служат выборы в Бабаюрте), либо, в случае конфликта элит, выступают площадкой для конкурирующих группировок. Идеология значения не имеет.

Проявления недобросовестной конкуренции, а также практики мобилизации электората в Дагестане, как и во всей России, выражаются в комплексе неформальных институтов, получившем общее название «административный ресурс».

В Дагестане возможности использования административного ресурса предельно разнообразны, однако главную роль играет контроль над избирательной комиссией — доминирующий игрок должен непременно провести на должность ее председателя своего человека. Влияние осуществляется также с помощью работников бюджетных учреждений — учителей, врачей, руководителей сельскохозяйственных кооперативов, спортивных тренеров (Электоральный ресурс... 2010) В период выборов особое значение приобретают силовой контроль над территориями и теневым бизнесом, предоставление должностей, рабочих мест, социальной помощи, права пользования землей. В целом «работа с избирателями», проходящая в Дагестане на нижнем уровне политической игры, идеально ложится в концептуальную схему теории клиентелизма.

В социальных науках под клиентелизмом понимается обмен ресурсами между политиками и гражданами (Scott, 1972). Долгое время клиентелизм оставался сферой научных интересов политических антропологов, которые исследовали принципы властной организации в потестарных (догосударственных) обществах. Однако на определенном этапе политологи, изучавшие «политические машины» в американских городах, также обратили внимание на аналитическую ценность теории клиентелизма и начали активно ее использовать для изучения электоральной политики (Banfield, Wilson, 1963; Scott, 1969). Предполагается, что в условиях слабости партийной си-

стемы избиратели голосуют не за политические платформы в соответствии со своими идеологическими предпочтениями, а в обмен на конкретные материальные ресурсы. Дагестанские выборы не являются в этом отношении чем-то уникальным. Так голосовали большинство избирателей в городах США в конце XIX — начале XX века, так продолжают голосовать многие избиратели в Латинской Америке, Юго-Восточной Азии и Африке.

Концепцию клиентелизма при изучении российской политики первым применил М. Афанасьев, представивший эволюцию российского государства сквозь призму патрон-клиентских отношений (Афанасьев, 1997). На основе анализа бюрократической организации он определил постсоветский политический строй как «постноменклатурный патронат». В работе Афанасьева также был поднят вопрос о соотношении клиентелизма и электорального поведения. Автор выделил несколько типов электорального поведения в постсоветской России, в том числе патриархальное электоральное поведение, свойственное национальным республикам России, в том числе, очевидно, и Дагестану. Характерными чертами патриархального типа Афанасьев считает высокую явку и консолидированное голосование за кандидата, получившего поддержку местного патрона.

Основными факторами, определяющими преобладание политики клиентелизма, в научной литературе признаются ограничение политической конкуренции, низкий уровень экономического развития, высокая доля государственного сектора в экономике и этническая неоднородность общества (Kitschelt, Wilkinson, 2007). В Дагестане воспроизводятся все эти структурные характеристики, которые усугубляются к тому же высокими ставками в политической игре, имущественным неравенством и незначительностью идеологического измерения политики.

То, что спрос со стороны избирателей на местных выборах в Дагестане определялся прежде всего материальной выгодой, подтвердили интервью как с политиками, так и, собственно, с теми, кому предстояло голосовать 10 октября 2010 года. По рассказам члена избирательного штаба, кандидата в депутаты горсобрания Каспийска, один из избирателей, решая за несколько дней до голосования, кого поддержит его семья, прямо спросил: «А кто больше дает [денег]?» Случались также требования мешка муки за голоса семьи, просьбы остановить уголовное преследование, устроить детей на работу. Большой интерес для избирателей представляла программа переселения из ветхого жилья. Со своей стороны политики также учитывали потенциал торга и, продолжая рыночную аналогию, формировали свое предложение, наполняя его материальными ресурсами.

Устойчивой во времени политикой клиентелизма в Дагестане делает очень высокий уровень социального и экономического неравенства, сформировавшийся в постсоветский период. Власть и собственность в республи-

ке контролируют примерно 1000 семей, которые используют эти ресурсы для обеспечения контроля над электоратом.

Там, где конкуренция за позиции во власти высока и мобилизации посредством родовых связей и административного ресурса оказывается недостаточно, в ход идет прямая покупка голосов, являющаяся крайним проявлением политики клиентелизма. Покупка совершается обычно в ночь перед выборами, и средняя цена одного голоса составляет от 1 до 5 тыс. руб. — в зависимости от напряженности противостояния и доходности «места». При этом, несмотря на тайное голосование, на выборах используется довольно эффективный способ мониторинга. Скупщики голосов говорят, какой именно знак должен поставить избиратель в квадрат для отметки в бюллетене, и обещают строгое наказание, если при подсчете голосов этого знака не окажется. Даже если это чистый блеф, психологический эффект такого приема очевиден.

Интересно, что, несмотря на полное доминирование административного ресурса и клановости, важную роль в политическом процессе в Дагестане играют средства массовой информации, являющиеся в республике достаточно влиятельными и независимыми. Здесь прежде всего необходимо отметить популярные еженедельники «Черновик» и «Новое Дело», публикации в которых оказывают реальное воздействие на ход политических процессов — вплоть до снятия кандидатов с выборов. Однако, анализируя ход избирательного процесса в целом, приходится признать, что, несмотря на отдельные эпизоды конкурентной публичной политики на местах, выборы в Дагестане остаются «борьбой без правил», ведущейся «под ковром».

«Выборы»

10 октября 2010 года, в единый день голосования, в Дагестане состоялись местные выборы, которые стали самыми масштабными в электоральной истории России — всего в республике было проведено 1090 избирательных кампаний разного уровня.

В день голосования в Дагестан с рабочей поездкой прибыл Председатель Центризбиркома России Владимир Чуров. Чуров отправился инспектировать избирательные участки в южную столицу Дагестана — Дербент, который приобрел печальную славу из-за выборов мэра в 2009 году: их результаты были аннулированы из-за беспрецедентного использования административного, а также силового ресурса. Однако 10 октября поездка Чурова была скорее туристической — результаты выборов в Дербенте были на 100 % известны заранее, поэтому никаких нарушений на них быть не могло. Имам Яралиев, бывший прокурор республики и неформальный лидер лезгинского народа, против которого был использован административный

ресурс на прошлых выборах, на этот раз имел на руках все козыри. В качестве «жертвы несправедливости» он пользовался поддержкой всего города, и, кроме того, сам теперь обладал значительными политическими ресурсами, занимая пост и.о. мэра и заручившись поддержкой партии «Единая Россия». В результате Яралиев набрал 96 % голосов. Безальтернативными получились также выборы мэра Махачкалы, где никто из серьезных политиков не рискнул выдвинуться против «хозяина города» и главного «политического тяжеловеса» республики Саида Амирова, получившего 92 % голосов.

В Дербенте и Махачкале выборы были фактически безальтернативными, но прямыми — мэры избирались всенародно. В подавляющем большинстве остальных случаев власти прибегли к перекройке «правил игры» под себя, в результате чего главы администраций районов и сел должны были избираться из состава депутатов. Кроме того, как уже отмечалось, серьезное влияние на ход и результаты выборов оказало введение пропорциональной системы. Её использование в селах, где насчитывается двести избирателей, безусловно, не укладывается в здравый смысл, зато прекрасно вписывается в логику политического манипулирования. Проталкивая пропорциональную систему и не прямые выборы глав районов и сел, власти стремились создать дополнительные средства управления избирательным процессом, ставя преграды для одних участников выборов и заставляя договариваться других. При этом повсеместное введение пропорциональной системы никак не изменило роль политических партий в избирательном процессе, которые сохранили функцию формальных «вывесок» для кланов и неформальных политических группировок. Так, по мнению большинства экспертов, партия «Правое Дело», добившаяся на выборах в республике неплохих результатов, в Дагестане является вовсе не защитницей либеральных ценностей, а политическим проектом Саида Амирова — мэра Махачкалы и по совместительству руководителя столичного отделения партии «Единая Россия». Доминирование клановых интересов над партийной принадлежностью наглядно проявилось также в Курахском районе, где высокопоставленные чиновники из окружения президента республики Магомедсалама Магомедова активно содействовали избирательной кампании КПРФ, которая в результате получила в районе семнадцать мандатов против двух у «Единой России».

Для того чтобы разобраться, что определяет такие неожиданные стратегии элитных групп в избирательном процессе и почему они находят поддержку у граждан, политику в Дагестане следует представить как многоуровневую игру. На первом уровне играют фигуры республиканского значения, которые стремятся разграничить сферы политического влияния и распределить между своими сторонниками выборные должности. Затем

на местах влиятельные кланы — тухумы — формируют коалиции и начинают торг по поводу должностей. Если тухумам удается договориться друг с другом, то все голосование проходит чисто и гладко. Если нет, то конфликт переходит в политическую плоскость и политики вынужденно вспоминают про избирателя. На заключительном этапе происходит мобилизация электората, и в итоге либо в избирательных протоколах оформляются результаты неформальных договоренностей, либо политики начинают «охоту за голосами», используя все возможные способы достижения этой цели.

На выборах 10 октября 2010 игроками первого уровня были президент республики, политические тяжеловесы, такие как мэр Махачкалы Амиров, этнические элиты (каждая этническая группа в республике имеет свой политический ресурс), а также влиятельные «московские» дагестанцы. Стоит отметить, что избирательная кампания 10 октября 2010 года стала первой проверкой на прочность недавно назначенного президента Магомедсалама Магомедова, сына Магомедали Магомедова, возглавлявшего Дагестан со времен перестройки до 2006 года. Новый президент активно включился в политический процесс и постарался провести на выборные должности своих людей. Однако в некоторых районах и селах расписать результаты не получилось. Там где кланы не смогли договориться и никто из республиканских игроков не хотел уступать, прошли весьма конкурентные по российским меркам выборы.

Договорную модель выборов прекрасно иллюстрируют результаты с избирательных участков в Хасавюртовском районе, где «Единая Россия» получила причитающиеся «партии власти» 78 % голосов, а «Правое Дело», «Справедливая Россия» и КППРФ набрали ровно по 7 %, необходимых для прохождения в Собрание Депутатов района. За эти три партии проголосовало ровно по 5230 избирателей. Характерную реакцию избирателя на такой «избирательный процесс» можно найти на страницах газеты «Черновик»: «Вроде бы столько людей выставились на выборах, а они проходят как-то вяло, что ли... Просто я понял одну вещь: чем острее предвыборная борьба, тем сильнее кандидаты в главы и депутаты нуждаются в народе. А если выборы проходят тихо, значит, либо всё уже решено, либо мнение народа просто никому не интересно... А значит, всё решено!» (Магомедов, 2010).

Совершенно другую картину можно было наблюдать в Кайтагском районе, где после упорной борьбы президентские протезы от «Единой России» отстали на один процент от «Патриотов России», которых поддерживал мэр Махачкалы. Еще более жесткое противостояние в селе Хаджалмахи Левашинского района вообще закончилось массовой дракой и убийством главы села. Такой накал страстей был обусловлен тем, что и Кайтаг, и Леваши — это даргинские территории, где проявился конфликт президента и

мэра Махачкалы — этнических даргинцев (Абдурашидов, 2010а). Каждый из «политических тяжеловесов» хотел обеспечить себе контроль над «малой родиной», в результате чего были мобилизованы все возможные ресурсы, в том числе и силовой. Кроме того, события в Хаджалмахи прекрасно иллюстрируют еще один важнейший закон дагестанских выборов — определяющее значение ценности «приза» в политической игре. Дело в том, что противостояние кланов в селе началось с земельного вопроса. Земля в Дагестане является дефицитным и наиболее ценным ресурсом, а неопределенность прав собственности на нее обуславливает не только отсутствие стимулов для экономического роста, но и острые конфликты за передел земли.

Серьезным противостоянием ознаменовались также выборы депутатов в городе Дагестанские Огни, расположенном недалеко от Дербента. Ценой вопроса была должность мэра, которого должны были избрать депутаты. Основными претендентами были действующий глава города Магомед Гафаров, шедший на выборы под знаменами партии «Справедливая Россия», и депутат Народного Собрания Республики Дагестан Галим Галимов, представлявший «Единую Россию». Последний в прошлом на протяжении 8 лет также занимал должность мэра города, но ушел с поста под обвинения в разделе земли своим родственникам и приближенным. Поскольку земельный вопрос в Дагестане является наиболее острым, бывший мэр имел в городе очень низкий уровень поддержки. Однако предпочтения горожан были проигнорированы из-за ставок, сделанных игроками более высокого уровня. Президент и влиятельные кланы Южного Дагестана стремились любой ценой провести Галимова на должность мэра, чтобы освободить от притязаний его клана соседний Хивский район. В то же время за спиной у действующего мэра также оказались влиятельные люди и, несмотря на очень агрессивную кампанию партии власти, «Справедливая Россия» получила необходимое большинство. Казалось бы, на этом история должна была закончиться, однако в реальности «выборы» продолжились. Сторонники Галимова, уже после формирования горсобрания, купили голоса нескольких депутатов, и проигравший кандидат, не имеющий ни малейшей поддержки населения, вновь стал мэром города.

Показательно, что в Дагестанских Огнях политический конфликт был обусловлен расколом внутри табасаранского этноса (Абдурашидов 2010б) и даже третья сила в лице «Патриотов России», возглавляемых этническим азербайджанцем, тоже получала часть табасаранского электората.

Избирательный процесс в городе Дагестанские Огни проиллюстрировал также систему формирования патронажного предложения со стороны политиков. В списке «Единой России» после Галимова шли главы городской контрольно-счетной палаты, центра занятости населения, фонда обя-

зательного медицинского страхования, управления пенсионного фонда и директора крупных городских предприятий — то есть люди, которые были способны предложить в торге с избирателями конкретные материальные блага.

Еще одной прекрасной иллюстрацией политики клиентелизма стали рассказы о том, как в День пожилого человека, который очень кстати пришелся на предвыборную кампанию, представители штабов всех партий ходили по старикам, вручая им социальные пакеты. Особое значение такой «адресной помощи» обусловлено тем, что в Дагестане электоральная мобилизация осуществляется через наиболее влиятельного члена рода: старейшину, богатого бизнесмена или чиновника. Такой «медиатор» в обмен на определенное вознаграждение обеспечивает консолидированное голосование своих людей.

«Демократия автомата Калашникова»

Человек, не знакомый с реалиями местной политики в Дагестане, должно быть, удивится такому разнообразию средств обеспечения необходимых результатов голосования, поскольку выборы в республиках Северного Кавказа прочно зарекомендовали себя как наиболее подверженные фальсификациям. Действительно, на федеральных выборах в Дагестане можно «нарисовать» любые цифры. Но не на местных. В небольшом селе, где каждый знает каждого, а кандидаты зачастую сами дежурят на избирательном участке, любые попытки вброса бюллетеней и переписывания протоколов избирательных комиссий могут привести к насилию, что на выборах 10 октября и случилось в селе Хаджалмахи.

Таким образом, для более полного понимания институциональной среды дагестанских выборов необходимо также представить политический процесс в собственно местных сообществах — *джамаатах*. Для изучения этого процесса я отправился в день голосования в высокогорное село Карбучимахи, где также избирали депутатов, которым затем предстояло выбрать из своего состава главу села.

Как и в Дагестанских Огнях, основными соперниками на выборах стали действующий и бывший главы администрации. На предыдущих выборах переход власти от одного к другому определил призыв сельского имама уступить «во имя Аллаха». Бывший глава уступил, однако пошел на новые выборы, поскольку жители обратились к нему с призывом вернуться на свою должность. Характерно, что основой противостояния, как и во многих других случаях, был земельный вопрос — стороны расходились в понимании того, что нужно делать с землей, доставшейся селу от колхоза. На прямых выборах, по мнению абсолютно всех, с кем удалось поговорить в селе, по-

бедил бы бывший глава, однако непрямые выборы оставляли пространство для маневра, которым и воспользовалась другая сторона.

В ночь перед выборами в доме бывшего главы собрались его сторонники и поддерживающие его кандидаты в депутаты. По рукам ходил измятый лист бумаги, на котором было отмечено, кто за кого проголосует. В селе, где все друг другу родственники, ни о каком тайном голосовании говорить не приходится. Каждый представитель семьи голосует в соответствии с решением главы своего рода. Несмотря на то что у действующего главы села было превосходство по числу голосов, его сторонники решили упрочить свое зыбкое преимущество посредством несложных манипуляций с избирательными процедурами. В списки избирателей не были включены некоторые граждане, которые были прописаны в селе, но не проживали в нем и которые очевидно проголосовали бы за бывшего главу.

Естественно, этот список не был вывешен в публичном месте ни за 20 дней, как того требует законодательство, ни в день голосования. Когда в середине дня эти люди приехали на избирательный участок, им заявили, что бюллетеней на них не хватит, и стали требовать от них справки с места жительства. После шумных разбирательств заместитель главы администрации района, к которому относится село, обещал разобраться и привезти недостающие бюллетени, однако, поняв, что конфликт обещает быть очень острым, не вернулся. Когда избирательный участок закрылся, между двумя сторонами начались переговоры. Дело в том, что на местном уровне в Дагестане работает «демократия автомата Калашникова», поэтому нарушители и фальсификаторы оказываются «связаны» риском применения насилия. Во избежание этого в случаях серьезных конфликтов в селах проходит *маслиат* — традиционные переговоры с участием старейшин с обеих сторон.

В Карбучимахи переговоры сторон продолжились в рамках сельсовета, и, несмотря на то что действующий глава получил наименьшее количество голосов избирателей, а бывший — наибольшее, последнее слово осталось за главой районной администрации, сделавшим ставку на проигравшего кандидата. Как видно, в небольшом высокогорном селе в ходе выборов одновременно проявились и контролируемое родовое голосование, и межэлитный торг, и административный ресурс, и институциональная инженерия.

Заключение

«С давних пор выборы в Дагестане стали не народным волеизъявлением и демократическим коррективом власти, а чем-то бесчестным, антизаконным и продажным, в результате чего служебные кресла из года в год занимают люди, которые больше озабочены тем, как улучшить собственное

материальное и прочее благополучие, благополучие родственников, знакомых и земляков» (Асадулаев, 2010).

Под этими словами из статьи в дагестанской газете «Новое Дело», скорее всего, подписалось бы большинство избирателей, однако это не означает, что изучение таких «выборов» бессмысленно. Скорее, наоборот: вопрос, почему избиратели голосуют за коррумпированных автократов, не менее интересен, чем вопрос, почему они выбирают демократическую или республиканскую партию в США.

В России во второй половине 2000-х годов окончательно установился авторитарный режим, и на федеральном уровне конкуренция на выборах была сведена к нулю. Однако на субнациональном (региональном и муниципальном) уровне исследователи отмечают более сложную картину (Кынев, 2009; Панов, 2009). На местах межэлитный торг и сложный комплекс практик по мобилизации электората продолжают оказывать на результаты выборов не меньшее влияние, чем разнарядки по достижению определенного количества голосов за «Единую Россию», поступающие из Администрации Президента.

Результаты исследования местных выборов в Дагестане позволяют сделать вывод, что электоральная конкуренция является производной от стратегий элитных групп, регулируемых институциональной структурой. С одной стороны, в Дагестане институциональные рамки имеют эндогенную природу и задаются механизмами формирования политических группировок (этнопартий), нормами местных сообществ (джамаатов), контролируемым родовым (тухумным) голосованием и практиками неформального обмена между политиком и избирателями (клиентелизм). Но с другой стороны, не менее важным источником «правил игры» является общероссийское избирательное законодательство и электоральная инженерия, проводимая в соответствии с политикой встраивания регионов в «вертикаль власти». Ход избирательного процесса в городах и селах Дагестана демонстрирует, как формальные институты адаптируются и используются политическими группировками в целях обеспечения конкурентных преимуществ.

Таким образом, на материале местных выборов в Дагестане, подтверждается гипотеза о зависимости политической власти *de jure* от власти *de facto* (Acemoglu, Robinson, 2008). В условиях «слабого государства» возможности организации коллективного действия (контролируемое голосование по родовому признаку, клиентелизм), насилие (силовой контроль территорий) и использование административного ресурса обуславливают реальное содержание норм избирательного законодательства. В результате такие, казалось бы, нормативно «хорошие» инструменты, как пропорциональная избирательная система, оказываются оружием усиления политической монополии и контроля политических группировок над своими избирателями.

Однако, любопытно, что специфика неформальных институтов в Дагестане работает не только на доминирующие политические группировки. Нормы местных сообществ и автомат Калашникова выполняют функцию обеспечения добросовестных обязательств (Williamson, 1983), делая политиков «заложниками» своего сообщества и угрозы применения оружия, что создает условия для своеобразной демократической подотчетности. Таким образом, на том же материале подтверждается идея о конкурирующем характере формальных и неформальных институтов. В случае Дагестана — это борьба общероссийских институтов «суверенной демократии» и институтов, корни которых уходят в организацию средневековых вольных обществ.

Еще одной важной в теоретическом плане «находкой» исследования является то, что этническая неоднородность в Дагестане, которой обычно приписываются политические конфликты в регионе, скорее сдерживает электоральную конкуренцию, чем усиливает ее. Это можно объяснить не только неформальными институтами распределения должностей в соответствии с национальностью, которые сложились в республике в советский период (Кисриев, 1998), но и логикой многоуровневой игры, в соответствии с которой политики следуют неоптимальным стратегиям на одной арене игры, чтобы улучшить свое положение на другой. В свою очередь, конкуренцию внутри этнических групп можно объяснить, используя терминологию известного специалиста по этническим конфликтам Д. Горовица, неиерархичностью и децентрализацией в их внутренней структуре (Horowitz, 1985).

Таким образом, можно заключить, что Дагестан — это одновременно и «нормальный» российский регион, где результаты выборов определяются манипулированием избирательным законодательством и использованием административного ресурса, и «государство в государстве», институциональная структура которого, с одной стороны, ведет к клановости и полному доминированию субэтнических группировок, а с другой — оставляет место для демократической подотчетности.

Литература

Абдурашидов М. (2010а), Выборы без правил, *Новое Дело*, 1 октября, выпуск № 39 (975).

Абдурашидов М. (2010б), Демократия в крови, *Там же*, 15 октября, выпуск № 41 (977).

Асадулаев М. (2010), Предвыборное обострение, *Там же*, 1 октября, выпуск № 39 (975).

Афанасьев М. (1997), *Клиентелизм и российская государственность*. М.: МОНФ.

Джемаль О. (2010), Огневые дебаты, *Русский Newsweek*, 30 августа-5 сентября, № 36 (303).

Жители Дагестана: в республике видны признаки скорого введения режима КТО (2010), *Кавказский Узел* <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/174952/>).

Кисриев Э. (1998), *Этничность и политический процесс в Дагестане*. Махачкала.

Кисриев Э. (2000), Дагестан: Причины конфликтов и факторы стабильности, *Центральная Азия и Кавказ*, № 4.

Кынев А.В. (2009), Выборы парламентов российских регионов 2003–2009, в: *Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы*. М.: Центр «Панорама».

Магомедов А. (2010), Выборы: Естественный отбор или копеечные технологии, *Черновик*, 24 сентября.

Панов П. (2009), Электоральные практики на конкурентных и неконкурентных выборах в современной России, *Российское электоральное обозрение*, № 2.

Электоральный ресурс для глав и президента (2010), *Черновик*, 22 октября.

Acemoglu D., Robinson J. (2008), Persistence of Power, Elites, and Institutions, *American Economic Review*, vol. 98, N 1.

Banfield E., Wilson J.Q. (1963), *City Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Berelson B., Lazarsfeld P., McPhee W. (1954), *Voting*, Chicago, University of Chicago Press.

Bratton M., van de Walle N. (1997), *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Campbell A., Converse P., Miller W., Stokes D. (1960), *The American Voter*. New York: John Wiley & Sons, Inc.

Downs A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

Evans P. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Fiorina M. (1981), *Retrospective Voting in American Elections*. New Haven: Yale University Press.

Helmke G., Levitsky S. (eds.) (2006), *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Horowitz. D. (1985), *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley, CA: University of California Press.

Kitschelt H., Wilkinson S. (eds.) (2007), *Patrons, Clients or Policies: Patterns of Political Accountability and Competition*. Cambridge: Cambridge University Press.

Migdal J. (1988), *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

North D. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.

Scott J.C. (1969), Corruption, Machine Politics, and Political Change, *American Political Science Review*, vol. 63, N 4.

Scott J.C. (1972), Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia, *Ibid.*, vol. 66, N 1.

Schedler A. (ed.) (2006), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Ware R.B., Kisriev E. (2010), *Dagestan: Russian Hegemony and Islamic Resistance in the North Caucasus*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Williamson O. (1983), Credible Commitments: Using Hostages to Support Exchange, *American Economic Review*, vol. 73, N 4.

Егор Лазарев

Формальные и неформальные институты в электоральном процессе
(на примере местных выборов в Республике Дагестан)

Препринт М-20/10

В авторской редакции

Корректор — Е.И. Васьковская

Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге
191187, Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, 3
books@eu.spb.ru

Подписано в печать 16.12.10
Формат 60x88 1/16. Тираж 50 экз.



Центр исследований модернизации Европейского университета в Санкт-Петербурге

Центр создан в августе 2008 года в целях развития междисциплинарных сравнительных социальных, экономических и политических исследований. Задачами М-Центра являются реализация научно-исследовательских программ и проектов по направлениям его работы, создание и поддержание интенсивной и эффективной коммуникативной научной среды, содействие подготовке и повышение квалификации молодых ученых, подготовка и распространение научно-исследовательских и экспертных публикаций, ориентированных на научное сообщество и на широкую общественность.

В составе М-Центра работают специалисты,
участвовавшие в подготовке коллективных монографий:

Травин Д., Маргания О. **ЕВРОПЕЙСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ**
в 2 кн. М.; СПб.: АСТ, Terra Fantastica, 2004.

Маргания О., ред. **СССР ПОСЛЕ РАСПАДА**
СПб.: «Экономическая школа» ГУ ВШЭ, 2007.

Добронравин Н., Маргания О., ред. **НЕФТЬ, ГАЗ, МОДЕРНИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВА**
СПб.: «Экономическая школа» ГУ ВШЭ, 2008.

Президент М-Центра — кандидат экономических наук **О.Л. Маргания**
Научный руководитель М-Центра — кандидат экономических наук **Д.Я. Травин**
Исполнительный директор М-Центра — кандидат политических наук **В.Я. Гельман**