

АЛЕКСАНДР КЫНЕВ

ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНО-ГРУППОВОГО СОСТАВА ГОСДУМЫ-2021

От ставки на электоральную
поддержку к внутриэлитным играм

FREE
RUSSIA



Александр Кынев

ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНО-ГРУППОВОГО СОСТАВА ГОСДУМЫ-2021

От ставки на электоральную поддержку к
внутриэлитным играм



FREE RUSSIA FOUNDATION
2022

В 2016 году автором был произведен сравнительный анализ двух созывов Государственной думы, 2011 и 2016 годов¹, по социально-профессиональному групповому и элитному составу с целью выявить динамику данных изменений в условиях смены избирательной системы с полностью пропорциональной на смешанную, мажоритарно-пропорциональную (50% депутатов по партийным спискам и 50% по пропорциональной системе: 225 и 225 соответственно). Данный доклад продолжает аналогичный анализ по составу Государственной думы РФ, избранной 19 сентября 2021 г.

Если в 2016 г. действительно существенно изменился социально-профессиональный состав Госдумы (резкое увеличение среди депутатов представителей социальной сферы и бывших глав муниципальных образований), то в 2021 г. наметился откат в сторону Госдумы созыва 2011–2016 годов с ее полностью пропорциональной системой. Уже при выдвижении кандидатов от партии власти стала менее заметна ставка на поиск реально избираемых кандидатов, большую роль стал играть кадровый волюнтаризм и подбор кандидатов под некие проекты или концепции.

Несомненно, что законодательные полномочия Государственной Думы ограничены, как и ее возможность влиять на формирование органов исполнительной власти. Конституционные поправки 2020 г. вроде бы формально усилили влияние парламента на формирование части правительства², но в реальности это право нивелируется правом Президента увольнять назначенных чиновников, а также еще большим усилением полномочий Президента за счет ослабления судебной власти

(право увольнения судей) и фактическим получением им права абсолютного вето, завуалированного через возможность обращения в Конституционный суд по поводу любого принятого закона³. Колоссальные полномочия Президента были наглядно продемонстрированы и в ходе начала «специальной операции» на территории Украины, перед которой Госдума почти единогласно, без всяких фракционных различий, 22 февраля 2022 г. проголосовала за ратификацию договоров о дружбе и сотрудничестве с ДНР и ЛНР, о признании которых накануне объявил Президент Владимир Путин. Сначала сообщили, что «за» проголосовали 398 депутатов, потом сообщали что 400. «Против» не голосовал никто, воздержавшихся не было, остальные просто не принимали участия в голосовании. То есть «в лобовую» противостоять исполнительной власти и Президенту РФ по символическим вопросам сейчас в парламенте не способен никто и в этом никаких различий не наблюдается ни по фракциям, ни по территориальному фактору. Однако по иным вопросам, которые не рассматриваются как тест на лояльность, Госдума не является и не может являться столь однородной, потому что объективно состоит из представителей самых разных социальных и элитных групп, различия позиций между которыми в реальности могут оказываться выше формальных партийных различий. Примеры таких различий – борьба в депутатском корпусе за закон о домашнем насилии, история с реновацией, борьба за сохранение плоской налоговой шкалы и т.д. Это никак не мешает «магистральной» эволюции политического режима, но может давать нам данные о современном российском обществе и российской элите и предполагать возможные пути его эволюции

1 Частично итоги исследования были опубликованы в журнале «Полития»: Кынев А.В. В. Государственная Дума РФ VII созыва: между «спящим потенциалом» и партийной дисциплиной // Полития. № 4(87), 2017. С.65-81.

2 Госдума теперь утверждает по представлению Председателя кандидатуры заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д.1» статьи 83 Конституции РФ (министры, ведающие вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности, назначаются непосредственно Президентом РФ после консультаций с Советом Федерации).

3 Согласно новой версии статьи 107 Конституции РФ, если Президент РФ в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона из парламента обратится в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности федерального закона, срок для подписания такого закона приостанавливается на время рассмотрения запроса. Если Конституционный Суд подтвердит конституционность федерального закона, Президент РФ подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения Конституционным Судом соответствующего решения. Если Конституционный Суд не подтвердит конституционности федерального закона, Президент РФ возвращает его в Государственную Думу без подписания.

и в более свободных и конкурентных политических условиях.

В рамках исследования была проведена экспертная оценка итоговых составов депутатского корпуса Государственных дум VI–VIII созывов (2011, 2016 и 2021 гг.), которая далее представлена в таблицах по тексту.

Так как депутатский корпус в ходе созыва неизбежно частично меняется по различным причинам, то при анализе брался состав парламента в начале первой сессии созыва: временная точка по всем созывам должна быть идентичной для корректности сравнений. Как правило, речь идет о составе на первом заседании.

В VIII созыве взят итоговый состав с учетом второго и третьего заседаний, так как часть депутатов сложила полномочия сразу после первого заседания, что дало руководству партии вмешаться в распределение мандатов (первоначально мандаты распределяются строго согласно методике, описанной в законе; вмешательство руководства партий допускается только при распределении вакантных мандатов). Речь идет о четырех депутатах: Е.Н. Прилепине («Захар Прилепин»), который сразу же сложил полномочия, чтобы руководство партии могло передать мандат Д.В. Кузнецову («Справедливая Россия»–«Патриоты России»–«За правду»); А.А. Авдееве, назначенном губернатором Владимирской области вместо избранного депутатом по списку ЛДПР В.В.

Сипягина («Единая Россия»); О.Ю. Баталиной, назначенной первым заместителем министра труда и социальной защиты РФ («Единая Россия»); С.Д. Чудаеве, сложившем полномочия сразу же после их формального подтверждения («Новые люди»).

При распределении депутатов по тем или иным социально-профессиональным группам в ряде случаев возникала проблема идентификации, когда депутат попадает сразу в несколько групп. В тех случаях, когда говорится о группах, не полностью включающих друг друга, а лишь частично пересекающихся, депутат включался во все (к примеру, частым является одновременная идентификация депутата и как представителя социальной сферы, и как представителя команды губернатора). Поэтому общая сумма всех членов условных групп больше 450 (однако незначительно). При этом ряд групп может целиком объединяться со смежными. Например, очевидно, что все бывшие главы муниципальных образований, бывшие губернаторы, бывшие спикеры региональных парламентов могут быть автоматически дополнительно включены в группу «профессиональные политики», в которую объединены многолетние «профессиональные депутаты», общественные деятели, представители партийной и федеральной номенклатуры. В этом случае, когда можно автоматически объединить группы целиком, включения в обе группы при первоначальном подсчете не производилось.

Изменения состава Государственной думы: от 2011 к 2016

Главные ожидания изменения состава Государственной думы VII созыва были связаны с влиянием смешанной избирательной системы на критерии отбора депутатов. Если ранее списки составлялись федеральным руководством партий (то есть фактически писались в Москве) и депутатами становились в первую очередь благодаря договоренностям с федеральной партийной и околопартийной бюрократией, то теперь в значительной степени не кандидаты должны были уговаривать и стимулировать партии взять их в список, а партии были вынуждены искать избираемых кандидатов в конкретном округе. Ранее учитывать интересы региональных элит руководство партий могло только в рамках акта «доброй воли» и согласно готовности партийного руководства учитывать реальные элитные расклады, совмещая интересы региональных элит с собственными карьерными и меркантильными интересами. Те, кто лучше других находил баланс между подобными различными интересами, тот и добивался большего успеха. Теперь учет интересов региональных элит становился необходимостью.

Это означало, что благодаря восстановлению мажоритарной части думы формировалась гораздо более сложная система взаимосвязей избранных депутатов с разными силами, в которой, помимо сохранения влияния на состав депутатов федеральной партийной бюрократии (без ее интересов невозможно, так как именно она формирует сам состав кандидатом), выросло влияние на депутатский корпус региональных властей (как держателей локального админресурса), региональных элит в

целом и самих избирателей. Пропорциональная часть при этом сокращалась, по этой причине конкуренция за места в ней усиливалась, количество необходимых для получения мандата голосов возросло, а значит и стоимость «входного билета» должна была возрасти.

В результате, с одной стороны, в Госдуме РФ совершенно закономерно резко выросла доля депутатов от партии «Единая Россия». В современных российских условиях при мажоритарной системе относительного большинства кандидаты от власти являются несомненными фаворитами, так как административный кандидат всегда один, оппозиционный же электорат всегда расколот (как минимум обычно есть хотя бы кандидаты от КПРФ, ЛДПР и СР), при этом и по обладанию организационными и финансовыми ресурсами альтернативные партии находятся в несопоставимом положении с «Единой Россией». К примеру, на выборах региональных парламентов 13 сентября 2015 г. «Единая Россия» выиграла 213 округов из 230 (или 92,6%) по мажоритарной части данных выборах, на выборах горсоветов региональных центров 491 округ из 543 (или 90,92%). Не удивительно, что и на выборах Госдумы 18.09.2016 кандидаты ЕР выиграла 203 округа из 225 (90,2%). Еще 140 мест ЕР получила по партийным спискам (54,2% голосов по официальным данным).

С другой стороны, существенно изменился и персональный состав депутатского корпуса, представленность в нем различных социальных, политических и экономических групп.

Первоначальный социально-политический состав Государственной думы, избранной 4 декабря 2011 г. (на первой сессии, без учета последующего замещения вакантных мандатов)

	ЕДИНАЯ РОССИЯ	КПРФ	ЛДПР	СР	Сумма
Бывшие главы муниципальных образований	6	-	-	-	6
Бывшие спикеры региональных парламентов	2	2	-	-	4
Бывшие губернаторы	2	1	-	1	3
Бюджетники, социальная сфера, профсоюзы	24	4	-	-	28
Деятели культуры	3	1	-	1	5
Медиа-бизнес, журналисты	3	1	1	1	6
Команды губернаторов, региональная номенклатура	26	2	-	-	28
Крупный федеральный бизнес	23	2	1	1	27
Госкорпорации	5	3	-	-	8
Силовое лобби	17	6	2	-	25
Космонавты	1	1	-	-	2
Региональный и межрегиональный бизнес (включая представителей аграрного бизнеса и аграрного лобби)	51	18	19	28	116
Спортсмены, спортивные чиновники	13	-	1	-	14
«Профессиональные политики» (общественные деятели, партийная номенклатура, федеральная номенклатура)	64	54	32	32	182
Прочее	12	-	-	-	12

Первоначальный социально-политический состав Государственной думы, избранной 18 сентября 2016 (на первой сессии, без учета последующего замещения вакантных мандатов)

	ЕДИНАЯ РОССИЯ	КПРФ	ЛДПР	СР	Вне фракций	Сумма
Бывшие главы муниципальных образований	34	-	-	-	-	34
Бывшие спикеры региональных парламентов	10	1	-	-	-	11
Бывшие губернаторы	-	-	-	-	-	
Бюджетники, социальная сфера, профсоюзы	57	7	-	-	-	64
Деятели культуры	4	1	-	1	-	6
Медиа-бизнес, журналисты	9	1	1	-	-	11
Команды губернаторов, региональная номенклатура	43	1	1	-	-	45
Крупный федеральный бизнес	19	1	1	1	-	22
Госкорпорации	5	3	-	-	-	8
Силовое лобби	17	2	2	-	-	21
Космонавты	4	1	-	-	-	5
Региональный и межрегиональный бизнес (включая представителей аграрного бизнеса и аграрного лобби)	74	6	9	8	-	97
Спортсмены, спортивные чиновники	18	-	-	1	-	19
«Профессиональные политики», общественные деятели, партийная номенклатура, федеральная номенклатура	69	21	25	12	2	129
Прочее	4	-	-	-	-	4

По этим таблицам видно, что внутри депутатского корпуса произошли существенные изменения: уменьшилось число «профессиональных политиков» (партийная и иная номенклатура, общественные деятели и т.д.) и представителей бизнеса, как федерального, так и крупного регионального, хотя эти две группы и остались самыми большими.

Самое резкое, в три раза, сокращение произошло с численностью группы, которая обозначена в таблице как «Прочее». Речь об отчасти случайных фигурах в депутатском корпусе, которые оказывались в списке нередко по формально-символическим причинам. Например, пресловутые представители «Общероссийского Народного Фронта» (ОНФ) в 2011 г., когда в списке появлялись ранее публично неизвестный «пенсионер», «рабочий» или кто-то еще просто для «социальной пестроты», сам по себе, в реальности не будучи реальным представителем организованной социальной группы. В условиях ужесточения конкуренции для подобных экспериментов места почти не оставалось. Были важны те кандидаты, кто может действительно организовать избирателей в свою поддержку и представляет некую организованную группу или обладает личной харизмой и известностью.

Резко увеличилось число представителей социальной сферы (пресловутых «бюджетников»: образование, здравоохранение, наука, социальное обеспечение и т.д.) и профсоюзов, в несколько раз выросла численность бывших глав муниципальных образований, особенно среди депутатов, избранных по мажоритарным округам. Более чем вдвое стало больше среди депутатов бывших спикеров региональных парламентов. Выросла численность группы, обозначенной как «Команды губернаторов, региональная номенклатура». Роль региональных властей при избрании «нужных» кандидатов по мажоритарным округам очевидна. Удвоилось число представителей медиа-бизнеса и журналистов, космонавтов, выросло даже число и так ранее неплохо представленных спортсменов и спортивных чиновников.

Очевидно, что дело не только в изменении формата избирательной системы. Его хватило бы для ожидавшегося увеличения доли представителей региональных элит, в том числе команд губернаторов, и сокращения доли собственно партийных и иных

федеральных чиновников. Однако изменения численности других групп – муниципалов, бизнеса, представителей медиа и спорта, показывают, что есть и иные политтехнологические и юридические причины изменения состава депутатского корпуса.

Почему уменьшилось число представителей бизнеса, хотя политические амбиции многих крупных региональных предпринимателей хорошо известны и опора напрямую на избирателей для многих из них им может быть даже более психологически удобна, чем зависимость от составляющих партийные списки бюрократов? Как представляется, это во многом следствие сознательно введенных после 2012 г. ограничений.

Так в мае 2012 года были введены дополнительные ограничения права граждан РФ быть избранными, в соответствии с которыми лишались права быть избранными граждане, когда-либо осужденные за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, независимо от срока давности. Таким образом, задним числом было введено дополнительное пожизненное наказание для граждан, давно искупивших свою вину, в том числе имевших условную и погашенную судимость. Во многих подобных случаях речь идет о спорных решениях по «экономическим» статьям, которые в российской практике нередко использовались как элемент борьбы за перераспределение собственности. Конституционный суд РФ своим Постановлением от 10 октября 2013 года отменил данное положение. После этого был принят новый Федеральный закон от 21 февраля 2014 года № 19-ФЗ. Им было установлено, что лица, осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, лишаются пассивного избирательного права до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости, а лица, осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений – до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости.

В 2013 году были фактически введены имущественные ограничения в виде невозможности регистрации при несоблюдении новых правил. В соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета

(вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, выборов глав муниципальных районов и глав городских округов кандидат обязан к моменту своей регистрации закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов. Кандидат теперь стал обязан представить письменное уведомление о том, что он не имеет указанных счетов (вкладов) и ценностей в иностранных банках, не владеет и (или) не пользуется иностранными финансовыми инструментами. Эксперты неоднократно обращали внимание, что вопреки очевидной логике, эти ограничения не для уже избранного лица, когда после избрания ему дается некий период для избавления от несовместимых с новым статусом функций и атрибутов, а речь о кандидатах. Согласно этому порядку, от всего данного имущества надо избавиться до выборов, не имея никаких гарантий, что тебя изберут. Хотя сложно представить, как можно вести крупный бизнес и не иметь счетов за рубежом. В государственной пропаганде эти ограничения называли «национализацией» элиты, хотя на самом деле речь о попытке поставить барьер для независимых людей с собственными ресурсами, которые могли добиваться успеха без опоры на админресурс и без согласия крупных чиновников.

Рост среди депутатов представителей социальной сферы, спорта, медиа-бизнеса, как представляется, является следствием выбранных политтехнологических стратегий и последствий длительного периода ограничений политической конкуренции.

Отметим, что к этой группе относятся не только депутаты, работавшие в образовании или здравоохранении непосредственно перед избиранием, но и в целом выступающие как признанные представители этой сферы. К примеру, нередко бывший директор школы или главврач вначале успел поработать в региональном парламенте или в

областной или городской администрации, а уже затем оказался в Госдуме.

Существенное увеличение числа представителей социальной сферы хорошо сочетается сразу с двумя явлениями. Первое – это заинтересованность власти, в том числе региональной, в формировании зависимого и управляемого депутатского корпуса и ставка на «бюджетозависимых» кандидатов. Это давняя и хорошо известная стратегия. К примеру, именно такая стратегия реализовывалась на выборах депутатов Московской городской думы в 2014 г. Ранее, в 1990-е гг., «думы врачей и учителей» были реальностью многих региональных парламентов и местных советов. Целый ряд губернаторов именно так стремится формировать свои региональные парламенты и сейчас. Второе – ставка на низкую явку, в первую очередь выразившаяся в переносе выборов на сентябрь. Выборы низкой явки, когда ставка делается на максимизацию явки административно зависимого и конформистски настроенного электората, это в первую очередь мобилизация властью социальных сетей, которые в нашей стране исторически формируются преимущественно по социальному принципу через органы здравоохранения, образования и социального обеспечения. Ставка на конкретные группы избирателей предполагает и подбор кандидатов, лучше всего это группы мобилизующих. Поэтому появление в списках ректоров вузов и директоров школ, уважаемых врачей или руководителей пенсионных фондов вполне закономерно и по этой причине. Причем по итогам предварительного внутрипартийного голосования (ПВГ) «Единой России», состоявшегося 22 мая 2016 г., «партия бюджетников» должна была быть еще больше. Однако в дальнейшем на фоне критики часть «бюджетников»-победителей ПВГ в список не вошла, некоторые отказались от получения мандатов уже после выборов.

Что касается увеличения среди депутатов числа представителей медиа, спорта и даже космонавтов, то здесь причина немного другая. Это следствие общего явного дефицита публично раскрученных и избираемых кандидатов, еще более усилившегося из-за стремления власти уменьшить влияние на политику независимого бизнеса. Именно по этой причине поиска кандидатов, имеющих узнаваемость

в силу своей профессии, и появляются на выборах телевизионные ведущие и корреспонденты, космонавты и спортсмены.

Появление существенной «муниципальной фракции» также отчасти связано с проблемой кадрового дефицита на раскрученных публичных политиков, способных выиграть мажоритарные округа. Главы муниципалитетов одни из немногих региональных политиков, обладающие такой известностью и одновременно опорой на те или иные структуры поддержки. Известны случаи, когда губернатор, может быть бы, и не хотел видеть бывшего

мэра депутатом, но это оказывался единственный гарантированно проходной вариант. Однако имеются и иные существенные причины. В значительном числе случаев избрание бывшего мэра в Госдуму в 2016 г. выступало как часть внутриэлитного размена и перехода от избрания мэра населением к избранию его депутатами (которыми, как правило, должны были быть избраны следующие мэры). Следствием дефицита раскрученных кандидатов и одновременно внутриэлитных разменов может выступать также избрание ряда спикеров региональных парламентов.

Внутреннее разнообразие в Госдуме VII созыва как цена доминирования

По анализу состава Госдумы VII созыва хорошо видно, что реального разнообразия интересов больше внутри формально единой фракции «Единая Россия», чем между ней и фракциями других партий, которые во многом по причине общего уменьшения числа мест для списков сократились фактически до простой формулы «партийная номенклатура плюс отдельные представители крупного регионального бизнеса».

В то же время многослойность фракции «Единой России» может восприниматься и как фактическая цена за это формальное доминирование и стремление найти всех тех, кто может мобилизовать в свою поддержку существенные группы избирателей и местных элит. Так, в ходе подбора кандидатов на выборах в ряде регионов в партию были рекрутированы даже некоторые местные оппозиционеры именно потому, что имеют значимый публичный ресурс и электоральные возможности (понятно, что речь о политически конкурентных регионах, а не о зонах «электоральной аномалии» с фактически назначаемыми депутатами).

В результате именно противоречия различных фактических интересов внутри формально общей фракции «Единая Россия» и были потенциально главной интригой в этом созыве. Таких фактических внутренних расколов (отчасти скрытых и связанных с фактической мотивацией и реальными отраслевыми

интересами) внутри фракции было несколько. Первый и самый выраженный – между теми, кто заинтересован в облегчении условий для ведения бизнеса (предпринимательско-лоббистской) через снижение налогов, сокращение полномочий различных контролирующих и лицензирующих органов, снижении силового вмешательства, защите прав собственности и честном судопроизводстве, и теми, кто скорее заинтересован в обратном (представители социальной сферы, профсоюзов) – в государственном патернализме, политике перераспределения за счет повышения налоговой нагрузки за счет тех, кто зарабатывает. Бизнесу нужны доступные кредиты, а значит, не нужны санкции, конфронтация с внешним миром и запреты (может быть, кроме узкой группы рассчитывающих на госзаказ и «импортозамещение»). Второй раскол – между «губернаторскими командами» и «муниципалами». Тем, кто много лет занимался проблемами местного самоуправления, очевидны недостатки так называемой реформы, а на самом деле контрреформы МСУ, устроенной в 2014–2015 годах. Очевидна также проблема перепредставленности регионов зоны «электоральной аномалии», в первую очередь национальных регионов Северного Кавказа и Поволжья, за счет диспропорции явки, когда сверхнизкая явка в крупных городах, регионах Сибири, Урала, российского Севера обернулась и занижением представительства этих регионов внутри

парламента.

Однако столь разнообразный и внутренне противоречивый депутатский корпус так и не позволил Госдуме VII созыва стать площадкой реальной конкуренции программ и подходов просто по причине внешних политических рамок. Это разнообразие проявлялось в решении ряда важных, но порой не самых медийных вопросов, однако мало повлияло на общий образ Госдумы. В каком-то смысле это была «Дума спящего потенциала», который так и не проснулся. Как показала пенсионная реформа 2018 г., меньше всего проблем у власти было с представителями социальной сферы. В этом есть некоторый парадокс в условиях сокращения социальных расходов, непопулярных реформ образования и здравоохранения. С одной стороны, не вызывает сомнений, что эта группа с готовностью поддерживает любые «перераспределительные» инициативы. С другой стороны, опыт показывает, что у представителей социальной сферы в российских представительных органах практически никогда не отмечается корпоративная социальная ответственность. Депутаты-«бюджетники» зачастую не защищают других «бюджетников». Каждый главврач или директор школы защищает в первую очередь свою собственную школу или больницу, но не сферу в целом. Власть это хорошо понимает и обычно учитывает интересы именно тех конкретных организаций, которые и представлены своими депутатами.

В Госдуме VII созыва очевидно постарались изменить стиль работы самого парламента (в том числе с помощью изменений Регламента), чтобы попытаться уйти от образа «бешеного принтера». Итогом стал стиль, внешне гораздо менее публично заметный и скандальный, чем у Думы предыдущей. Руководство Госдумы и парламентских фракций постаралось максимально упорядочить и централизовать законотворческий процесс, снизить влияние на него отдельных депутатов, уменьшить их персональные политические пиар-демарши. В каком-то смысле можно говорить и о попытках «компенсировать» как усиление влияния на состав депутатского корпуса региональных элит и самих региональных избирателей, так и о повышении риска выхода депутатов из-

под контроля федеральных партийных лидеров и иных кураторов через введение дополнительных механизмов контроля за ними и давления на них. Так еще весной 2016 г. Государственная Дума РФ приняла законопроект о предоставлении партиям права лишать мандатов депутатов «за систематическое неисполнение своих служебных обязанностей», оговоренных в 8 и 12 статьях закона о парламентском статусе в течение 30 календарных дней – в частности, неучастие в пленарных заседаниях, а также утрату связи с избирателями.

Кроме того, очевидно, имела место и имиджевая составляющая. Речь о вполне понятной заботе руководства Госдумы о собственной политической репутации. Отсюда стремление уменьшить число «законотворческого мусора», выдвигаемого с единственной целью попадания в новости. Именно по этому принципу целый ряд депутатов VI созыва плодил различные полуанекдотические запретительные инициативы (типа предложений запретить кеды, балетки, а также туфли на шпильках и т.д.⁴). Отсюда и стремление избежать показа в новостях пустого зала, где депутаты привычно голосуют карточками друг за друга – полный зал солиднее и лучше смотрится на экране. В результате в статью 44 Регламента Государственной Думы введена норма о том, что в случае отсутствия депутата на заседании палаты без уважительной причины, в отношении его устанавливается ответственность в виде уменьшения размера ежемесячных выплат на одну шестую за каждое пропущенное заседание. Решение о применении данной санкции принимается Комитетом по Регламенту и организации работы Думы и подлежит размещению на официальном сайте парламента. Уважительными причинами отсутствия депутата признаются временная нетрудоспособность, направление за пределы страны в составе официальной парламентской делегации, направление в служебную командировку по распоряжению Председателя Государственной Думы на основании представления руководителя фракции, исполнение полномочий членов Совета Государственной Думы. Также был изменен график работы парламентариев в регионах. Раньше депутаты работали по две недели на пленарных заседаниях: одну неделю – в комитетах и еще одну – в регионах. Теперь же депутатам выделили

4 <https://lenta.ru/news/2014/06/19/shoes/>

одну неделю для работы в регионах, а оставшиеся три занимали пленарные заседания, с которыми нужно было совмещать работу в комитетах.

В реальности важно не то, сколько депутатов в зале, а насколько они свободны в том, чтобы голосовать самостоятельно. Если при этом от них требуют партийной дисциплины и солидарного голосования, то голосует депутат сам или его карточка, не имеет политического значения. Требования ритуального присутствия при отсутствии фактического права на самостоятельность означают для многих депутатов превращение в высокооплачиваемую массовку. Данные противоречия стали сказываться на работе парламента довольно быстро и ряд статусных депутатов стал из нее уходить. Первым сложил мандат

один из наиболее состоятельных депутатов Александр Скоробогатко (был членом Совета директоров АО «Международный аэропорт “Шереметьево”», в 1998-2001 гг. – совладельцем Новороссийского морского торгового порта). Потом ушли из депутатов Александр Меткин (ранее руководил ЗАО «Таманьнефтегаз», дочерним предприятием холдинга ОТЭКО, которое занималось строительством и эксплуатацией Таманского перегрузочного комплекса по перевалке сжиженных углеводородных газов, нефти и нефтепродуктов), аграрий-предприниматель из Брянской области Владимир Жутенков (холдинг «Охотно»), известный теннисист Марат Сафин и другие.

Изменения состава Государственной думы: от 2016 к 2021

Хотя на выборах 19.09.2021 сохранилась смешанная избирательная система, однако социально-профессиональный состав Госдумы VIII созыва существенно изменился. По сравнению с 2016 г. существенно снизилось среди депутатов число бывших муниципалов, что может быть связано с общим уменьшением в 2016–2021 гг. их политического влияния и сокращения числа городов, где остались прямые выборы мэров. Избираемые депутатами, как правило, по предложению конкурсных комиссий главы муниципальных образований, не только не имеют прямой легитимности, но и более институционально слабы, чем избиравшиеся населением мэры. Дело еще и в том, что в современных условиях должность главы муниципального образования – одна из наиболее жестко ротированных: меняются они часто, что не способствует накоплению влияния и авторитета, и редкий глава работает более двух лет.

Почти вдвое по сравнению с 2016 г. снизилось число представителей социальной сферы, что можно списать на изменение подходов к кадровой политике В.В. Володина и С.В. Кириенко. Однако это находится в некотором противоречии с сохранением тренда на низкую явку. При этом уменьшилась доля

представителей образования, но выросла доля различных врачей, часто никакого отношения к борьбе с ковидом не имеющих.

Осталось почти неизменным число бывших председателей региональных парламентов, представителей региональной номенклатуры (хотя ставленников одних губернаторов в ряде регионов сменили ставленники других губернаторов: в 2016–2021 гг. до выборов в сентябре сменилось 75 губернаторов в 63 регионах, то есть 74% региона имели на момент выборов новых губернаторов), медиа-бизнеса, госкорпораций, регионального и межрегионального бизнеса. Снизилось число представителей крупного частного федерального бизнеса, несколько снизилось число прямых представителей «силового лобби» (что несколько неожиданно), спортсменов и спортивных чиновников.

При этом выросло число «профессиональных» политиков: федеральной партийной и иной номенклатуры, бывших министров, общественных деятелей, профессиональных лоббистов и т.д. В том числе, выросло число бывших губернаторов (повидимому, ничего более статусного им предложить не смогли – в 2017–2021 гг. имела место массовая ротация

губернаторского корпуса и бывших губернаторов стало крайне много). Резко выросла численность еще одной категории: почти исчезнувшие в 2016 г. депутаты из графы «Прочее», то есть малоизвестные, не обладающие почти никакими личными ресурсами (деньгами, влиянием, известностью). Это произошло благодаря двум факторам: появлению в парламенте партии «Новые люди», в списке которой было много «ноунеймов» без какой-либо политической биографии, а также активному включению в списки «Единой России» представителей различных кремлевских конкурсов («Лидеры России», «ПолитСтартап» и др.) и поощряемых Администрацией Президента в эти годы квазиобщественных структур (волонтерское движение, защита исторической памяти и семейных ценностей и др.). Напоминающие позднекомсомольские деловые игры кремлевские конкурсы, которыми элита последние несколько лет развлекала сама себя, пытаясь вырастить с их помощью «новую элиту в пробирке», видимо, казались ей настолько важными, что почти в каждом регионе участники данных кремлевских конкурсов оказались участниками праймериз «Единой России», часть которых в итоге попала в список и стала депутатами. Можно сказать, что, видимо, и губернаторы стремились таким образом сделать приятное федеральным инициаторам данных конкурсов и проектов. Некоторые из них как-то известны, однако сказать о большинстве из них нечего, кроме того, что это, судя по биографии, молодые карьеристы. К примеру, депутатом от Иркутской области после отказа лидеров территориальной группы стала загадочный кандидат Мария Василькова. Про нее известно только то, что она победитель в конкурсе «Лидеры России 2020» и отдельно отмечено, что ее наставником был министр промышленности и торговли Д.В. Мантуров.

О чем говорят эти тенденции, когда вопреки факторам смешанной избирательной системы Госдума-2021 сдвинулась по своему составу в сторону Госдумы-2011 с ее полностью пропорциональной системой? Скорее всего они говорят о том, что в кампании-2021 г. власти намного меньше внимания уделяли реальной избираемости кандидатов и поэтому при составлении списков стало больше волюнтаризма и игнорирования мнения региональных элит и реальных местных раскладов.

Как представляется, это связано с тем, что электоральные изменения 2016–2021 г. еще больше усилили управляемость избирательным процессом. Качественно и количественно увеличилось число ограничений по обладанию пассивным избирательным правом (праву быть избранным), существенно расширен список запретов баллотироваться для лиц, ранее имевших судимости. Теперь к ним, помимо осужденных за тяжкие и особо тяжкие статьи, добавились статьи средней степени тяжести.

На фоне пандемии и новых ограничений законом от 23 мая 2020 года № 153-ФЗ была введена норма, лишаящая права быть избранными граждан, осужденных к лишению свободы за совершение преступлений, предусмотренных 50-ю статьями УК РФ (преступления средней тяжести), до истечения пяти лет со дня снятия или погашения судимости. Это коснулось многих составов преступлений средней тяжести, включая и условное осуждение. В их число попали не только граждане, осужденные за преступления против личности, но и по «политическим» статьям (таким как, «публичное распространение заведомо ложной общественно значимой информации», «неоднократное нарушение правил организации митинга», «публичные призывы к экстремизму», «призывы к сепаратизму», «экстремизм», «применение насилия в отношении представителя власти»), а также массово применяемым силовиками «народным» предпринимательским («мошенничество», «присвоение или растрата») и наркотическим статьям.

После ареста Алексея Навального 17 января 2021 г. сразу по возвращению в Россию и акций протеста в его защиту почти все региональные подразделения организаций его сторонников (Фонд борьбы с коррупцией (ФБК) и «штабы Навального») подверглись силовому разгрому. В спешном порядке (вся процедура с момента внесения заняла месяц с нарушением сроков, установленных законами и регламентом Думы) был принят закон от 4 июня 2021 г. № 157-ФЗ. Данный закон лишает права быть избранными граждан России, причастных к деятельности общественного или религиозного объединения, иной организации, в отношении которых вступило в законную силу решение суда о ликвидации или запрете деятельности в связи с признанием ее экстремистской или террористической организацией. Учредители, члены руководства, руководители

региональных или других структурных подразделений и их заместители, занимавшие одну из этих позиций в срок, начинающийся за три года до дня вступления в законную силу решения суда о ликвидации или запрете деятельности организации, лишаются права быть избранными до истечения пяти лет со дня вступления в законную силу решения суда о ликвидации или запрете деятельности организации. «Простые» участники, члены, работники данной организации и иные лица, причастные к ее деятельности в срок, начинающийся за год до дня вступления в законную силу решения суда о ликвидации или запрете деятельности организации, лишаются права быть избранными до истечения трех лет со дня вступления в законную силу решения суда о ликвидации или запрете деятельности организации. Закон устанавливает, что причастностью может считаться выражение поддержки высказываниями, включая высказывания в сети Интернет, либо иными действиями (включая пожертвования и иную помощь). Данный закон вопреки нормам права предусматривает обратную силу: он карает за действия, которые в момент их совершения не считались противозаконными. Размытые формулировки (высказывания поддержки в Интернете, оказание различной помощи) создают большие возможности для произвола в отношении оппозиционно настроенных граждан.

Еще больше выросло фактическое огосударствление экономики и снизилось влияние частного бизнеса, усилились репрессивные меры в отношении независимых СМИ и НКО, еще более расширилась и ужесточилась практика применения в отношении оппозиционных организаций и даже физических лиц маркировки «иностранцев».

Существенно изменились возможности и прямых электоральных искажений. Во-первых, речь идет о фактическом введении многодневного голосования. Впервые многодневное голосование было опробовано в ходе Общероссийского голосования по изменению Конституции России в 2020 году, но оно регулировалось отдельными нормативными актами. Федеральный закон от 23 мая 2020 г. разрешил проводить фактически многодневное голосование, но формально речь шла о досрочном голосовании, и эти нормы применялись в сентябре 2020 г. Новым шагом стал Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 267-ФЗ, который впервые определил, что голосование может

проводиться «в течение нескольких дней подряд, но не более трех дней». Для выборов в Государственную Думу такое решение имеет право принять ЦИК России. В результате 18 июня 2021 г. Центризбирком принял решение о проведении голосования в течение трех дней — 17, 18 и 19 сентября 2021 г. Введение многодневного голосования существенно снижает возможности электорального контроля, который требует теперь намного больше ресурсов и создает дополнительные условия для фальсификации итогов голосования.

Стало вводиться интернет-голосование (ДЭГ – дистанционное электронное голосование), которое практически невозможно контролировать. Для этого был принят специальный закон, а Центризбирком установил список семи регионов-участников эксперимента: города Москва, Севастополь, а также Курская, Мурманская, Нижегородская, Ростовская и Ярославская области. Для участия в ДЭГ необходимо было подать заявление в электронном виде со 2 августа по 13 сентября. Кто и как голосовал на ДЭГ, и соответствуют ли выданные результаты настоящим, по мнению оппозиции, установить невозможно. Между 2016 и 2021 гг. явка по РФ выросла с 47,9% до 51,72% в относительных показателях, в абсолютных – с 52.700.992 до 56.484.685 (на 3.783.693). При этом в целом по ДЭГ по России проголосовало 2.530.839 избирателей, то есть это число составляет 67% роста явки. То, что вклад ДЭГ является существенным, наглядно доказывает Москва, на которую пришлось 76,8% всех проголосовавших по ДЭГ в РФ – в результате в Москве явка между 2016 и 2021 гг. поднялась с 35,3% до 50,12%. Именно голосование по ДЭГ привело к тому, что, если до введения результатов ДЭГ в ГАС «Выборы», в девяти московских округах лидировали кандидаты от оппозиции, а после этого ситуация кардинально изменилась, и победителями стали все 15 кандидатов, поддержанных мэром Сергеем Собяниным. При этом результаты ДЭГ в Москве были опубликованы лишь спустя 12 часов после завершения выборов, когда стали известны необходимые для победы кандидатов власти объемы «недостающих» голосов. Результаты ДЭГ вызвали жесткую критику, а его система, фактически лишенная общественного контроля, по мнению представителей оппозиции и многих представителей общественности, привела к фальсификации итогов голосования.

Первоначальный социально-политический состав Государственной думы, избранной 19 сентября 2021 г. (на первой сессии, с учетом отказов в течение первых заседаний в октябре)

	ЕДИНАЯ РОССИЯ	КПРФ	ЛДПР	СР	Новые люди+ Вне фракций	Сумма
Бывшие главы муниципальных образований	21	-	-	-	1	22
Бывшие спикеры региональных парламентов	11	-	-	-	-	11
Бывшие губернаторы	4	1	1	1	-	6
Бюджетники, социальная сфера, профсоюзы	33	1	-	-	-	34
Деятели культуры	3		-	3	1	7
Медиа-бизнес, журналисты	11			-	1	12
Команды губернаторов, региональная номенклатура	49			-	-	49
Крупный федеральный бизнес	16			1	1	18
Госкорпорации	9	1	-	-	-	10
Силовое лобби	13	2	1	-	-	16
Космонавты	3	1	-	-	-	4
Региональный и межрегиональный бизнес (включая представителей аграрного бизнеса и аграрного лобби)	70	9	9	9	1	98
Спортсмены, спортивные чиновники	16	-	-	-	-	16
«Профессиональные политики», общественные деятели, партийная номенклатура, федеральная номенклатура	67	43	12	14	7	143
Прочее	12	-	-	-	4	16

Сравнение общих изменений по созывам 2011, 2016 и 2021 годов

	2011	2016	2021
Бывшие главы муниципальных образований	6	34	22
Бывшие спикеры региональных парламентов	4	11	11
Бывшие губернаторы	3	-	6
Бюджетники, социальная сфера, профсоюзы	28	64	34
Деятели культуры	5	6	7
Медиа-бизнес, журналисты	6	11	12
Команды губернаторов, региональная номенклатура	28	45	49
Крупный федеральный бизнес	27	22	18
Госкорпорации	8	8	10
Силовое лобби	25	21	16
Космонавты	2	5	4
Региональный и межрегиональный бизнес (включая представителей аграрного бизнеса и аграрного лобби)	116	97	98
Спортсмены, спортивные чиновники	14	19	16
«Профессиональные политики», общественные деятели, партийная номенклатура, федеральная номенклатура	182	129	144
Прочее	12	4	16

Заключение

Как хорошо видно, социально-профессиональный и элитный состав Госдумы слабо коррелирует с ее партийно-фракционным составом. Фактически, разнообразие групп интересов затрагивает только одну фракцию – «Единая Россия», являющуюся искусственным конгломератом самых разных групп. Существование подобного конгломерата существенно влияет на уровень и качество политической конкуренции в стране, становясь одним из элементов общей системы управления политической жизнью. Значимое влияние на состав Госдумы имеют и прямые запреты и ограничения права быть избранным, влияющие на представительство ряда социальных и идеологических групп. В то же время подобный состав Госдумы показывает и природу, и механику формирования электоральных результатов «Единой России», которая во многом формируется по социально-корпоративному признаку, тогда как другие партии

в большей степени опираются не на корпоративную, а на идеологическую поддержку с доминированием «профессиональных» политиков.

Фактически, анализ состава депутатского корпуса показывает, что именно «Единая Россия» (как это не парадоксально), а не формально левая КПРФ, по сути, является единственной в РФ корпоративной партией. Именно корпоративная мобилизация и, очевидно, дирижируемое корпоративное представительство выступает как главный фактор электоральной мобилизации со стороны определенных социально-корпоративных групп.

В условиях реально конкурентной партийной системы, представляется, что картина была бы совсем другой – с более разнообразным представительством разных социальных групп в разных партиях и большей общей ролью «профессиональных» политиков и общественных деятелей.

Об авторе

Кынев Александр Владимирович

1975 г.р. Кандидат политических наук. Доцент Департамента политической науки Факультета социальных наук НИУ ВШЭ в 2012-2019. Руководитель экспертной группы по Мониторингу выборов Комитета Гражданских Инициатив (КГИ) 2012-2018, Фонда «Либеральная миссия» - с 2018. Руководитель аналитического отдела Ассоциации в защиту прав избирателей ГОЛОС в 2007-2012, руководитель региональных программ Фонда развития информационной политики (2004-2012). В 2008-2012 автор основной части докладов Ассоциации «ГОЛОС» по мониторингу выборов в РФ.

Автор нескольких сотен научных и публицистических статей в российских СМИ, автор и соавтор ряда книг, в частности:

- «Выборы парламентов российских регионов 2003-2009. Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы» (2009);
- «Выборы региональных парламентов в России 2009-2013: от партизации к персонализации» (2014);
- «Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволюция» (2011);
- «Как выбирала Россия 2016: результаты мониторинга избирательного процесса» (2017);
- «Губернаторы в России: Между выборами и назначениями» (2020);
- «Выборы региональных парламентов в России 2014–2020: Новая департизация и Управляемая партийность 2.0» (2021).