

М. В. Ильин

заведующий кафедрой сравнительной политологии МГИМО (У)

(при участии Н. В. Анохиной, Д. В. Ефременко, Ю. Г. Коргунюка,

Б. В. Межуева, Е. Ю. Мелешкиной)

Консолидированность политической системы
Аналитический доклад

Политики и граждане любой страны признают практическую ценность и необходимость консолидации своей собственной политической системы. Это вполне естественно. Столь же естественно и то, что консолидация не может быть абсолютной. Она всегда относительна. Ее максимизация имеет пределы как с точки зрения возможностей (за неким пределом потраченные усилия перестают давать соразмерный эффект), так и стратегических приоритетов (есть предел, за которым консолидация попросту нежелательна, избыточна). Искусство политики предполагает адекватное определение требуемого уровня консолидации, а также оценку того, какие средства могут быть затрачены с наибольшим эффектом для получения наиболее близкого к желаемому результата.

Настоящий доклад представляет собой попытку анализа возможностей и пределов консолидации отечественной политической системы с учетом тех внешних и внутренних условий развития, которые проявились на протяжении 2008 года — фактически от начала думской избирательной кампании осенью 2007 года до начала 2009 года. При этом он ориентирован не на догматический поиск способов консолидации ради самой себя и любой ценой, а на прагматическую оценку положения дел и меняющихся потребностей в консолидации.

Осуществление данного замысла осложняется тем, что отечественная политическая система лишь в течение части рассматриваемого периода функционировала в своем обычном режиме, когда действовала системная логика взаимодействия между частями политического целого. С осени 2008 года началось мощное давление кризисных явлений, что во многом нарушило логику политического взаимодействия и существенно осложнило использование наличных ресурсов управления. Эти обстоятельства вынуждают проводить анализ с учетом качественной смены самой логики политического процесса в целом и процесса консолидации в особенности.

Подготовка доклада потребовала проведения ряда предварительных исследований, представлявших самостоятельный интерес. Они включали:

- анализ согласованности и разногласий между органами власти и парламентскими партиями,
- анализ характера взаимодействия в ходе политического процесса между институтами власти и институтами гражданского общества,
- анализ деятельности институтов-посредников между государством и гражданским обществом,
- анализ политической повестки дня 2008 года,
- анализ дискуссии на первом канале российского телевидения, посвященной итогам президентских выборов,
- анализ когнитивных схем и ментальных установок, содержащихся в текстах высших должностных лиц,
- экспертный опрос в виде полужформализованных интервью с 40 экспертами — ведущими политологами-исследователями, аналитиками, политтехнологами и журналистами, специализирующимися на политическом процессе в России.

Все эти исследования послужили основой для составления доклада.

1. Исследовательская проблема и предмет анализа

Целью настоящей разработки является определение фактической траектории, образно говоря, своего рода «русла» консолидации политической системы с учетом как собственных институциональных параметров системы, так и воздействий на нее внешних и внутренних сред. Данное «русло» имеет один характер при рутинном функционировании политической системы и совершенно иной в условиях кризиса. В первом случае общий ход процесса при

всем его нелинейном характере достаточно понятен, как ясны и предельные отклонения. Во втором случае нарастает прерывистость процесса*, параметры отклонений становятся неопределеннее, пределы стабильности теряют отчетливость и превращаются в расплывчатую «серую зону». Развивая метафору, можно сказать, что движение выходит в «озеро», очертания берегов которого теряются во множестве плесов, заливов, болотистых пространств и т.п.

Анализ строится на основе различения системных и средовых воздействий на динамику политической системы, а в рамках собственно системных параметров организации власти — операционных возможностей конституции и режима (см. приложение 1 «Нормативная модель консолидации политической системы»).

Созданные в рамках политической теории нормативные схемы предполагают постоянное поддержание процесса уклонения от угроз и опасностей, а также приближения к оптимальному балансу. Однако в жизни на политический процесс влияют не только центры власти и структура системы, но и разного рода события, порожденные внутренними и внешними средами. Фактическое соотношение между средовыми влияниями и управляющими воздействиями конституции и режима** в каждом конкретном случае глубоко специфично и заметно отличается от нормативных схем. Эта специфика может быть установлена с помощью эмпирических моделей (см. приложение 2 «Эмпирическая модель консолидации политической системы»).

Проблема консолидации политической системы предстает в совершенно особом виде, когда единую логику управляющих действий разрушают непримиримые внутренние противоречия или средовые воздействия. Возникающий в этих условиях кризис препятствует сохранению последовательного политического курса. На первый план выходит логика соревнования альтернативных политических приоритетов, коалиционирования и формирования на базе возникающих коалиций новых политических курсов (см. приложение 3 «Стэнфордская эмпирическая модель кризиса политической системы»). В этих условиях приходится говорить уже не о консолидации политической системы, а о сдерживании ее рассогласования (диссинхронизации)*** или даже о сохранении ее жизнеспособности. Одновременно, разумеется, приходится заниматься поиском новых оснований для ее консолидации (согласования, синхронизации) при выходе из кризиса. Это особая задача. Она предполагает, однако, не столько выработку управленческих решений, сколько построения политических коалиций.

Как уже отмечалось, на протяжении рассматриваемого периода режим функционирования отечественной политической системы существенно изменялся. С октября 2007 года развернулись две сменявшие друг друга и взаимосвязанные избирательные кампании. Это предполагало переход политического процесса в фазу искусственного кризиса, но фактически отклонения от режима рутинного политического процесса были незначительны.

* Gersick, Connie J.G. *Revolutionary Change Theories: a Multilevel Exploration of the Punctuated Equilibrium Paradigm*. // *Academy of Management Review*. Vol 16, № 1, 1991; Romanelli E. and Michael L. Tushman. *Organizational Transformation as Punctuated Equilibrium: An Empirical Test*. // *The Academy of Management Journal*, Vol. 37, № 5, 1994; Sabherwal R., Rudy Hirschheim and Tim Goles. *The Dynamics of Alignment: Insights from a Punctuated Equilibrium Model* // *Organization Science*, Vol. 12, № 2, 2001.

2 Конституция — это условно «неизменные» параметры системы, а режим — переменные параметры организации власти (подробнее см. приложение 1).

3 Процесс, обратный консолидации, точнее именовать рассогласованием, или диссинхронизацией, как это делается создателями стэнфордской эмпирической модели кризиса (см. *Crisis, Choice, and Change. Historical Studies of Political Development*. Edited by Almond Gabriel A., Scott C. Flanagan, and Robert J. Mundt. Boston: Little, Brown, and Company. Boston, 1973).

После президентских выборов осуществлялось вполне регулярное развертывание политической системы. Однако уже осенью началась качественно новая фаза, связанная с мировым кризисом. При всем сохранении политической воли и контроля над ресурсами управления со стороны руководства страны логика кризиса, неотвратимо навязанная мировой динамикой, вынуждает и руководство, и всю страну учитывать и принимать задаваемые этой логикой условия.

С учетом всех указанных обстоятельств для адекватного анализа проблемы консолидации отечественной политической системы требуется учитывать динамику системы, условия и режимы ее существования (см. приложение 4 «Эмпирическая модель консолидации политической системы Российской Федерации»). Эта динамика отражает существование целого набора разномасштабных факторов, влияющих на те или иные ключевые моменты процесса консолидации политической системы по принципу «воронки причинности»*.

Необходимо также учитывать различные стороны или аспекты анализируемой действительности. Речь, в частности, идет о принятом в науке различии *структуры* (structure)** и *агентства*, или *действия* (agency)***. Обе эти стороны взаимосвязаны, но при этом каждая предлагает свое восприятие действительности и соответствующее поведение****. Образно говоря, восприятие мира под углом действия выведет на первый план участников политики, их желания и устремления, их поведение и коллизии между ними. Если же смотреть на мир сквозь призму структуры, то определяющими будут принятые людьми порядки, правила и связанные с этим условия действий, которые и станут отправным моментом политического поведения, его рамками, структурой.

Данное различие очень существенно для понимания способов консолидации политической системы. В одном случае задача будет восприниматься как согласование разнородных устремлений путем навязывания участникам политики властной воли или достижения соглашений с ними. В другом — потребуется создать или воссоздать правила и установки, которые позволят людям действовать согласованным образом. В одном случае политический институт действует, если только за ним стоит воля и решимость людей. В другом — эти воля и решимость могут осуществиться только благодаря использованию институтов.

* Campbell A., Converse P., Miller W., Stokes D. *The American Voter*. N.Y. . 1960; Sabatier P. *Public Policy: Toward Better Theories of the Policy Process*. — Crotty W. (ed.). *Comparative Politics, Policy, and International Relations*. Evanston, 1991; Инструментарий политолога: «воронка причинности». // «Полис». — 2002. — № 5; Мелешкина Е.Ю., Анохина Н.В. Использование «воронки причинности» для анализа поведения российских избирателей. // *Полития*, № 4. — 2001/2002; Мельвиль А.Ю., Сергеев В.М. От метафоры к объяснительной модели: «волны демократизации» и «воронка причинности». — Ильин М.В. (ред.). *Принципы и направления политических исследований (сборник материалов конференций и мероприятий, проведенных РАПН в 2001 году)*. — М., 2002.

** В данном случае под структурами понимаются устойчивые отношения, существующие независимо от воли людей и прочих субъектов политики.

*** Под действием понимаются индивиды, группы и все те силы, которые формируют политический процесс и устанавливают политические отношения. В качестве прилагательного будет использоваться слово «агентивный», например, агентивный подход, агентивный аспект и т.п.

**** Giddens A. *The Constitution of Society: Outline of a Theory of Structuration*. 1984. Cambridge: Polity Press; Archer M. *Human Agency and Social Structure: A Critique of Giddens*. — In: J.Clark, C.Modhil and S.Modhil (Eds.). *Anthony Giddens: Consensus and Controversy*. 1990; Mahoney J. and Richard Snyder. *Rethinking Agency and Structure in the Study of Regime Change*. // *Studies in Comparative International Development*. Vol. 34, № 2, 1999; Sibeon R. *Agency, Structure, and Social Change as Cross-Disciplinary Concepts*. // *Politics*. Vol. 19, № 2, 2002.

Для современной российской политики подобное различие особенно значимо в силу доминирования упований на действие (agency), с одной стороны, и скептического отношения к праву и правилам — с другой. Отсюда ожидания, что все станет хорошо, как только хорошие люди займут свои места. Все же беды народ склонен объяснять тем, что ему не повезло с начальством, а начальство — тем, что народ не готов действовать правильно.

Как будет показано далее, подобная однобокость восприятия и поведения ведет к предпочтению одних способов и инструментов консолидации политической системы в ущерб другим, например, ручному управлению (manual control) в ущерб «автопилоту» институциональной управляемости (institutional governance)*.

2. Динамика консолидации отечественной политической системы

Осенью 2007 года исходная ситуация была вполне благоприятной в плане консолидации политической системы России. На уровне ручного управления В.В. Путиным был достигнут, пожалуй, самый полный контроль над политическим процессом за все время его президентства. На институциональном уровне контроль был не столь всеобъемлющим. Сказывалась историческая динамика институционального строительства. Оставляя в стороне даже существенные детали (см. приложение 4 «Историческая динамика институционального строительства в Российской Федерации»), отметим, что инерция тренда системной деградации СССР сохранялась на протяжении всего ельцинского периода и достигла своеобразного пика во время дефолта 1998 года.

Начало поиска Б.Н. Ельциным «преемника» и назначение В.В. Путина премьер-министром символизировали начало новой фазы развития. Прежний тип инерционного развития и реактивной политики исчерпали себя. Однако условия для нового типа развития и осуществления проактивной политики еще не сформировались. Требовалось создать необходимый потенциал развития, своего рода задел институциональных заготовок и альтернативных курсов развития**.

На частичное решение только ряда, но далеко не всех подобных задач и ушли оба срока президентства В.В. Путина, хотя в отчетливой форме подобные задачи не артикулировались и, возможно, даже не осознавались. Напротив, значительные усилия тратились на прямолинейную консолидацию президентской власти, а затем и властной вертикали, исходя их давления обстоятельств и агентивной логики. Такой подход, впрочем, неожиданно удачно вошел в резонанс с общемировым структурным трендом закрепления политической гегемонии. Для четвертой волны мировых трансформаций*** с начала 90-х годов до конца

8 За последние два десятилетия в мировой политической науке утвердилось различие иерархического управления (government) и сетевой управляемости (governance). См. Kooiman J. (ed.) *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. L., Thousand Oakes, New Delhi: Sage. 1993; Rhodes R.A.W. *The New Governance: Governing without Government*. // *Political Studies*. Vol. 44, 1996; Kickert W., Erik-Hans Klijn, Johannes Franciscus Maria Koppenjan, Joop F. M. Koppenjan (eds.) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. L., Thousand Oakes, New Delhi: Sage. 1997.

9 Ильин М.В. Альтернативы политического и социально-экономического развития России в контексте выборов. // «Політична думка». — 1999. — № 3; Ильин М.В., Мелешкина Е.Ю. Выборы 1999–2000 гг. в России: трансформация электорального пространства и властных отношений. // «Політична думка». — 2000. — № 2; Ильин М.В. Развитие России: от мечтаний к политическому расчету. // «Полития». — 2000. — № 1.

10 Об этих волнах, неточно называемых волнами демократизации, см. работу Хантингтона С. (Huntington S. *The Third Wave*. Norman: Oklahoma University Press, 1991), который и пустил в оборот данное выражение, а также более ранние работы Ванханена Т. (Vanhanen T. *The Emergence of Democracy: A Comparative Study of 119 States, 1850–1979*. Helsinki: Finnish Society of Arts and Letters, 1984) и Р. Даля (Dahl R. *Democracy and Its Critics*. New Haven, L.: Yale University Press, 1989). О четвертой волне демократизации писали К. фон Бойме и М. Шмидт.

настоящего десятилетия характерен приоритет императива гегемонии в сравнении с императивом участия*. Подобная структурная особенность мирового развития благоприятствовала консолидации гегемонистских режимов в странах, возникших после распада СССР и социалистического лагеря, например, странам Балтии, Казахстану и России.

В связи с укреплением властной вертикали можно вспомнить о многочисленных действиях по дисциплинированию действительных и потенциальных союзников режима. Обращает на себя внимание демонстративное уклонение от публичной полемики с действительными и потенциальными оппонентами, включая отказ от участия в предвыборных дебатах. Тем самым задача создания задела для последующего развития фактически не решалась, что и определило внутреннюю слабость, узость, негибкость политики консолидации политической системы.

Складывается впечатление, что президент В.В. Путин и сотрудничающие с ним пропагандисты исходят из нормативной модели консолидации политической системы — причем ее статической, весьма упрощенной версии. Как показывает анализ соответствующих текстов, внимание их авторов сосредотачивалось практически исключительно на задачах одностороннего стратегического действия без учета возможности коммуникативного действия**.

Неудивительно, что выстраивание властной вертикали шло с заметным трудом. Лишь на завершающих этапах президентства В.В. Путина (во многом за счет благоприятным внутренней и внешней конъюнктурам) наметился перенос акцента на более широкую консолидацию всего режима власти и даже политической системы в целом. Обращает на себя внимание, что определенную роль в этом сыграли национальные проекты, отмеченные несколько большей «коммуникативностью», во всяком случае, включавшие некоторые элементы обратной связи и в своей идеологии, и в алгоритме практического осуществления.

2.1. Исходный момент — план Путина

Выражением данного поворота стало формирование широкой политической программы, получившей название *план Путина****, и последовательные усилия по обеспечению широкой общественной поддержки данной программы. По существу данная программа была намечена 26 апреля 2007 года в президентском Послании Федеральному собранию Российской Федерации. В нем В.В. Путин подчеркнул: «Фактически в каждом из моих восьми Посланий Федеральному собранию давалась не только оценка ситуации в стране и ее положения в мире, но и определялись приоритеты, в том числе и долгосрочные приоритеты, в социальной сфере, в экономике, во внешней и внутренней политике, в области безопасности и обороны. По сути, это и есть, может быть, неполный, но все-таки достаточно конкретный и основательный концептуальный план развития России».

* См. доклад Ильина М.В. «Закончилась ли четвертая волна демократизации?» на международной научной конференции «Новый политический цикл: повестка дня для России» (Москва, ИНИОН РАН, 5–6 декабря 2008 г.).

** О различении одностороннего стратегического действия и рефлексивного коммуникативного действия см. Habermas J. *Theorie des kommunikativen Handelns* (Bd.1: Handlungsrationality und gesellschaftliche Rationalisierung, Bd. 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft), Frankfurt am Main 1981. На русском языке см. Хабермас Ю. *Моральное сознание и коммуникативное действие*. // Пер. с нем. под ред. Складнева Д. В., послесл. Маркова Б.В. — СПб.: Наука, 2000.

*** Здесь и далее существо данной программы именуется *планом Путина* в отличие от «Плана Путина» как предвыборной программы «Единой России».

Название *план Путина* данная программа получила в комментарии Дмитрия Орлова от 25 мая 2007 года*, после чего соответствующая формула приобрела широкое распространение. Помимо отдельных статей и пропагандистских материалов издавались целые сборники. Партия «Единая Россия» использовала словосочетание в названии своей предвыборной программы «План Путина — достойное будущее великой страны», принятой 1 октября 2007 года. Использовали это клише и другие партии, например, партия «Справедливая Россия» в виде лозунга «План Путина — победа справедливости». Из-за возникших споров по поводу авторских прав на выражение «*план Путина*» потребовалось вмешательство судебной власти. Своим решением от 26 февраля 2008 года Свердловский областной суд решил, что словосочетание «*план Путина*» не является интеллектуальной собственностью партии «Единая Россия» и разрешил не только партиям, но и всем гражданам свободно использовать данное словосочетание**.

Пути консолидации политической системы осенью 2007 года выглядели вполне ясными. Проблемы представлялись по преимуществу техническими, а альтернативы сводились к трактовкам *плана Путина* и к перенесению акцентов на те или иные его аспекты. Тем самым воспроизводилась традиционная логика упования на ручное управление самого «самодержца», не на структуру, а на действие — в первую очередь на инициативу властного центра вкупе с ответной исполнительностью и дисциплиной подчиненных. Даже институциональные реформы (административная, избирательная и т.п.) отмечены логикой действия (agency), а не структуры. Важно, кто и как их заявляет. Реформы проводятся президентской властью по инициативе самого В.В. Путина, а успех зависит от интенсивности участия в их реализации президентской администрации. При этом важными оказывается не согласование правил и принятие их конвенциональности, а согласие с волей и инициативой самодержавного законодателя. Соответственно институциональное строительство неизбежно оказывается малопродуктивным и зыбким. В этих условиях повышение его эффективности начинает требовать переноса акцента как раз на структурные аспекты, на согласование правил, на их конвенциональное закрепление.

Существенную роль в выборе приоритетов сыграла, вероятно, оглядка на негативный опыт новых независимых государств, в первую очередь Украины. Многим казалось, что ослабление властным центром жесткого контроля над процессом институциональных реформ было чревато опасным рассогласованием политической системы. Об этом свидетельствовал, как представлялось российским наблюдателям, провал конституционной реформы 2006 года на Украине. Там аналогичная российской президентско-парламентская (суперпрезидентская) система*** была изменена и приближена к премьер-президентской системе****. Результатом стал острый конфликт между президентом и премьер-министром, а также общая потеря управляемости политическими и экономическими процессами.

* <http://www.rian.ru/authors/20070521/65794202.htm>

** <http://www.fontanka.ru/2008/02/26/050/>

*** Разновидность «смешанной» системы, которую характеризует максимальный контроль президента над кабинетом при минимальном раздельном выживании кабинета и парламента (Shugart M. & Carey J. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Camb.: Cambridge University Press, 1992; Шугарт М.С., Кэри Дж.М. *Президентские системы*. // Голосов Г.В. (ред.). *Современная сравнительная политология*. — М.: МОНФ, 1997. — С.198–246).

**** Другая разновидность «смешанной» системы, которую характеризует минимальный контроль президента над кабинетом при минимальном раздельном выживании кабинета и парламента.

Украинская попытка трансформировать суперпрезидентство за счет усиления парламента и кабинета явно не получила сочувствия в российском обществе, ни у властей, ни у их либеральных критиков. Ни те, ни другие не понимали, что дело тут вовсе не в характере реформы, а уж тем более — создаваемого институционального дизайна. Причина была как раз в недоделанности институтов и в мощном выпячивании факторов действия (agency), прежде всего соперничества политических сил и их лидеров. В этом отношении ситуация на Украине была намного хуже российской.

Непонимание качественных различий между ситуацией в России и на Украине влекло также просчеты в оценке «оранжевой революции». Ни напуганные ею власти, ни уповавшие на нечто подобное «супердемократы» не отдавали себе отчет, что «цветные революции» произошли в странах, где не был реализован системный императив закрепления политической гегемонии. Этот уже упоминавшийся выше императив особенно актуален для стран, возникших после распада СССР и социалистического лагеря. Однако в некоторых из них данный императив не получил адекватного подкрепления, что и стало одной из структурных причин «цветных революций». Со структурной точки зрения страны Балтии, Казахстан, Россия и другие страны, где этот императив был реализован, не предрасположены к «цветным революциям».

2.2. Дальнейшая динамика

Ритмы и политического развития не укладываются в удобные календарные рамки. Они подчиняются собственной логике. В связи с этим 2008 год не как календарная, а как политическая единица имеет свои границы и свое внутреннее деление.

По степени своего воздействия на политическую динамику 2008 года выделяются три главных комплекса события — завершение электорального цикла и связанное с ним выстраивание новой конфигурации власти (весна), пятидневная война на Кавказе (август) и распространение на Россию глобального финансового кризиса (октябрь). Если первое из них относилось к числу «плановых», то два последних, несмотря на многочисленные прогнозы как агрессивных действий тбилисского режима, так и обвала на мировых финансовых рынках, оказались экстраординарными, ломающими устоявшуюся политическую повестку. Однако точнее было бы выделить смену режима политического процесса, который от электоральной фазы перешел в рутинной, а затем вступил в кризисную. Более того, целесообразно провести более дробное деление, выделив следующие фазы:

- Первая электоральная фаза (октябрь 2007 — декабрь 2007 г.),
- Фаза электоральной передачи власти (декабрь 2007 — май 2008 гг.),
- Постэлекторальная фаза (май 2008 — август 2008 г.),
- Кавказский кризис (август — сентябрь 2008 г.),
- Фаза нарастания общего кризиса (октябрь 2008 — январь 2009 г.).

Рассмотрим эти фазы.

2.3. Первая электоральная фаза. Октябрь 2007 — декабрь 2007 г.

Сама по себе избирательная кампания является своего рода искусственным кризисом, который в соответствии с нормативной демократической теорией призван снимать напряжения и тем самым стабилизировать политическую систему. Однако «кризисные» черты избирательной кампании были заранее сведены властями к минимуму. Это было вполне понятно. Возобладали опасения, что даже искусственный кризис может оказаться слишком дестабилизирующим. Вероятно, критерии и требования политического руководства страны к параметрам устойчивости и контролируемости политического процесса оказались завышены.

Основное содержание политической повестки избирательной кампании было определено в начале октября заявлениями В.В. Путина, сделанными на VIII съезде «Единой России» — о готовности возглавить избирательный список этой партии и возможности стать во главе правительства после вступления в должность нового президента. Можно согласиться с мнением Г.О. Павловского, что властям удалось выстроить «путинский консенсус, внутри которого самые разные политические силы борются внутри руслу его политики, и это усиливает позиции лидера партии»*. Данный консенсус стал идейной и морально-психологической основой консолидации политической системы.

Была поставлена и решена задача создания «путинского большинства», которое охватывало более широкий спектр социальных и политических сил, чем те, которые напрямую связаны с «Единой Россией». Предпочтение было отдано четырехпартийному механизму выдвижения «преемника», в который наряду с «Единой Россией» были включены «Справедливая Россия», Аграрная партия и «Гражданская сила» (справившаяся с ролью противовеса СПС на праволиберальном фланге). Представители этих партий были приглашены в качестве гостей на съезд «Единой России».

Четырехпартийный формат выдвижения единого кандидата был явно избыточен с электоральной точки зрения. Однако он имел символическое значение, в частности, продемонстрировал, что сохранение столь широкого провластного большинства остается стратегическим принципом консолидации политической системы.

Преимущества, предоставленные властным режимом «Единой России», закономерно вылились в совершенно незаслуженные претензии на присвоение и монополизацию результатов усилий президента и его администрации по консолидации политической системы. План Путина был механически сделан предвыборной программой партии под названием «План Путина — достойное будущее великой страны» на ее VIII съезде 1 октября 2007 года.

Следует признать, что сам президент признавал существенные издержки, связанные использованием «Единой России» для публичного продвижения своей программы. На встрече со строителями-автодорожниками в Красноярске в ноябре 2007 года В.В. Путин разъяснял: «Что же такое «Единая Россия»? Является ли она идеальной политической структурой? Конечно, нет. Там нет пока устойчивой идеологии, принципов, за которые подавляющее большинство членов этой партии готовы бороться и положить свой авторитет. Но тем не менее она близка к власти. А к таким структурам, как правило, стараются примазаться всякие проходимцы и часто им это удается. Цель для этих людей — не благо народа, а личное обогащение. И, конечно, такой деятельностью они только компрометируют власть и партию». Оценка совершенно недвусмысленная и точная. Она осуществлена с точки зрения человеческого фактора, то есть в логике действия (*agency*). Взгляд сквозь призму структуры выявил бы еще более безрадостную картину.

«Возникает вопрос, — продолжает президент, — зачем я возглавил список «Единой России»? Потому, что лучше у нас все равно ничего нет. Конечно, нужно еще время, чтобы эта структура росла, укреплялась. И, наконец, важно то, что удалось сделать за последнее время, а кое-что удалось, это в значительной степени удалось только потому, что я (*опять agency*. — М. И.) опирался в своей практической деятельности на «Единую Россию» в парламенте, потому что там была консолидированная сила (*опять agency*. — М. И.), которая помогала мне не только принимать решения, но и проводить их в жизнь».

Почему же президент решается опереться на такого ненадежного партнера. Ответ следующий: «Стоит только прийти туда тем людям, которые скажут: «Мы знаем, как сделать

* «Независимая газета». — 06.12.2007.

лучше», как все посыплется, вот это меня беспокоит». Иными словам любой самостоятельный деятель, а профессиональный и ответственный парламентарий должен «знать, как сделать лучше», воспринимается как оппонент, несогласный. Мысль о том, чтобы втянуть его в согласование правил и тем самым институционально их закрепить, вероятно, даже не приходит в голову.

Отсюда вывод исключительно в агентивной логике: «Поэтому я, несмотря на все издержки, в том числе и для себя лично, принял решение возглавить список «Единой России», с тем чтобы убедить людей проголосовать за эту партию и помочь сформировать большинство в Государственной думе, которое считало бы себя единомышленником с правительством»*.

Подобное объяснение целиком выдержано в логике действия (agency). Со структурной точки зрения выстраивание неуклюжей и неэффективной громадины «Единая Россия» имела по меньшей мере одно важное рациональное преимущество в деле консолидации режима. Оно позволяло собрать в одном подконтрольном пространстве едва ли всех претендентов на долю в дележе властного пирога на разных уровнях, включая региональный и местный.

Обобщением плана Путина как долгосрочной программы стало выступление главы государства на заседании Государственного совета Российской Федерации 8 февраля 2008 г. В этой речи горизонт политического планирования был расширен до 2020 г., т. е. на три электоральных цикла. Как известно, в постсоветскую эпоху российские политические лидеры предпочитали воздерживаться от обязывающих заявлений долгосрочного характера, а прогнозы развития страны на более чем десятилетний период явно не относились к числу тем, которым в СМИ открыт режим наибольшего благоприятствования. По всей видимости, такой временной горизонт помимо прочего указывал на то, что комплекс договоренностей, в рамках которого должна была произойти передача президентской власти, выходит за пределы ближайших четырех лет, и именно это обстоятельство обеспечивает работоспособность всей схемы изменения конфигурации власти. Причем в этой конфигурации роль самого В.В. Путина должна была оставаться ключевой. По сути дела, сам Путин выступил идеологом поворота, который должен по времени совпасть с приходом в Кремль нового президента.

Своеобразный драматизм этой речи состоял в том, что наряду с констатацией успеха курса, проводившегося в 2000–2008 гг., президент признал, что его инерционное продолжение приведет страну к потере темпа, в конечном счете — бесповоротному отставанию от мировых лидеров и утрате суверенитета. Иными словами, чем последовательнее, жестче и «аутентичнее» будет проводиться план Путина, тем менее эффективным по существу он будет становиться.

Данное противоречие применительно к основной теме доклада означает, что избыточно жесткая консолидация политической системы вокруг вертикали власти путем монополизации парламентского и, шире, публичного пространства «Единой России» проблематизировала и усложняла консолидацию по существу.

2.4. Фаза электоральной передачи власти. Декабрь 2007 — май 2008 гг.

Это период, который в целом можно рассматривать как время уже относительно спокойно развертывания политической системы, поскольку алгоритм передачи властных полномочий президенту и премьер-министру был задан заранее. Этот алгоритм, однако, не был публично обнародован, а тем более институционально закреплён. Это и содержательно, и формально придает данной фазе собственную драматургическую организацию.

* <http://www.ria-arbitr.ru/anons.htm?id=17308>

Для законодательной власти период регулярного развертывания системы формально начался уже 24 декабря 2007 года с первым пленарным заседанием Государственной думы пятого созыва.

При формировании руководящих органов Государственной думы пятого созыва «Единая Россия» пошла навстречу остальным парламентским партиям, выделив им по 2 поста председателей комитетов. Так, из 32 комитетов коммунистам достались комитеты по промышленности (Ю. Маслюков) и по делам национальностей (В. Купцов), ЛДПР — по делам СНГ и связям с соотечественниками (А. Островский) и по делам молодежи (П. Тараканов), «Справедливой России» — по науке и наукоемким технологиям (В. Черешнев) и по делам женщин, семьи и детей (Е. Мизулина). Это обстоятельство, надо полагать, еще более способствовало смягчению напряжения между партией власти и парламентской оппозицией.

В целом деятельность всех фракций характеризовала высокая степень согласия по коренным вопросам, особенно касающимся внешней политики и государственного устройства России. Вместе с тем поле разногласий в Госдуме пятого созыва оставалось достаточно широким для того, чтобы признать утверждение о полном отсутствии оппозиции внутри российского парламента не совсем соответствующим действительности. Наибольшая дистанция разделяла «Единую Россию» и КПРФ, наименьшая — «Единую Россию» и «Справедливую Россию». ЛДПР по степени своей оппозиционности находилась где-то посредине между коммунистами и эсерами. Компартия расходилась с партией власти по максимальному кругу вопросов, справедливороссы, пожалуй, только по социально-экономическим вопросам, да и то в основном связанным с бюджетом. В то же время по отношению к деятельности финансово-экономического блока правительства не было единства даже внутри «Единой России».

Оппозиция «Справедливой России» по отношению к исполнительной власти и думскому большинству ограничивалась в основном вопросам социально-экономической и бюджетной политики. Причем складывалось впечатление, что во фракции «Справедливая Россия» сложилась своего рода специализация: вице-спикер Госдумы от СР А. Бабаков, как правило, демонстрировал лояльность по отношению к власти, заместитель руководителя фракции СР О. Дмитриева (реже И. Грачев, Г. Хованская) выступала почти исключительно с критикой финансово-экономического блока правительства, а руководитель фракции СР Н. Левичев и председатель партии, спикер Совета Федерации С. Миронов занимали сбалансированную позицию, сочетая лояльность к президенту и главе кабинета с осторожной критикой «отдельных недостатков» правительственной линии.

В целом логика усилий по консолидации политической системы задавалась планом Путина, его обновлением и уточнением в виде разработки и обсуждения концепции развития России до 2020 года. Важную роль в этом отношении сыграло выступление Д.А. Медведева буквально через неделю после заседания Госсовета на V Красноярском экономическом форуме «Россия 2008—2020. Управление ростом». В этом выступлении кандидат на президентский пост развил идеи В.В. Путина, дополнил их концепцией «Четырех «И» (институты, инфраструктура, инновации, инвестиции), а также особо подчеркнул необходимость укрепления права и правопорядка.

В своей красноярской речи Д.А. Медведев обращал внимание на опасности, связанные с развертывающимся мировым кризисом. Обращаясь к историческому опыту, он вспоминал ситуации, когда поступательное развитие страны прерывалось революционными потрясениями или безответственным втягиванием в военные конфликты. Сама стабильность если понимать ее как возможность бездействия, сопряжена с нарастающим риском. По словам

Медведева, «сегодня нами накоплен такой потенциал для развития, что глупо и безнравственно было бы им не воспользоваться, потерять шанс на качественное улучшение ситуации в экономике, в технологиях, в уровне жизни наших граждан и сформировать общество, по-настоящему устойчивое к внешним потрясениям».

В своей совокупности речи Путина и Медведева представляли собой скоординированное усилие определить политическую повестку на срок, значительно выходящий за пределы одного президентского цикла.

2.5. Новая конфигурация власти

Нередко система, которая утвердилась в России после электорального цикла 2007–2008 годов, не совсем правильно характеризуется как «танDEMократия»*. На самом деле речь идет не о двух «П»: президенте и правительстве, но о трех: президенте, правительстве и партии. Причем каждое из этих трех «П» в новой системе имеет сильные, доминирующие позиции. Речь идет о парадоксальной системе с сильным президентом, сильным правительством и с одной сильной партией «Единая Россия».

Президент, согласно этой модели, сохраняет все свои конституционные prerogatives, он имеет полное право в любой момент отправить правительство в отставку и назначить нового главу кабинета. Однако произвол действий президента оказывается ограничен фактически монопольным положением в парламенте партии «Единая Россия». Ее безусловное доминирование закреплено, в том числе и крайне жестким по отношению к мелким партиям и партиям-новичкам партийным законодательством, пропорциональной системой выборов в Думу и цензом прохождения в нее в 7%. Глава правительства является одновременно лидером правящей партии, что делает для президента крайне сложным любой маневр по смене кабинета последующего одобрения нового главы правительства Государственной думой. Между тем правительство не несет политической ответственности перед партией и не формируется на основе ее парламентской фракции. Министры правительства утверждаются совместно президентом и главой кабинета, но отнюдь не Думой, в которой главенствует «Единая Россия».

Сложилась поразительная система из трех «П», в которой каждый компонент занимает доминирующие позиции в своей собственной области, но эти области фактически не пересекаются. Президент главенствует в Конституции, партия — в законодательной власти, правительство — в сфере управления. Забегая несколько вперед в нашем изложении, скажем, что данная система, предположительно временная по основным своим характеристикам, оказалась гораздо устойчивее той, что реализовалась на Украине, не приведя за год своего функционирования ни к одному существенному конфликту властей, способному нарушить сложившуюся в годы президентства Путина стабильность.

Если у этой системы и была ахиллесова пята, то она состояла в принципиальном недопущении конкуренции ни в одном из ее сегментов. Возникновение альтернативной партии власти могло сразу же внести разлад в эту утонченную конструкцию. По естественной причине: намек на конкуренцию в электоральном поле между двумя партиями сразу же делал мыслимым политический конфликт премьера и президента, а это при сохранении де-юре суперпрезидентского режима резко усиливало ставки главы государства в возможном противостоянии с другими компонентами системы трех «П» — правительством и правящей партией.

* В прессе впервые данное слово было, вероятно, использовано Дмитрием Камышевым в статье «ТанDEMократия», опубликованной журналом «Власть» 10 марта 2008 года.

2.6. Постэлекторальная фаза. Май 2008 — август 2008 г.

Вступление в должность нового Президента России и утверждение В. Путина в качестве Председателя Правительства РФ были ознаменованы новыми заявлениями, уточняющими политическую повестку. Теперь основное внимание было сосредоточено на краткосрочном и среднесрочном горизонте действий властей. Выступая 8 мая на заседании Государственной думы, рассматривавшей вопрос об утверждении кандидатуры главы Правительства РФ, В. Путин не только подтвердил основные ориентиры макроэкономической политики (в частности, выход в ближайшие годы на однозначные показатели инфляции), но и пообещал, что «не позднее августа этого года мы должны окончательно определиться в отношении стратегии и тактики дальнейшего снижения налогового бремени». Эти меры должны распространяться как на расходы граждан и организаций на образование, здравоохранение, пенсионное обеспечение и оплату процентов по ипотечным кредитам, так и на нефтедобычу и нефтепереработку для стимулирования их роста. Путин сообщил о подготовке пакета антирейдерских законов, заявил о специальных инструментах поддержки отдельных отраслей — инфраструктуры, сельского хозяйства, судостроения и авиации.

В социальной сфере В. Путин назвал в числе первоочередных задач формирование реально работающей модели медицинского обслуживания, постоянное наращивание темпов строительства жилья, индексацию минимального размера оплаты труда с превышением прогнозируемого размера инфляции, существенное повышение реального размера трудовой пенсии при опережающем увеличении доходов пенсионеров старших возрастов.

Речь Путина в Думе свидетельствовала о том, что правительство готово более решительно использовать имеющиеся в его распоряжении ресурсы для стимулирования экономического роста. Говоря о намеченных триллионных инвестициях в энергетику и развитие транспортной системы, он признал, что эффективность государственных расходов крайне низка. Путин назвал в числе важнейших задач повышение ресурсо- и энергоэффективности экономики. Он предложил там, где это возможно, переходить к финансированию государственных услуг на основе конкретного госзаказа*.

2.7. Кавказский кризис. Август — сентябрь 2008 г.

На послевыборный период рутинного развертывания политической системы приходится сравнительно благополучно пройденный кризис, спровоцированный военными действиями Грузии в Южной Осетии. Он развивался достаточно стремительно. 1–2 августа Цхинвал подвергся массированному минометному обстрелу. Погибли шесть граждан Южной Осетии. Грузинская сторона заявила, что обстрел был ответной мерой на обстрелы грузинских территорий с осетинской стороны. В Южной Осетии началась эвакуация жителей в Северную Осетию.

7 августа посол по особым поручениям МИД России Ю. Попов сообщил, что имеется договоренность провести в штабе Смешанных сил по поддержанию мира (ССПМ) прямые грузино-осетинские переговоры при посредничестве России. Власти Южной Осетии данное предложение отвергли. В тот же день в телеобращении президент Саакашвили заявил, что готов к любым переговорам для решения конфликта с Южной Осетией, и предложил России стать гарантом широкой автономии для Южной Осетии в составе единой Грузии.

Днем 7 августа обе стороны конфликта заявили о масштабных обстрелах со стороны друг друга. С обеих сторон имелись жертвы. Обстрелам стали подвергаться посты российских миротворцев.

* <http://www.government.ru/content/governmentactivity/mainnews/archive/2008/05/08/219538.htm>

В ночь на пятницу 8 августа вслед за тем, как Михаил Саакашвили объявил об одностороннем прекращении огня, Цхинвал подвергся массированному обстрелу тяжелой артиллерией и реактивными установками залпового огня. В четвертом часу ночи на штурм города были брошены танки, следом — пехотные части. С рассветом Южная Осетия стала подвергаться ударам штурмовой авиации. Грузинская сторона официально уведомила российских миротворцев о начале войны в Южной Осетии с задержкой на два часа после начала операции, получившей название «Чистое поле». Ожидая аналогичных действий, абхазская сторона переместила войска к границе с Грузией.

Россия спустя примерно четыре часа после начала военных действий потребовала созыва Совета Безопасности ООН по ситуации в Южной Осетии.

Около 9 часов утра 8 августа подразделения грузинской армии начали обстрел российских миротворцев. Спустя семь часов колонна бронетехники российской 58-й армии вошла в Цхинвал. Северную окраину Цхинвала российским военным удалось занять примерно через два часа.

В пятницу днем, когда бои за Цхинвал шли уже более десяти часов, грузинские дипломаты в Тбилиси были уверены, что никакой полномасштабной войны не будет. «Неужели вы не видите, что Россия решила сдать Южную Осетию? Москве уже надоел этот бардак, этот бандит Кокойты, — говорили они. — Может, и хорошо, что этот гнойник прорвало сейчас. Зато потом всем станет легче»*.

9 августа Абхазия начала вооруженную операцию в верхней части Кодорского ущелья. Зона конфликта расширилась, т.к. абхазская сторона нанесла ракетно-артиллерийские удары по объектам на западе Грузии.

Боевые действия продолжались 10 августа. Во второй половине дня президент Грузии отдал приказ о прекращении огня. МИД Грузии сообщил о выводе войск из Южной Осетии. Российские официальные лица подтвердили факт начала вывода.

11 августа в Южной Осетии и Абхазии, куда были переброшены российские десантные подразделения, боестолкновения продолжались. В тот же день Франция представила план урегулирования конфликта.

12 августа завершилась операция абхазских военных в Кодорском ущелье. В этот же день Президент России Д.А. Медведев объявил о завершении операции по принуждению к миру в зоне грузино-осетинского конфликта. Одновременно на переговорах между Президентом России Д.А. Медведевым и президентом Франции Н. Саркози был принят план урегулирования конфликта. 14 августа он был подписан президентами Абхазии и Южной Осетии на встрече с Д.А. Медведевым в Кремле, 15 августа — президентом Грузии М. Саакашвили на встрече с Н. Саркози, 16 августа — Президентом России Д.А. Медведевым. 8 сентября в результате переговоров между Президентом России Д.А. Медведевым и президентом Франции Н. Саркози план был модифицирован, и новый текст был подписан президентом Саакашвили 9 сентября.

Для тандема президент–премьер решительный силовой ответ на агрессию тбилисского режима был практически безальтернативным. Действовать иначе было невозможно, не перечеркивая тем самым мюнхенский курс и не допуская катастрофического ослабления позиций России на всем постсоветском пространстве. Именно поэтому, вероятно, было принято решение не только о военном ответе на действия Грузии в Южной Осетии, но и о проведении операции в Абхазии. И В.В. Путин, и Д.А. Медведев заявили о том, что последствия авантюры Саакашвили будут иметь фатальные последствия для территориальной целостности Грузии.

* <http://www.dw-world.de/dw/>

Апогеем триумфализма стало прозвучавшее заявление президента Медведева по поводу перспектив отношений России со странами Запада, сделанное 26 августа в интервью телеканалу Russia Today: «Нас ничего не пугает, в том числе и перспектива холодной войны, но мы ее не хотим, и в этой ситуации все зависит от позиции наших партнеров. <....> Если на Западе хотят сохранять добрые отношения с Россией, они поймут причину нашего решения». Вероятно, подобными настроениями можно объяснить решение о скорейшем дипломатическом признании независимости Южной Осетии и Абхазии, которое с точки зрения долгосрочных глобальных трендов развития весьма уязвимо.

Триумфалистское настроение, охватившее российское общество и политическую элиту после победы в пятидневной войне, заглушило голоса экспертов, предостерегавших от поспешного признания независимости Южной Осетии и Абхазии, например, в этом духе высказывался С. Караганов. По всей видимости, международные издержки такого решения уже не могли перевесить в глазах российской власти выгоды консолидации общественной поддержки в России, а также возможность реализовать краткосрочные агентивные по своей логике цели: «наказать» режим Саакашвили (структурно он даже несколько консолидировался), заблокировать (надолго ли?) вступление Грузии в НАТО, показать высокую степень политического риска транзита через Грузию энергоносителей и продемонстрировать сиюминутное соотношение сил на постсоветском пространстве.

В контексте процесса консолидации политической системы кавказский кризис оказался неожиданным эквивалентом избирательного кризиса. Он снял ряд напряжений и консолидировал поддержку нового режима Медведев–Путин. Однако плавного выхода в регулярное течение политического процесса фактически не произошло отчасти из-за сохранения для России кризисной напряженности в международной сфере, отчасти из-за нарастания мировой кризисной динамики.

Полученная режимом солидарная реакция общества в долгосрочном структурном плане не перевешивала структурных осложнений. Кавказский кризис стал первым предвестником грядущей бури, может быть, даже и ее детонатором.

Хотя динамика ситуации в мире демонстрировала на протяжении всего 2008 года неуклонное нагнетание кризисных тенденций на фоне усугубления финансовых проблем, российские чиновники, банкиры и бизнесмены вплоть до октября заявляли, что России нечего бояться глобального финансового кризиса, так как она достаточно изолирована от западной экономики, развивается сама по себе и будет в состоянии пережить любые потрясения. Однако уже в сентябре чистый отток капитала из России составил 24,6 млрд долларов. За месяц индекс РТС снизился на ~28%, золотовалютные резервы сократились на 25,57 млрд долларов. Страна оказалась перед лицом кризиса.

2.8. Фаза нарастания общего кризиса. Октябрь 2008 — январь 2009 гг.

В условиях нарастания кризиса ожидаема и даже неизбежна так называемая диссинхронизация* политической системы (см. приложение 3 «Стэнфордская эмпирическая модель кризиса политической системы»). Это термин обозначает многослойные, многосоставные и многомерные процессы рассогласования привычных рутинных действий людей, а также управляющих импульсов и ответа на них.

Углубление кризиса привело к тому, что в конце года в число тем политической повестки вошла подготовка к возможным социальным протестам. Указанием на это стало

* *Crisis, Choice, and Change. Historical Studies of Political Development. Edited by Gabriel A. Almond, Scott C. Flanagan, Robert J. Mundt. Little, Brown, and Company. Boston, 1973.*

заявление президента Д. Медведева в послании Федеральному собранию 5 ноября: «Считаю своим долгом предостеречь тех, кто надеется спровоцировать обострение политической обстановки. Мы не позволим разжигать социальную и межнациональную рознь, обманывать людей и вовлекать их в противоправные действия. Конституционный порядок и впредь будет обеспечиваться всеми законными средствами». Однако первый эксцесс в этом роде произошел вскоре в медийном пространстве, когда Федеральная служба по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций на основании закона о противодействии экстремизму вынесла предупреждение газете «Ведомости» за публикацию статьи руководителя Центра социальной политики Института экономики РАН Е. Гонтмахера с красноречивым названием «Сценарий всенародной бузы: Новочеркасск-2009» (публикация от 6 ноября 2008). Гонтмахер в этой статье описал сценарий массовых волнений в г. Н-ск, вызванных массовыми увольнениями на крупном градообразующем предприятии, кризисом в розничной торговле, некомпетентностью коррумпированных местных властей и запоздалой реакцией центра. Согласно Гонтмахеру, подобный протест имеет шансы превратиться из локального выступления в общероссийскую «встряску». Гонтмахер предлагал «приступить к решительной модернизации всей российской жизни», которая (в соответствии с традиционной позицией российских либералов) должна заключаться в «минимизации государственного участия в общественных процессах, честной конкуренции и свободе частного предпринимательства».

Предупреждение, направленное полномочным федеральным органом газете «Ведомости», выглядело как стремление власти уйти от обсуждения вероятности массовых протестных выступлений. Однако уже через несколько недель первые протестные акции состоялись, хотя их сценарий и отличался от версии Гонтмахера. Причиной этих выступлений стала одна из антикризисных мер правительства — решение повысить импортные пошлины на иномарки.

По мере углубления кризиса все большую самостоятельность стали проявлять парламентские партии.

19 ноября на пленарном заседании Госдумы лидер фракции В. Жириновский в весьма резких выражениях подверг критике работу финансово-экономического блока правительства в условиях финансового кризиса: «Вы практически ограбили страну. Вы вкладывали в Америку, главного виновника кризиса, триллионы рублей, которые теперь ушли на ветер. <....> Вы не имели права направлять деньги ни в Америку, ни вообще за границу. <....> Вы забрали целый бюджет и омертвили его. Вы совершили три основные ошибки: первая — это вывод денег за границу, вторая — это объемы омертвления капитала. И третья заключается в том, что вы даете деньги банкирам, <....> которые на протяжении 15 лет грабят страну. Вы сами грабите собственный народ. <....> Вы должны уйти, особенно финансово-экономический блок»*.

Партией «Справедливая Россия» был разработан собственный план антикризисных мер, предусматривающих, в частности, снижение НДС и более серьезное, чем в предложениях правительства; снижение налога на прибыль; увеличение подоходного налога для состоятельных граждан; введение налоговых каникул для стимулирования инновационной деятельности; повышение верхней границы годового дохода, дающего право на применение упрощенной системы налогообложения; освобождение малых предприятий от уплаты земельного налога и налога на имущество сроком на 1 год; предоставление жилищных субсидий гражданам, у которых расходы на оплату ЖКХ превышают 10% от доходов семьи; обеспечение бесплатным школьным питанием учащихся из семей, в которых доходы ниже прожиточного минимума и в которых хотя бы один родитель потерял работу в условиях кризиса**.

* <http://www.ldpr.ru/events/society/5223/>

** <http://www.regnum.ru/news/1103566.html>

Состоявшаяся 4 декабря в эфире РТР прямая трансляция программы «Разговор с Владимиром Путиным» стала еще одним подтверждением того, что глава правительства и лидер «Единой России» остается ведущим модератором политической повестки.

Путин обратил особое внимание на то, что новая конфигурация власти, в частности взаимодействие Правительства РФ и партии «Единая Россия», способствует более эффективным действиям по борьбе с последствиями мирового финансового кризиса. «Без наличия такой поддержки в парламенте правительство вряд ли смогло вообще как-то функционировать. Особенно это важно сейчас, когда нужно принимать быстрые решения, быстро реагировать на происходящее в мировой экономике, в мировых финансах, а значит, и в России, события. Мы, откровенно говоря, и так уже часто запаздываем», — заявил премьер-министр. Эти высказывания Путина можно интерпретировать в том смысле, что правительство и структуры «Единой России» должны начать работать в режиме антикризисного штаба.

Это высказывание подтвердило два важных обстоятельства. Мышление Путина остается во власти агентивных предрассудков. Решение проблем он связывает с использованием или созданием очередного властного центра — в данном случае своего рода партийно-правительственного антикризисного штаба. В этом смысле вполне естественным шагом стало принятое вскоре (15 декабря 2008 года) решение о создании Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики во главе с первым вице-премьером правительства Игорь Шувалов.

Высказывания представителей российской власти свидетельствуют о том, что они не рассчитывают на изменение ситуации к лучшему до того, пока не появятся первые признаки экономического оздоровления в ведущих мировых экономиках. Вместе с тем, и Д. Медведев, и В. Путин, и возглавляющий антикризисный штаб И. Шувалов подчеркивают позитивные моменты кризиса, позволяющие снизить издержки и повысить эффективность российской экономики, сделать ее более конкурентоспособной. Российские лидеры осознают, что на этапе выхода из глобального кризиса появятся новые возможности, позволяющие занять благоприятные позиции в глобальном разделении труда. Они заявляют о том, что эти возможности не должны быть упущены. Остается надеяться, что в 2009 г. они станут более осязаемыми, а в политической повестке появятся конкретные меры, в самом деле позволяющие эти возможности не упустить.

3. Анализ тенденций и результатов консолидации отечественной политической системы

Масштабы страны, наличие разнообразных социальных, экономических, территориальных размежеваний делают консолидацию политической системы совершенно необходимым условием успешного развития и самого существования России. В этих целях руководство страны предпринимало последовательные и весьма энергичные действия. Однако институциональные возможности снятия напряжений, включения в политический процесс недовольных или обеспокоенных групп населения использовались недостаточно. Это в значительной мере объясняется как упованием пассивных и не склонных к самоорганизации масс на центр власти, так и ответной готовностью этого центра взять на себя ответственность за все, что можно, и обеспечить консолидацию политической системы путем укрепления властной вертикали. Данные обстоятельства усилили крен в сторону «ручного управления» за счет недозагрузки институтов и недоиспользования их возможностей.

Проблему усугубил все более возрастающий разрыв между формальными нормами и неформальными практиками, на которых во многом базировалась путинская консолидация. Это плохо и для институтов, и для консолидации политической системы, и для

основных акторов, включая властный тандем Медведев–Путин.

Перекося или даже деформация политики по консолидации политической системы выразались прежде всего в последовательном предпочтении, которое отдавалось агентивному потенциалу партии «Единая Россия» в ущерб структурным возможностям межпартийного соревнования на этапе избирательной кампании, инициативам президента и премьера в сравнении с рутинным формированием органов власти на этапе постэлекторального развертывания политической системы, прямому переходу на «ручное управление» вместо выстраивания коалиций на этапе кризиса.

Структурные факторы консолидации остались недоиспользованными не только из-за агентивных установок властей и их действительных или потенциальных соперников, но также по причине аморфности структурных предпосылок политической организации. Это выразилось, в частности, в расплывчатости общего соотношения режима и оппозиции, размытости размежеваний внутри как режима, так и оппозиции. Возник своего рода порочный круг. Аморфность структурных предпосылок организации заставляла политических акторов в большей степени полагаться на агентивные возможности. Это еще больше ослабляло структурные начала и усиливало агентивные. В результате институциональное строительство давало все более поверхностные и зыбкие результаты.

Подобное развитие парадоксальным образом подрывает потенциал властного центра. Так, В.В. Путин во все большей степени становится заложником «Единой России». До того, чтобы хвост стал вертеть собакой, еще не дошло, но для премьер-министра возглавляемая им партия становится все большей обузой. Он получает от нее все меньше и меньше пользы, а отдает все больше и больше.

Вместе с тем проявились и позитивные тенденции. Так, к началу рассматриваемого периода было успешно достигнуто преодоление безосновательных страхов, связанных с перспективами «цветной революции» и с неудачами конституционной реформы по украинскому образцу. Это обстоятельство, без сомнения, способствовало относительно гладкому проведению политики консолидации политической системы вплоть до осени 2008 года. Однако в условиях кризиса вновь возродились — пусть и в меньших масштабах — страхи, связанные с украинскими аналогиями. В журналистских публикациях все чаще стали мелькать два «пугала» — «цветная революция» и конфликт между Путиным и Медведевым.

В целом на протяжении рассматриваемого периода и, особенно, в нынешних условиях кризиса позитивным фактором оставался высокий уровень резистентности населения к разного рода испытаниям и его общая терпеливость. Следует учитывать, однако, что на этапе выхода из кризиса эти свойства населения могут затруднить его мобилизацию, готовность принимать и закреплять в действиях новые «связки развития» (developmental linkages), которые будет предлагать победная коалиция.

Подобные задачи, однако, еще не стоят в повестке дня. Это дело будущего. Однако об этом следует задумываться политикам, которые рассчитывают оказаться в составе грядущей победной коалиции. Подготовку к ее созданию следует начинать загодя. Следует вести дело к консолидации потенциальных партнеров, к уменьшению идейной дистанции с наиболее привлекательными и к увеличению дистанции с заведомыми маргиналами, не способными вступить в победную коалицию.

4. Результаты консолидации отечественной политической системы и вытекающие задачи

С учетом уже сформировавшихся диспропорций в использовании агентивных возможностей в ущерб структурным можно ожидать возникновения сбоев за пределами ручного

контроля руководителей и кадров в целом. В условиях кризиса это может провоцировать отчужденность граждан от власти, их разочарование и протест. Личного авторитета и обаяния руководителей, а также организованного активизма может оказаться недостаточно для предотвращения неуправляемых спонтанных реакций людей на усугубление кризисных тенденций.

Для предотвращения подобных нежелательных последствий целесообразно вести дело к постепенному и нерезкому смягчению данной диспропорции. Эта работа могла бы начаться внутри фракции «Единой России» в Государственной думе, распространиться на руководство, а затем и на всю структуру партии. При этом упор следовало бы сделать не только и не столько на повышение компетентности и оптимизацию кадрового состава партии, сколько на структурные преобразования, например, активизацию клубов и превращение в полноценные внутрипартийные фракции, связанные единой системой конкуренции и сотрудничества.

Не менее важно восстановить или установить каналы диалога с политическими активными структурами и гражданскими инициативам вне контроля «Единой России» и президентской администрации, используя этот диалог для накопления политического потенциала выхода из кризиса. С точки зрения создания перспектив и оснований для формирования победной коалиции возрастает значение сотрудничества с оппозицией, а также реформирования режима и оппозиции. Однако на практике это затруднено не только отсутствием воли или необходимых личностных качеств потенциальных партнеров, но уже отмеченной размытостью структурных оснований для формирования оппозиции, внутреннего структурирования как оппозиции, так и самого режима.

Задача подготовки к формированию победной коалиции тем более сложна, что в ближайшей перспективе следует ожидать только усиления разногласий по поводу ресурсов, контроля над ними и их перераспределения. Это, естественно, затрудняет достижение соглашений по поводу соединения ресурсов, то есть на практике создания коалиций. В этих условиях срочно требуется «отрачивать крылья» не только Медведю, но другим «животным».

Необходимо содействовать накоплению потенциала коалиционирования за счет размежевания и сотрудничества внутри узкого властного круга, отдельных структур режима (президент, правительство, другие ветви и уровни власти), «Единой России» (между ее «крыльями», а лучше полноценными внутрипартийными фракциями). Это сделает режим более инициативным и подготовленным к контактам с другими политическими силами. Это позволит нынешнему режиму организовать вокруг себя структурирование «политического класса» по основным интересам, а публичной сферы — по основным «идейным» ориентациям. Такой подход не гарантирует, но в значительной степени облегчает создание победной коалиции для выхода из кризиса.

Приложения

Приложение 1

Нормативная модель консолидации политической системы

Нормативные модели консолидации политической системы можно разделить на статические и динамические.

Статические модели задают некий оптимум существования системы и одновременно алгоритмы возвращения к данному оптимуму в случаях появления помех. Подобные модели применимы для относительно простых, однородных и фактически закрытых (тяготеющих к минимизации обмена со средой) систем, построенных на основании установке, будто идеальный политический порядок необходим и достижим, например, путем максимальной концентрации власти безусловным авторитетом.

Для сложных, неоднородных и, как правило, открытых (тяготеющих к максимизации обмена со средой) политических систем статические модели не годятся. Тут необходимы динамические системы. Они предполагают, что система представлена в виде череды сменяющих друг друга состояний и алгоритмов развертывания этих состояний. Например, модель электоральной демократии постулирует исходное состояние результатов выборов, из которого на основе ряда алгоритмов выводятся все новые и новые состояния: конституирование законодательной власти, формирование правительства, закрепление политического курса, наделение полномочиями отдельных органов, ответственных за его осуществление и т.п. Завершается данная модель включением алгоритма организации выборов: контролируемого и частичного «свертывания» отдельных институтов и развертывания специфических институтов формализации электорального соревнования и поведения итогов данного соревнования. Результатом становится выход на новое исходное состояние.

В динамических моделях оптимум соответствует своего рода коридору, в который вписывается череда запрограммированных состояний политической системы. Оптимальный коридор консолидации политической системы моделируется с учетом как внутренних институциональных параметров системы, так и внешних воздействий на нее.

Однако данный коридор имеет один характер при рутинном функционировании политической системы и совершенно иной в условиях кризиса. В первом случае общий ход процесса при всем его нелинейном характере достаточно ясен, как ясны и предельные отклонения. Во втором случае нарастает прерывистость процесса, а предельные отклонения теряют отчетливость.

В обычных условиях рутинного развертывания политической системы ее консолидация и стабилизация связаны с использованием двух основных способов политической организации — конституции (условно неизменных параметров системы) и режима (переменных параметров организации власти).

Конституция задает статичные аспекты консолидации. Эти аспекты в современной политике имеют смысл только в соотнесении с динамическими аспектами. Представления о безусловности и исчерпывающем характере статичной консолидации несовременны и опасны.

В соответствии с общими нормативными схемами политической теории режим (президент, правительство, парламентское большинство и т.п.) во взаимодействии с теневым режимом или режимами (оппозиция) обеспечивают динамическую консолидацию. Благодаря двуединому процессу соперничества и сотрудничества режима и оппозиции обеспечивается уклонение от угроз и опасностей, а также приближение к оптимальному балансу. Тем самым осуществляется развертывание политической системы внутри уже упомянутого коридора рутинного политического процесса. При этом учитывается, что на

политический процесс влияют не только управляющие воздействия, но и разного рода события, порожденные внутренними и внешними средами.

Соотношение между статичными (конституциональными) и динамическими (режимными) аспектами консолидации меняются в зависимости от условий. В период рутинного процесса условно статичные управляющие воздействия имеют приоритет, в условиях смены режима процесса — динамичные. В условиях кризиса статичные воздействия вообще могут ставиться под сомнение. При этом воздействие средовых факторов также возрастает по мере отклонения от рутинного хода дел.

Средовые воздействия могут быть самыми разнообразными, часто весьма неожиданными, как позитивными с точки зрения системы и ее консолидации, так и негативными. Первые несут возможности, вторые — ограничения, риски и даже угрозы. На практике разграничение позитивных и негативных воздействий затруднено, так как в тех или иных воздействиях позитивные и негативные аспекты переплетены.

Угрозы, опасности и риски могут быть как внешними, так и внутренними. Это различие только отчасти отвечает различию между внешней и внутренней политикой. Внешние риски и угрозы порождает среда (экология, экономика, демография и внешняя несвязанная мощь, например, терроризм и т.п.), а внутренние — все системно связанные политические институты, включая международные.

Консолидированность и устойчивость развития политических систем зависит от легитимности режима и согласия граждан с основными конституционными параметрами государственного устройства. Операционально это сводится, как правило, к согласию основных политических акторов, в идеале — к консенсусу элит и политического класса в целом, а также к пассивному приятию данного консенсуса основными группами подвластных граждан, населения.

Легитимность режима зависит от оптимальности соотношения двух во многом контрастных переменных. Это объем легитимирующего участия (поддержки, признания) и ее плотность (интенсивность).

Зачастую увеличение объема ангажированных на поддержку системы граждан ведет к уменьшению плотности такой поддержки, так как периферийно, чисто поверхностно и формально, а зачастую и вовсе номинально вовлеченные в эту поддержку граждане, например, купленные деньгами или иными благами, делают эту поддержку слабой и номинальной. Плотно ангажированные сторонники режима, как правило, действуют тем активнее и интенсивнее, чем более интегрировано их ядро. Интенсификация и плотность поддержки достигается за счет сжимания корпуса сторонников, а расширение их круга — за счет снижения плотности поддержки.

Соотношение между этими двумя параметрами носит динамический характер. Управление этим соотношением в значительной мере можно обеспечить за счет контролирования повестки дня. Формулирование повестки дня, а затем ее использование является одним из важнейших инструментов консолидации политической системы. При этом фактически намечаются контуры соперничества и сотрудничества режима и оппозиции.

Приложение 2

Эмпирическая модель консолидации политической системы

Специфические условия той или иной страны и этапа ее существования делают необходимы разработку и использование эмпирических моделей.

В жизни на политический процесс влияют не только управляющие воздействия, но и разного рода события, порожденные внутренними и внешними средами. Фактическое соотношение между средовыми влияниями и управляющими воздействиями конституции и режима в каждом конкретном случае глубоко специфично и заметно отличается от нормативных схем.

Эта специфика может быть установлена с помощью эмпирических моделей, которые дают схему не того, «как надо делать» (это предназначение нормативных моделей), а «как фактически делается». Чтобы построить подобную модель, нужно проанализировать современную (в смысле нынешнюю) практику, выявив в ней, во-первых, моменты повторения исторических аналогий, во-вторых, отличия от иных цивилизационных и национальных традиций.

Выдающийся компаративист Стейн Роккан еще в 60-е годы прошлого века эмпирически установил, что в процессе западноевропейской модернизации ключевые структуры консолидации национальных партий возникают как непрямые последствия серии четырех социальных революций: Реформации, национальной революции (образование территориальных государств), промышленной революции и международной революции (она связана с обострением классовых борьбы, деятельностью Интернационалов и находит кульминацию в Октябрьской революции в России). Согласно знаменитой «теореме замораживания» (freezing proposition) острые конфликты после своего «остывания» становятся размежеваниями или структурными основаниями политики. В Западной Европе образуются четыре основных размежевания: *церковь — государство, центр — периферия, село — промышленность, рабочие — капиталисты*. Эти размежевания после «затвердения» начинают использоваться для структурной организации взаимодействия преемников прежних непримиримых антагонистов. Благодаря этому происходит структурирование отношений режим — оппозиция и формирование партийных систем*, что становится основной для консолидации политической системы в целом.

Данная модель варьируется от одной страны Заданной Европы к другой. В зависимости от своеобразия исторического пути той или иной страны как социальные революции, так и последующие размежевания происходят далеко не одновременно. Одни революции и размежевания проявляются сильнее, другие слабее. Однако при всех различиях логика «замерзания» антагонизмов в структурные размежевания взаимодействующих политических сил и стоящих за ними партий (светских и клерикальных, общенациональных и партикулярных, аграрных и либеральных, а также классовых) не только отчетливо прослеживается эмпирически, но также прагматически используется политиками для управления процессом консолидации своих политических систем и режимов.

По практическим соображениям исследования Роккана были ограничены рамками Европы и доведены до 60-х годов. Учет глобального развития второй половины XX столетия позволяет выделить следующие революции и размежевания: революция деколонизации с ее размежеванием *метрополи — колонии*, информационная, или, скорее, креативная, рево-

* Липсет С., Роккан С. Структура размежеваний, партийные системы и предпочтения избирателей. // Политическая наука. — 2004. — № 4.

люции с ее размежеванием *капитал — знания*, революции детоталитаризации с ее размежеванием *сеть — иерархия***^{*}. Отличие перечисленных революций от классических роккановских в их меньшей остроте и кровавости, что позволяет рассчитывать на сравнительно быстрое и заметное «замерзание» и функционализацию размежеваний.

* Mikhail Ilyin. *A multidimensional model of political identities. Paper for the 19th World Congress of the International Political Science Association (Durban, South Africa, June 29 to July 4, 2003)*; Мелешкина Е. Ю. Концепция социально-политических размежеваний: Проблема универсальности. // *Политическая наука*. — 2004. — № 4.

Приложение 3

Стэнфордская эмпирическая модель кризиса политической системы

В соответствии с нормативной демократической теорией и избирательная кампания сама по себе является своего рода искусственным кризисом, который призван снимать напряжения и тем самым стабилизировать политическую систему.

Проблема консолидации политической системы предстает в совершенно особом виде, когда единую логику управляющих действий разрушают непримиримые внутренние противоречия или средовые воздействия. Неизбежна и ожидаема так называемая диссинхронизация* политической системы. Нарастают многослойные, многосоставные и многомерные процессы рассогласования привычных рутинных действий людей, а также управляющих импульсов и ответа на них. Возникающий в этих условиях кризис препятствует сохранению последовательного политического курса, поведения центров власти и их соперников, а также и подвластных. На первый план выходит логика соревнования альтернативных политических приоритетов, коалиционирования и формирования на базе возникающих коалиций новых политических курсов. В этих условиях приходится говорить уже не о консолидации политической системы, а о сдерживании ее рассогласования или даже о сохранении ее жизнеспособности. Одновременно, разумеется, приходится заниматься поиском новых оснований для ее консолидации (согласования) при выходе из кризиса.

Одним из самых удачных опытов создания эмпирической модели кризиса является «Стэнфордский проект». Это исследование было проведено под руководством Габриэля Алмонда в конце 60-х — начале 70-х годов XX века. Основой проекта послужила регулярная работа семинара по исследованию причинности развития при Институте политических исследований Стэнфордского университета. По итогам проекта была издана книга «Кризис, выбор и изменение. Исторические исследования политического развития»**.

Алмонд последовательно рассматривает четыре основные каузальные модели и лежащие в их основе теории: рационального выбора, лидерства, социальной мобилизации, а также структурный функционализм (см. таблицу 1).

На основе критики четырех направлений Алмонд и его коллеги предпринимают попытку соединить достоинства этих научных подходов.

Способ, которым стэнфордцы пытаются соединить достоинства различных подходов, схематично представлен в таблице 2. Они соединяют *предшествующую политическую систему* (antecedent political system) через серию переходных состояний с *последующей политической системой* (consequent political system). Всего получается пять фаз: исходная, три переходные и завершающая. Первая переходная фаза характеризуется ведущей ролью *независимых* переменных, как *экзогенных* (внутренних), так и *эндогенных* (внешних). Затем следует фаза, где на первый план выступают *зависимые* переменные: результаты формирования *коалиций* и *политических курсов*. Наконец, в фазе под номером IV главными становятся так называемые *связанные новации* (linked developments).

Следует обратить внимание на то, что данные пять фаз являются аналитическими инструментами, позволяющими сгруппировать эмпирические данные и выявить их значимость. В таблице мы находим не особые состояния изучаемых политий, не стадии пе-

* См. сноску № 3.

** *Crisis, Choice, and Change. Historical Studies of Political Development. Edited by Gabriel A. Almond, Scott C. Flanagan, Robert J. Mundt. Little, Brown, and Company. Boston, 1973.*

Подходы к объяснению развития		Таблица 1.
	Стабильность	Развитие
Детерминированность	Структурный функционализм	Теория социальной мобилизации
Выбор	Теория рационального выбора и коалиций	Теория лидерства

Трансформация исторического эпизода в аналитический эпизод					Таблица 2.
I	II	III	IV	V	
Начальная (предшествующая) политическая система	Независимые переменные	Зависимые переменные	Порождаемые связи	Конечная (получаемая) политическая система	
1. Свойства системы и среды	1. Внешние	1. Результирующие коалиции	1. Связи (linkages) между системой и средой	1. Свойства системы и среды	
2. Свойства структур и функций	2. Внутренние	2. Результирующий политический курс	2. Связи между структурами и функциями	2. Свойства структур и функций	
3. Свойства решений и коалиций			3. Свойства решений и коалиций	3. Связи между коалициями и принятием решений	
4. Свойства лидерства			4. Лидерские связи	4. Свойства лидерства	

перехода, а аналитических проекции, которые высвечивают некие качества, которые мы можем найти и в той, и в другой изучаемой политике — прежней и новой.

В таблице выделяются отдельно экзогенные и эндогенные, то есть внутренние и внешние, независимые переменные. Далее следуют зависимые переменные, то есть то, что получается в результате воздействия экзогенных или эндогенных факторов соответственно. Все это сильно напоминает подход структурного функционализма, может быть, несколько дополненный не вполне детерминированными самой системой произвольными действиями неких внешних и внутренних акторов. Кроме того, появляются коалиционные акторы и выражения их политической воли — политические курсы. В итоге даже с этими дополнениями мы имеем дело с детерминированной интерпретацией перехода, которую Алмонд и критиковал. Чтобы снять этот функционалистский схематизм, на следующем этапе вводятся связанные новации, что позволяет подключить три других подхода. В таблице представлены четыре связанные новации. Две отчетливо функционалистские (система–среда и структура–функция), а две иные (решения–коалиции и лидерство).

Внешние причины изменений		Таблица 3.
Независимые переменные		Зависимые переменные
А. Долгосрочный период 1. Изменения в структуре общества и культурные изменения 2. Изменения в международной системе В. Краткосрочный период	А. Структура и состав политического спроса	
1. Ускорители а) внутренние б) международные 2. Замедлители а) внутренние б) международные	В. Распределение политических ресурсов	

Внутренние причины изменений		Таблица 4.
Независимые переменные		Зависимые переменные
1. Преференции акторов 1. Ресурсы акторов 3. Предпочтения акторов в отношении решений и коалиций: А) индивидуальные В) коллективные	1. Выигравшая коалиция 2. Результирующий политический курс	

Порождаемые связи развития (developmental linkages)		Таблица 5.
Независимые переменные		Зависимые переменные
1. Сформировавшаяся коалиция 2. Результирующий политический курс	1. Связи (linkages) между системой и средой 2. Связи между структурами и функциями Связи между коалициями и принятием решений 4. Лидерские связи	

Четырехфазная модель процессов кризиса и изменения		Таблица 6.
Названия фаз	Составляющие фаз	
Первая фаза. Предшествующая политическая система	Характеристики среды и функционирования политической системы	
	СИНХРОНИЗАЦИЯ	
Вторая фаза. Изменения среды и функционирования системы	Изменения внешней среды →	← в осуществлении управления Социально-экономические изменения Агенты мобилизации требований Поляризация требований ДЕСИНХРОНИЗАЦИЯ Ускорители кризиса
Третья фаза. Формирование коалиций и разрешение кризиса	Кризис ПРОРЫВ (успешный либо предпринятый) Формирование коалиции и политического курса	
Четвертая фаза. Связи развития и разрешающая система	Структурные изменения Перераспределение ресурсов Установление связей со средой РЕСИНХРОНИЗАЦИЯ	

Более подробно зависимые и независимые переменные различных аспектов и сторон политических изменений даются в виде трех наглядных таблиц 3, 4, 5.

Во второй главе «Модели и методы исследования» Скотт Флэнаган предлагает математический аппарат для последующего исследования, а главное трансформирует методологическую схему Алмонда в операционную модель кризиса. Он отталкивается от фактически той же последовательности стадий, что мы видели в таблице 6, но располагает их для наглядности вертикально — начальная стадия вверху, а завершающая внизу. Кроме того, он соединяет две последние фазы Алмонда в одну.

На уровне первой фазы находится предшествующая система (antecedent system), которая характеризуется синхронизацией (synchronization), или, другими словами, соответствием одних действий другим, ролей — их исполнению (performance), структур — функциям и т.п. Данная фаза легко описывается средствами структурного функционализма.

При наступлении же второй фазы происходят изменения по экзогенным и эндогенным параметрам. Это независимые переменные — внешние и внутренние по отношению к системе. Внешние могут касаться всего, что находится вне данной политической системы: международных событий, экономических проблем, демографического кризиса и т.п. Внутренние изменения касаются действий политиков и граждан. Однако Флэнаган выделяет

также — и вполне справедливо — изменения в осуществлении управления (changes in government performance). Действительно, для политической системы самым главным является поддержание необходимого уровня и качества управляемости. Если управление стало в чем-либо неудовлетворительным, то это первый сигнал о возможности или даже о приближении системного кризиса.

В самом центре, на перекрестке внешних и внутренних воздействий, появляется крайне важное, ключевое звено — агенты мобилизации требований. Это субъекты, а чаще институты, организации, группы интересов, которых внешние или внутренние изменения затрагивают и которые начинают на них реагировать. В качестве одного из видов реакции они выдвигают общесистемные требования, которые затрагивают всех. Иногда это частные требования, однако в любом случае это уже особенные требования: они отличаются от тех, которые выдвигались в синхронизованном состоянии. При описанных выше условиях требования носили как позитивный, так и нормативный характер (т.е. должны были выполняться и выполнялись).

Когда требования выдвигаются в синхронизованной системе, они выполняются: один выдвигает требования, другой их выполняет. Таким образом, акторы связаны друг с другом, и между ними действует обратная связь. Обе стороны удовлетворены, и их требования сбалансированы. В результате изменений происходит поляризация требований, и возникает асимметрия требований. Помимо этого некоторые отдельные акторы начинают выдвигать требования, которые могут не согласовываться с другими. Порой одни и те же акторы могут требовать осуществления целей, которые не согласуются друг с другом в принципе, в результате чего возникает конфликт, и тогда начинается поляризация систем.

В результате поляризации требований наступает «диссинхронизация и ускорение кризиса». Эти процессы связаны не просто с поляризацией кризиса, они уже могут вовлекать какие-то институциональные, ранее существовавшие связи, которые были встроены в эту синхронную систему. Связки могут затрагиваться институциональными сбоями, они могут разрушаться, отсутствовать, в результате чего кризис начинает нарастать.

На третьей стадии происходит прорыв, успешный или предпринятый. Кризис может затягиваться в силу того, что пока нет его разрешения, прорывы один за другим неудачные, т.е. они не ведут к формированию победных коалиций. На этом уровне возникают связи трех типов — структурные (structural), распределительные (allocational) и средовые (environmental). Подобные связи появляются, когда они подготовлены формированием коалиций и их политик, что зависит от того какая используется конфигурация результирующих решений коалиции и их политических курсов. Эти коалиции и проводимые ими политические курсы также могут быть удачными или неудачными. Только при появлении достойного, минимально удовлетворительного выбора третья фаза может закончиться: мы можем получить какие-либо результаты после неопределенного числа прорывов. Таким образом, путем проб и ошибок, или, например, путем столкновения каких-либо мобилизационных планов, или столкновения каких-то лидерских потенциалов разных группировок, т.е. в результате совершенно произвольных вариантов, появляется некий предварительный результат, который, во-первых, является победным, а во-вторых, в качестве такого победного результата или любого другого результата даже проигравшие готовы его принять, поскольку этот результат лучше, чем нарастающий кризис.

На четвертой стадии должно последовать превращение этих случайных, контингентных связок, которые были найдены, в устойчивые, постоянные. Четвертая фаза связана с тем, что найденные здесь связки начинают уже укрепляться: начинаются структурные изменения, перераспределение ресурсов, система начинает осваивать среду. Эти процессы уже

регулируются, уже эта система начинает регулярно получать на входе и на выходе как раз то, что требуется. В конце концов начинается ресинхронизация. В результате этих постепенных изменений вновь формируется синхронизованная система, в которой все требования оказываются уравновешенными, система снова приходит в какое-то относительно стабильное состояние.

В рамках «Стэнфордского проекта» модель политического кризиса была проверена на материале семи исторических казусов: парламентской реформы 1832 года в Великобритании, кризиса партийной системы Великобритании 1932 года, формирования Третьей республики во Франции и Веймарской республики в Германии, ликвидации режима масимато в Мексике середины 30-х годов, реставрации Мэйдзи в Японии и первого внутреннего кризиса Индийского национального конгресса в 1960-е годы.

Эмпирический анализ примеров кризисов основан на описанной выше модели. Стэнфордцы прослеживают предусмотренные ею этапы шаг за шагом, максимально привлекая эмпирические данные. Критически важные моменты формирования коалиций они буквально просчитывают по специально разработанной формуле, которая учитывает мобилизуемые ресурсы и сплоченность коалиции (дистанцию между ее участниками). При этом они определяют все логически возможные коалиции и располагают их в порядке, соответствующем исчисляемому по формуле совокупному потенциалу коалиций. Таким образом определятся набор коалиций, который может претендовать на выигрыш, более того — в этом наборе выделяется некий субнабор, который включает в себя эти коалиции и «разумные возможности» формирования коалиций (т.е. «привилегированный набор»). Предположение заключается в том, что свобода выбора ограничена этим «привилегированным набором».

Приложение 4

Эмпирическая модель консолидации политической системы Российской Федерации

Специфические условия той или иной страны и этапа ее существования делают необходимым разработку и использование эмпирических моделей.

В жизни на политический процесс влияют не только управляющие воздействия, но и разного рода события, порожденные внутренними и внешними средами. Фактическое соотношение между средовыми влияниями и управляющими воздействиями конституции и режима в каждом конкретном случае глубоко специфично и заметно отличается от нормативных схем.

Эта специфика может быть установлена с помощью эмпирических моделей, которые дают схему не того, «как надо делать» (это предназначение нормативных моделей), а «как фактически делается». Чтобы построить подобную модель, нужно проанализировать современную (в смысле нынешнюю) практику, выявив в ней, во-первых, моменты повторения исторических аналогий, во-вторых, отличия от иных цивилизационных и национальных традиций.

Наличный политический строй стал результатом многовековых воспроизведений структур самодержавной власти, которые с большей или меньшей адекватностью можно трактовать в терминах веберовского господства, патримониального владычества (Пайпс), авторитаризма (транзитология), «Русской Системы» (Пивоваров и Фурсов) и т.п. Однако весьма длительная включенность России в процессы модернизации привела также к тому, что многие современные институты и практики были восприняты (усвоены, имитированы или симулированы) отечественной политикой под воздействием внешней и внутренней среды. Вместе с тем полученная к настоящему моменту конфигурация политического устройства лишь отчасти может характеризоваться как *двуединство государства-состояния (the state, die Staat, l'état) и гражданского общества (civil society, B?rgerliche Gesellschaft, societe civil)* — этого первичного достижения и одновременно институционального условия политической модернизации.

Комплекс институтов, который отечественные политики, юристы и многие политологи характеризуют как *государство*, во многих отношениях точнее мог бы характеризоваться как *система властного доминирования* или в сходных терминах, предназначенных для выявления несовременных аспектов властного контроля в нынешней России. О том, что подобная двусмысленность и неопределенность вполне адекватны российской политике, свидетельствует синонимия двух выражений «укрепление государственности» и «восстановление властной вертикали», во властном дискурсе вполне воспринятая и по существу не оспариваемая основной массой наших сограждан. Наряду с этим нельзя не признать, что вполне адекватный функциональный аналог государства в России сложился хотя бы за счет ее включения в мировую систему государств и достаточно успешного функционирования как участника структурообразующего ядра этой системы. Да и во внутренней политике властная структура достаточно успешно функционирует как монополист на использование принуждающего насилия, взимание налогов и сборов и т.п. — иными словами, она способна в определенной, хотя и далеко не полной, мере выступать партнером современно мыслящих и ведущих себя индивидов и их объединений.

Ядро отечественной политической системы, или вертикаль власти, в его нынешнем виде сохраняет традиционный самодержавный характер, наделяет соответствующей стилистикой всю ткань властных отношений в стране. В то же время практическое функци-

онирование осуществляется в уже модернизированной, хотя нередко и в недостаточной степени, институциональной среде, включающей административные и представительные органы власти, судебную систему, конституцию и законы, декларированные и законодательно оформленные права человека, систему выборов и т.п. Потенциально это открывает возможности для политического соревнования, однако оно крайне слабо структурировано, если структурировано вообще. Взаимодействие между политическими силами остается по большей части неформальным и неинституционализированным.

Аморфность и расплывчатость институциональной структуры усугубляется недомодернизованностью человеческого фактора или политической культуры. Отечественную политическую культуру характеризует высокая степень традиционности и традиционализма. Вместе с тем верно и то, что отечественная политическая культура по меньшей мере с петровских времен* расколота на две субкультуры: властную (вестернизованную) и простонародную (автохтонную)** . Конечно, в советский период было много сделано для преодоления данного раскола и интеграции единой политической культуры. В дело шли не только вполне традиционные средства образования и политической индоктринации, но также уничтожение специфических субкультур и их носителей. Использовалось замещение властных позиций представителями простонародья и соответствующие культурные сдвиги. Вполне систематически создавался двуединый феномен *Властепопуляции**** и «советского простого человека», имеющий вполне определенное содержательное наполнение в виде специфической советской политической культуры.

Несмотря на все усилия по консолидации единой политической культуры следы болезненного разделения на привнесенную и самобытную культуры сохраняются до сих пор. Характерно при этом, что соответствующие системы ориентаций не столько натуралистически разнесены по разным социально-демографическим группам, сколько сочетаются в сознании больших масс населения и отдельных индивидов. Раскол проходит через души большинства наших соотечественников.

В отечественной политической культуре ориентации по многим важным вопросам остаются глубоко поляризованными. При этом некогда болезненно острый антагонизм между народом и самодержавной властью превратился в основное для современной России структурное размежевание *власть — невласть*****. Подобное превращение, с одной стороны,

* Фактически этот раскол предваряется и подготавливается расколом на опричнину и земщину при Иване Грозном и церковным расколом при Алексее Михайловиче.

** Пивоваров Ю.С. Политическая культура пореформенной России. — М., 1994. — Особенно стр. 109–137.

*** Пивоваров Ю.С. Русская политика в ее историческом и культурном отношении. — М.: РОССПЭН, 2006. — С.34 и далее.

**** Подобное развитие во многом аналогично установленным Рокканом С. для Западной Европы трансформациям революционных конфликтов в структурные размежевания (см. приложение 2). В российских условиях антагонизм между народом и самодержавной властью, вылившийся в Октябрьскую революцию, впоследствии «остыл» в виде размежевания *власть — невласть*. В качестве ключевого функционального различия оно влияет на усвоение четырех европейских размежеваний Роккана и даже отчасти воспроизводит их, благодаря усилиям Власти, претендующей на статус «единственного европейца в России». В некоторых случаях Власть ясно идентифицируется с одним из полюсов размежевания: государство, центр, индустрия. Это как раз и позволило отчасти укоренить поверхностно усвоенные европейские размежевания, но в то же время придать заимствованным размежеваниям «властечцентричный» характер. Подробнее см.: Мелешкина Е.Ю. Концепция социально-политических размежеваний: проблема универсальности. // Политическая наука. — № 4, 2004; Анохина Н.В., Мелешкина Е.Ю. Эволюция структуры партийного спектра России накануне парламентских выборов 2007 г. // Полис. — 2008. — № 2.

свидетельствует о постепенном преодолении чреватых революционными потрясениями стереотипов насильственного решения политических проблем, то есть о модернизации, а с другой — о сохранении привычных конфигураций и диспозиций властных отношений, то есть о сдерживании или даже противодействии модернизации.

Данные обстоятельства серьезно осложняют консолидацию политической системы. Недостаточная структуризация и институционализация политического пространства затрудняет оказание на него управляющих воздействий. В современной России противопоставление режима и оппозиции, несмотря на широкое использование в политическом дискурсе, усвоено крайне поверхностно, а главное выступает зачастую прямой синонимической заменой размежевания *власть — невласть*. Это, разумеется, затрудняет становление самого института оппозиции в нашей стране, препятствует формированию эффективной партийной системы и т.п.

В результате вертикаль власти оказывается крайне перегруженной как формальными прерогативами, так и неформальной ответственностью за консолидацию политической системы. Исключение различных акторов из процесса принятия и осуществления принятых решений делает их фактически безответственными. Это относится помимо прочего к таким формальным и крайне важным с точки нормативной модели институтам, как Федеральное собрание и парламентские партии.

Общая логика: важна не структура, а действие, воздействие властных центров вкупе с ответной исполнительностью и дисциплиной подчиненных.

Приложение 5

Историческая динамика институционального строительства в Российской Федерации

Одной из важнейших посылок анализа нынешнего этапа развития отечественной политики является признание того, что для поздних этапов развития СССР — брежневского, андроповского и горбачевского — характерен тренд системной деградации, то есть облегчения от избыточной перегруженности системы, а также соответствовавшая этому тренду реактивная политика попустительства*.

Дефолт 1998 года символически знаменует исчерпанность потенциала реактивной политики и достижение предела системной деградации, вызванной «сбрасыванием» бремени «избыточной» ответственности центральной (самодержавной) власти. Дефолт показал, что «предстоит пережить достаточно напряженный и, возможно, длительный период, когда при сохранении прежнего тренда системной деградации и реактивной политики можно будет накапливать потенциал развития и создавать моменты порождения новых тенденций, политических решений и т.п. в расчете на постепенное вытеснение первых вторыми»**. Прежний тип инерционного развития и реактивной политики исчерпали себя. Однако условия для нового типа развития и осуществления проактивной политики еще не сформировались. Требовалось создать необходимый потенциал развития, своего рода задел институциональных заготовок и альтернативных курсов развития***.

Путинский режим вполне закономерно призван был стать переходным и во многих отношениях открытым. Как самодержавный центр он должен был стать локусом, вокруг которого и в котором протекали процессы коалиционирования, формирования победной коалиции (см. приложение 3) и выработки общей политической рамки для одного или нескольких альтернативных, но приемлемых для победной коалиции курсов проактивной политики.

В институциональном отношении путинское президентство было отмечено попытками рационализировать систему управления. Они отнюдь не сводились к укреплению прямого господства самодержавного центра или к тиражированию самодержавных моделей управления на местах, хотя подобная тенденция проявилась достаточно отчетливо.

Институциональные реформы скорее были направлены на снижение издержек и на ограничение средового (как внутреннего, так и внешнего) давления на государственные институты. В этом отношении критика путинского режима за великодержавность и антидемократизм верна лишь отчасти и может быть оправдана преимущественно в случаях неискусного, неуклюжего и в конечном счете контрпродуктивного проведения курса на ограничение средового давления на институты государственного управления. В целом же институциональные реформы, направленные на снижение издержек и на ограничение средового давления на государство, можно оценить как рациональные и отвечающие требованиям развития России.

* Ильин М. Альтернативы политического и социально-экономического развития России в контексте выборов. // «Политическая мысль». — Киев. — 1999. — № 3; Ilyin M. Alternatives to Russia's Political and Socioeconomic Development within the Context of Coming Elections. // Political Thought. Kiev. — 1999. — № 3. В основе публикации лежит доклад на семинаре журналов «Полис» и «Політична думка» (Одесса, 17–18 сентября 1999 г.).

** Текст доклада на семинаре журналов «Полис» и «Політична думка» (Одесса, 17–18 сентября 1999 г.).

*** Ильин М.В., Мелешкина Е.Ю. Выборы 1999–2000 гг. в России: трансформация электорального пространства и властных отношений. // «Політична думка». — 2000. — № 2; Ильин М.В. Развитие России: от мечтаний к политическому расчету. // «Полития». — 2000. — № 1.

Таким образом, можно констатировать, что на протяжении путинского правления происходила довольно непоследовательная и неуверенная трансформация эклектичной государственности постсамодержавного политического комплекса в сравнительно более консолидированную конструкцию.

Приложение 6

Хронология воздействий на динамику политической системы Российской Федерации

12 сентября 2007 г. — Президент России Владимир Путин принял отставку правительства М.Фрадкова. В тот же день Госдуме была предложена кандидатура В. Зубкова.

14 сентября 2007 г. — Госдума дала согласие на назначение премьер-министром В. Зубкова.

1 октября 2007 г. — 1-й этап VIII съезда «Единой России». Принята предвыборная программа ЕР «План Путина — достойное будущее великой страны». Съезд обратился к Президенту В.В. Путину возглавить избирательный список партии. Президент ответил согласием.

11 октября 2007 г. — заседание Государственного совета Российской Федерации с повесткой дня «О работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации по привлечению инвестиций для экономического развития регионов».

24 ноября 2007 г. — Марш несогласных в Москве.

2 декабря 2007 г. — выборы в Государственную думу Российской Федерации.

10 декабря 2007 г. — В. Путин поддержал кандидатуру Д. Медведева на пост Президента РФ.

11 декабря 2007 г. — Дмитрий Медведев попросил Путина дать «принципиальное согласие» возглавить российское правительство в случае его победы на президентских выборах в марте 2008 года.

17 декабря 2007 г. — 2-й этап VIII съезда «Единой России». Официальное выдвижение кандидатом на пост Президента России Д. Медведева на съезде «Единой России» от четырех партий. В ходе тайного голосования за Медведева проголосовали 478 делегатов, против — 1 делегат.

19 декабря 2007 г. — заседание Государственного совета Российской Федерации с повесткой дня «О ходе реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации на 2007 год». На заседании Госсовета Президент Путин потребовал внести изменения в ранее утвержденный трехлетний бюджет.

21 декабря 2007 г. — XIV съезд Российской экологической партии «Зеленые» поддержал кандидатуру Д.А. Медведева на пост Президента России.

24 декабря 2007 г. — завершилось формирование Общественной палаты РФ второго состава.

22 января 2008 г. — Дмитрий Медведев выступил на Гражданском форуме, организованном Общественной палатой.

23 января 2008 г. — на первом пленарном заседании Общественной палаты РФ были избраны Совет ОП, секретарь ОП (академик Е. Велихов) и его заместители (президент Московской юридической академии О. Кутафин и вице-президент Торгово-промышленной палаты С. Катырин).

28 января 2008 г. — Дмитрий Медведев заявил об отказе участвовать в предвыборных дебатах.

29 января 2008 г. — Дмитрий Медведев выступил на съезде Ассоциации юристов России. Съезд единогласно поддержал выдвижение Медведева, являющегося председателем попечительского совета АЮР, на президентский пост.

8 февраля 2008 г. — расширенное заседание Государственного совета Российской Федерации с повесткой дня «О стратегии развития России до 2020 года». В своем выступлении В.В. Путин поставил задачу разработать Концепцию инновационного развития страны до 2020 года (Концепция-2020).

15 февраля 2008 г. — выступление Д. Медведева на V Красноярском экономическом форуме «Россия 2008–2020. Управление ростом».

19–20 февраля 2008 г. — в Москве прошли переговоры представителей авиационных ведомств России и Грузии, на которых была достигнута договоренность о возобновлении прямого воздушного сообщения, прекращенного в 2006 году.

21 февраля 2008 г. — в Москве состоялся саммит СНГ — прощальный для Владимира Путина в качестве президента. На саммит собрались президенты всех стран СНГ.

21 февраля 2008 г. — Владимир Путин в ходе двусторонней встречи с президентом Грузии Михаилом Саакашвили обсудил возможные последствия вступления Грузии в НАТО для российско-грузинских отношений.

26 февраля 2008 г. — Свердловский областной суд решил, что словосочетание «план Путина» не является интеллектуальной собственностью партии «Единая Россия» и разрешил не только партиям, но и всем гражданам свободно использовать данное словосочетание.

2 марта 2008 г. — выборы Президента России. Победа Д.А. Медведева.

3 марта 2008 г. — президент России В.В. Путин подписал указ N 295 «О статусе вновь избранного и не вступившего в должность Президента Российской Федерации».

1 апреля 2008 — председатель «Единой России» спикер Госдумы Б. Грызлов заявил, что если Д. Медведев внесет кандидатуру В. Путина на должность Председателя Правительства РФ в день своего вступления в должность (7 мая), то уже на следующий день, 8 мая, Госдума на своем внеочередном заседании может утвердить В. Путина в должности.

14–15 апреля 2008 г. — IX съезд «Единой России».

15 апреля 2008 г. — на съезде партии «Единая Россия» В.В. Путин избран ее председателем.

7 мая 2008 г. — инаугурация Президента Д.А. Медведева.

8 мая 2008 г. — кандидатура В.В. Путина на пост премьер-министра был утверждена Государственной думой.

12 мая 2008 г. — Путин огласил состав нового правительства.

19 мая 2008 г. — прекращение роста российских биржевых индексов и начало их снижения.

26 мая 2008 г. — Путин на заседании президиума правительства заявил о снижении налогов и увеличении разнообразных выплат.

24 июля 2008 г. — Путин во время обсуждения резкого роста цен на металлы и уголь, предъявил претензии к ОАО «Мечел», что вызвало падение котировок акций компании.

2 августа 2008 г. — начало обстрела Южной Осетии. Началась эвакуация женщин и детей, также власти республики призывают добровольцев из республик Северного Кавказа.

7 августа 2008 г. — начало штурма Грузией города Цхинвала.

7 августа 2008 г. — ввод подразделений российской 58-й армии на территорию Южной Осетии.

16 сентября 2008 г. — «черный вторник» Российского фондового рынка, по итогам дня индекс РТС снизился более чем на 11%.

19 сентября 2008 г. — речь Президента Медведева в Кремле «на встрече с представителями общественных организаций».

2 октября 2008 г. года — руководством СПС было принято решение о самороспуске и слиянии с другими партиями.

7 октября 2008 г. — Президент России Д. Медведев заявляет, что государство предоставит российским банкам субординированный кредит на сумму до 950 млрд рублей сроком не менее чем на пять лет.

10 октября 2008 г. — Госдума в экстренном порядке принимает разработанный по требованию президента пакет антикризисных мер.

- 12 октября 2008 г. — дополнительные выборы в ряде субъектов Российской Федерации.
- 14 октября 2008 г. — заявление В.В. Путина о кризисе на заседании Правительства Российской Федерации.**
- 14 октября 2008 г. — объявление о начале военной реформы на заседании коллегии Министерства обороны Российской Федерации.
- 23 октября 2008 г. — намечавшееся оглашение ежегодного Послания Президента России Федеральному собранию отменено.
- 28 октября 2008 г. — Госдума приняла сразу во втором и третьем чтениях поправки в федеральный бюджет на 2008–2010 годы.
- 1 ноября 2008 г. — депутаты Государственной думы от КПРФ подписали открытое письмо Президенту России с требованием отказаться от концепции реформы и вынести вопрос о дальнейшем военном строительстве на всенародное обсуждение.
- 4 ноября 2008 г. — «Русский марш-2008», обобщенное название для шествий, митингов и демонстраций русских националистических движений года.
- 5 ноября 2008 г. — Президентское послание Д.А. Медведева.**
- 6 ноября 2008 г. — публикация Е. Гонтмахера «Сценарий всенародной бузы: Новочеркасск-2009».
- 7 ноября 2008 г. — публикация М. Ходорковского «Новый социализм: Левый поворот — 3. Глобальная perestroika».
- 7 ноября 2008 г. — все фракции, включая КПРФ, поддержали в первом чтении президентский пакет антикоррупционных законопроектов.
- 8 ноября 2008 г. — Председатель Правительства РФ В.В. Путин утвердил подготовленный в соответствии поручением Президента Дмитрия Медведева «План действий, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики».
- 11 ноября 2008 г. — Президент Медведев внес проекты поправок в Конституцию в Государственную думу.
- 14 ноября 2008 г. — первое чтение конституционных поправок.
- 14–15 ноября 2008 г. — антикризисный саммит G20 в Вашингтоне.
- 15 ноября 2008 г. — на внеочередном съезде СПС осуществлен самороспуск.
- 16 ноября 2008 г. — представителями самораспустившихся СПС, ДПР и «Гражданской силы» была учреждена партия «Правое дело», сопредседателями которой стали представители трех старых партий.
- 17 ноября г. — выступление Лужкова о выборах губернаторов — «сейчас этот вопрос можно вернуть к рассмотрению снова».
- 18 ноября 2008 г. — заседание Государственного совета Российской Федерации с повесткой дня «О мерах по развитию национальной конкурентоспособности в условиях мирового финансового кризиса» в Ижевске.
- 19 ноября 2008 г. — резкая критика экономической политики правительства лидером фракции В. Жириновским на пленарном заседании Госдумы.
- 19 ноября 2008 г. — второе чтение конституционных поправок.
- 21 ноября 2008 г. — третье чтение конституционных поправок.
- 26 ноября 2008 г. — Совет Федерации одобрил конституционные поправки.
- 4 декабря 2008 г. — в эфире РТР прямая трансляция программы «Разговор с Владимиром Путиным».
- 5 декабря 2008 г. — на 80-м году жизни скоропостижно скончался Святейший Патриарх Московский и всея Руси Алексей II.
- 12–13 декабря 2008 г. — учредительный съезд «Солидарности».

15 декабря 2008 г. — открытое письмо депутатов Государственной думы из фракции партии «Единая Россия» — представителей социально-консервативного клуба, в котором содержатся оценки состояния экономики страны и предлагаются определенные меры по борьбе с кризисом.

15 декабря 2008 г. — премьер-министр Владимир Путин подписал постановление о создании Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики. Председателем комиссии назначен первый вице-премьер правительства Игорь Шувалов.

19 декабря 2008 г. — В.В. Путин объявлен Человеком года по версии журнала «Тайм».

23 декабря 2008 г. — в Государственной думе выдвинут план фракции «Справедливая Россия» по стабилизации финансовой системы Российской Федерации и переходу к устойчивому развитию в условиях мирового финансового кризиса.

24 декабря 2008 г. — обращение Общественной палаты к президенту с просьбой наложить вето на закон, ограничивающий компетенцию суда присяжных («Российская газета», №4820 от 25 декабря 2008 г.).

26 декабря 2008 г. — Дмитрий Медведев подписал Законы «О противодействии коррупции» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции».

31 декабря 2008 г. — Дмитрий Медведев подписал закон, ограничивающий компетенцию суда присяжных.

Приложение 7

Отчет по результатам экспертного опроса

Для формулировки более обоснованных суждений о степени консолидации политической системы в России был проведен экспертный опрос*. Основной целью опроса была оценка экспертами ряда важных аспектов консолидации политической системы в России.

Для достижения этой цели решались следующие задачи:

- выявлялась оценка респондентами степени и областей согласия и разногласий между различными ветвями власти, причины существующих согласия и разногласий;
- выяснялась оценка экспертов степени развитости гражданского общества в России и характера его взаимодействия с государством;
- выявлялось мнение экспертов о повестке дня в современной России и основных акторах, ее формирующих;
- выяснялось соответствие существующей повестки дня набору тех проблем, которые, по мнению экспертов, объективно являются важными и актуальными для России.

В ходе опроса были проведены полужформализованные интервью с 30 экспертами — ведущими политологами-исследователями, аналитиками, политтехнологами и журналистами, специализирующимися на политическом процессе в России и имеющими различные политические ориентации. Интервью предполагало ответ экспертов на ряд закрытых вопросов с обязательными комментариями выбранных вариантов ответов и на несколько открытых вопросов.

Отношение между ветвями власти

Для выявления оценки степени и областей существующих согласия и разногласий между различными ветвями власти экспертов просили ответить на вопросы: «Какие области разногласий существуют между исполнительной и законодательной ветвями власти в современной России?», «Какие области разногласий существуют между Президентом и Правительством в современной России?».

Подавляющее большинство экспертов при ответе на первый вопрос отметили, что разногласий нет или они носят несущественный характер: «На федеральном уровне разногласий мало или они носят скрытый характер. Скорее существуют конфликты между структурами внутри исполнительной власти. А на региональном — конфликты случаются». В качестве основной причины сложившейся ситуации эксперты называли не столько достижение согласия между различными политическими силами и ветвями власти путем переговоров, согласительных процедур и т.п., сколько нарушение принципа разделения властей, возникшее в результате доминирования в парламенте партии власти «Единой России». Эксперты отмечали, что «законодательная власть полностью подчиняется исполнительной», «по сути законодательная власть превратилась в машинку для печатания нормативных документов», «представители исполнительной власти «заказывают» законы для себя», «в России нет разделения властей в обычном смысле», «законодательная власть формируется под контролем исполнительной», «законодательная власть в России мало что значит; это заложено в конституционном дизайне; кроме того, законодательная власть представляет клановые интересы, интересы местных и отраслевых элит», «не реализуется принцип ответственности законодателей перед избирателями», «существует «ручная» оппозиция».

* Опрос проводился силами сотрудников МГИМО(У) МИД РФ и ИНИОН РАН; руководитель творческого коллектива — завотделом политической науки ИНИОН РАН, доц. МГИМО(У) МИД РФ Е.Ю. Мелешкина.

Некоторые эксперты отмечали наличие разногласий в области экономики и финансов, распределения полномочий и ресурсов, между отдельными политическими фигурами. Один из экспертов выделил ряд функциональных разногласий мотивационного плана, объективно возникающих между исполнительной и законодательной ветвями власти в результате консолидации сложившегося политического режима: «Если парламенты слабы по полномочиям, их депутаты склонны заниматься не эффективностью принимаемых решений (все равно толку чуть), а продвижением собственных интересов — лоббизмом и популизмом, чтобы обеспечить переизбрание. Следовательно, есть противоречие в мотивации исполнительной власти (допустим, в сфере ее интересов — оптимизация решений и их эффективность) и депутатов. Второе. Наша «Единая Россия» в большинстве своего депутатского корпуса (и в центре, и в регионах) «социал-консервативная» по убеждениям, а «поднимать руки» ее обязывают за решения по большей части правоцентристские. Третье противоречие — между объективной необходимостью законодательной экспертизы силами депутатов и командно-приказным стилем, когда за законопроект, исходящий от исполнительной власти, можно голосовать только «за». Это третье противоречие свидетельствует о том, что парламент не может выполнять функцию «обратной связи» власти с обществом через представительный орган».

Все респонденты, признающие наличие противоречий между законодательной и исполнительной властями, отмечали, что эти разногласия носят скрытый, непубличный характер: «Единство демонстрируется». Отсутствие публичных дискуссий рассматривалось не столько как показатель консолидации политической системы, сколько как ее слабость и недостаток.

В отношении разногласий между Президентом и Правительством эксперты были более единодушны. Почти все опрошенные отмечали отсутствие таких разногласий как очевидный факт: «Между Путиным и Медведевым? Смешно!», «Президент и Премьер друзья — какие могут быть разногласия?». Однако несколько экспертов отмечали, что подобные оценки связаны, скорее всего, с отсутствием публичности. Причем опрошенные полагали, что в отношениях между Президентом и Правительством публичности еще меньше, чем в отношениях между законодательной и исполнительной властью: «Очень трудно ответить в условиях «танDEMократии», когда все ключевые решения должны согласовываться между Президентом и Премьером. Есть мелкие аппаратные противоречия, а все остальное «танDEMность» уводит так глубоко под ковер, что его не видно».

При этом некоторые эксперты высказывали предположение, что нынешняя ситуация несет в себе потенциальную опасность появления подобных разногласий и даже конфликтов. Связано это с тем, что в настоящее время в России объективно существуют два центра принятия решений (Премьер-министр и Президент): «Здесь вся проблема связана не с конкретными вопросами, а с политическими фигурами. Нынешняя «стабильная» ситуация содержит в себе мину замедленного действия в виде наличия двух центров принятия решений (естественно, Путин и Медведев)», «открытых разногласий нет, но фактически идет перетягивание каната: кто станет главнее».

Другая причина возможного перерастания разногласий между ветвями власти в открытый конфликт — экономический кризис. Эту причину в качестве возможной назвали примерно треть опрошенных, что позволяет сделать вывод, что данное умозаключение имеет под собой довольно серьезные основания. Экономический кризис, по мнению экспертов, может повлечь за собой снижение перераспределяемых властных ресурсов и усиление конкуренции между элитными группами. Кроме того, вызовет разногласия и может подвергнуться критике проводимый Правительством экономический курс.

Средние значения оценок развитости и автономности институтов гражданского общества в России Таблица 1.			
Вопросы	Среднее	Медиана	Мода
	арифметическое		
Насколько развиты в России, по Вашему мнению, институты гражданского общества?	1,76		2 1
Являются ли институты гражданского общества в целом автономными, или они зависят от государства в определении своей позиции по основным вопросам общественной и политической жизни, финансировании, решении кадровых вопросов и т.д.?	1,93		2 2

Гражданское общество — партнер государства?

В ходе опроса у экспертов выясняли их точку зрения относительно степени развития гражданского общества и характера его взаимоотношений с государством.

Для этого респондентов просили, во-первых, оценить уровень развития гражданского общества по пятибалльной шкале, где 1 означала «зачаточное состояние институтов гражданского общества», а 5 — «очень высокую степень развитости институтов гражданского общества».

Для того чтобы быть равноправным партнером государства в политических отношениях, оказывать влияние на принятие политических решений, институты гражданского общества должны быть независимы от государства и действовать в развитом правовом пространстве взаимных обязательств. Для определения степени автономии институтов гражданского общества экспертов просили оценить, насколько эти институты независимы от государства в определении своей позиции по основным вопросам общественной и политической жизни, финансировании, решении кадровых вопросов и т.п., также по пятибалльной шкале, где 1 означала «полную зависимость от государства», а 5 — «полную автономию». Результаты обработки ответов на эти вопросы представлены в таблице 1.

Как следует из таблицы, эксперты крайне скептически оценивают степень развитости гражданского общества в России и независимости его институтов от государства: гражданское общество находится в состоянии, близком к зачаточному, а степень независимости его структур от государства крайне мала. Причем в своем мнении респонденты в целом единодушны, о чем свидетельствуют невысокие показатели стандартного отклонения и дисперсии.

В ходе опроса респондентов просили прояснить их понимание причин подобной ситуации. Для этого им задавались следующие вопросы: «В чем, по Вашему мнению, заключаются трудности в развитии гражданского общества?», «Как Вы считаете, является ли гражданское общество равноправным партнером государства в политических отношениях, решении важных общественных проблем? Если нет, то почему?»

Среди причин невысокого уровня развития институтов гражданского общества, трудностей на этом пути эксперты выделяли две группы факторов. Первая включала в себя специфику культурно-политических традиций России. Выделяя эти факторы, эксперты отмечали, что в России существует «историческая традиция доминирования государства

над обществом», «у граждан крайне низкий уровень правосознания», «стремление уйти от опеки государства под опеку криминальных структур», «развитость патрон-клиентских отношений, лежащих в основе «негражданского» общества», «отсутствие среднего класса», «отсутствие традиций гражданских структур», «тоталитарные корни и тоталитарное сознание», «не укоренены отношения собственности», «слабо доверие между членами общества».

Во вторую группу входили причины режимного характера. Многие эксперты отмечали, что в стране существуют неблагоприятные условия для развития гражданского общества: «гражданскому обществу не дают развиваться», «власть активно противодействует развитию гражданского общества», «политическая элита не заинтересована в развитии гражданского общества», реализуется «политика вертикали власти, осуществление мер против «непокорных» организаций, поддержка только «покорных», «показушная игра в демократию», «институты гражданского общества образуются только сверху и контролируются сверху», «отсутствуют действенные институты демократии», «существуют созданные государством многочисленные «общественные» структуры, которые имитируют гражданское общество», осуществляются «политические преследования несогласных, нет доступа в СМИ» и т.п. В целом влияние этих факторов можно описать словами одного эксперта: «Власть не понимает, что в стратегической перспективе ей выгодно иметь развитое гражданское общество, а не управляемое стадо баранов. Власть стремится все контролировать, а контроль — это очень ресурсно затратная функция».

Некоторые респонденты выделили и причины финансового характера (отсутствие финансовых ресурсов). При этом, правда, часть опрошенных высказала суждение о том, что недостаток финансовых ресурсов у институтов гражданского общества во многом объясняется тем, что государство все больше и больше контролирует экономических игроков и финансовые потоки. Например, в значительной степени сокращена деятельность зарубежных фондов, активно действовавших на территории РФ в 1990-х гг.

Практически все эксперты отмечали, что гражданское общество не является равноправным партнером государства. Как отметил один из респондентов, «существуют две модели взаимоотношений между гражданским обществом и государством: партнерская и патерналистская. В современной России реализуется вторая модель, предполагающая создание «карманных» организаций, маргинализацию части структур, активно действовавших в 1990-е гг., «закручивание гаек» в плане формальных правил (например, законодательство о шпионаже), борьбу с «непокорными». В качестве основной причины данного явления большинство респондентов называли отсутствие гражданского общества в России или его зачаточное состояние. Следует предположить, что многие эксперты под гражданским обществом понимают не только простую совокупность его институтов, но и развитую сферу взаимных обязательств между субъектами гражданского общества, между гражданским обществом и государством. Этим во многом, вероятно, объясняются минорные оценки роли гражданского общества.

Вместе с тем некоторые эксперты высказали мнение о том, что определенную роль во взаимоотношениях с государством гражданское общество все-таки играет. Как отметил один из экспертов, «роль же в том, что в отдельных случаях гражданское общество все же способно сформулировать интересы (порой — требования). Это, например, делают крупные бизнес-ассоциации. Или выступить против наиболее одиозных решений власти: от запрета кетамина в ветеринарии, против чего восстали владельцы собак, до сужения сферы суда присяжных, против чего восстала Общественная палата».

Мнение экспертов о том, кто определяет политическую повестку дня в современной России		
Вариант ответа	Ранжирование вариантов ответов по количеству отметивших их респондентов	% отметивших вариант ответа от общего количества опрошенных (эксперты могли отмечать не более трех вариантов)
Президент и его Администрация	1	100%
Органы исполнительной власти	2	57%
Средства массовой информации	3	23%
Зарубежные центры власти	3	23%
Органы законодательной власти	4	20%
Политические партии	5	10%
Другое	6	10%
Институты гражданского общества	7	3%
Граждане	8	0%

Экспертам задавали вопрос о том, должно ли государство играть активную роль в становлении институтов гражданского общества в России. Мнения экспертов по этому вопросу разделились примерно поровну. Часть опрошенных (чуть меньше половины) полагает, что государство не должно активно вмешиваться в процесс формирования гражданского общества: «главное — не мешать, как сейчас». Другие же респонденты считают, что участие государства необходимо. При этом примерно четверть всех экспертов высказали мнение о том, что подобное участие должно заключаться в создании благоприятных условий для развития институтов гражданского общества, прежде всего норм и правил. Такая же часть респондентов отметила желательность активного вмешательства государства в функционирование самих структур гражданского общества, подчеркнув, однако, что речь идет не столько об организационных усилиях, сколько о финансовых вложениях. И лишь два респондента высказались за необходимость создания государством структур гражданского общества.

Повестка дня современной России

В ходе опроса выяснялось мнение экспертов о формировании повестки дня в РФ, соответствии набора проблем, обсуждаемых политическими акторами и СМИ, актуальным для России. Для решения этих задач экспертам задавался ряд вопросов, одним из которых был вопрос о том, кто из социальных и политических акторов формирует сегодня политическую повестку дня. Результаты ответов на вопрос приведены в таблице 2.

Как видно из таблицы, по мнению экспертов, Президент и президентская Администрация, исполнительные органы власти доминируют при формировании повестки дня в современной России. При этом Президента и администрацию как важного актора отметили все эксперты, в то время как органы исполнительной власти — немногим больше половины. Остальные субъекты влияния упоминались значительно реже. Обращает на себя внимание тот факт, что институты гражданского общества и граждане практически совсем не оказывают влияния на формирование повестки дня. Слабо воздействуют на этот процесс и

Мнение экспертов о том, какие вопросы наиболее остро стоят на политической повестке дня в современной России		
Вариант ответа	Ранжирование вариантов ответов по количеству отметивших их респондентов	% отметивших вариант ответа от общего количества опрошенных (эксперты могли отмечать не более трех вариантов)
Борьба с финансовым кризисом	1	47%
Борьба с коррупцией	2	40%
Социальное обеспечение	3	27%
Укрепление Российского государства	3	27%
Противодействие незаконной иммиграции	4	17%
Укрепление положения России на международной арене	5	10%
Другое	5	10%
Развитие институтов демократии	6	7%
Развитие федеративных отношений	7	3%
Поддержка сельского хозяйства	8	0%
Противодействие политическому экстремизму	8	0%
Политические реформы	8	0%
Борьба с терроризмом	8	0%

Таблица 3.

политические партии. Следует предположить, что в целом данный результат обусловлен сложившейся политической ситуацией доминирования одного политического актора и сужением информационного пространства.

Экспертов просили также отметить те вопросы, которые наиболее остро стоят на повестке дня в современной России. Среди наиболее актуальных для политического дискурса оказались борьба с финансовым кризисом и с коррупцией. Помимо этого часть экспертов отметила социальное обеспечение и укрепление Российского государства. Проблемы поддержки сельского хозяйства, противодействия политическому экстремизму, политических реформ и борьбы с терроризмом, по мнению опрошенных, не входят в группу основных обсуждаемых вопросов политической повестки дня.

Среди вопросов, отнесенных к варианту ответа «другое» фигурировали преступность, «сохранение власти в руках определенной группы лиц», «мобилизация политической воли у руководства страны», «укрепления доминирования «Единой России».

Эксперты разошлись во мнении о том, соответствует ли данный набор вопросов тем, которые обсуждаются в СМИ и гражданами. Примерно две трети опрошенных отметили, что в целом набор обсуждаемых на политическом и других уровнях тем примерно похож, хотя иногда наблюдаются некоторые различия. Некоторые эксперты при этом подчеркивали, что набор вопросов в СМИ не может значительно отличаться от тех, которые структуриру-

Мнение экспертов о том, какие вопросы требуют первоочередного решения в современной России		
		Таблица 4.
Вариант ответа	Ранжирование вариантов ответов по количеству отметивших их респондентов	% отметивших вариант ответа от общего количества опрошенных (эксперты могли отмечать не более трех вариантов)
Борьба с коррупцией	1	57%
Укрепление Российского государства	2	47%
Социальное обеспечение	3	40%
Борьба с финансовым кризисом	4	33%
Противодействие незаконной иммиграции	5	17%
Развитие федеративных отношений	6	13%
Развитие институтов демократии	6	13%
Поддержка сельского хозяйства	6	13%
Укрепление положения России на международной арене	7	10%
Политические реформы	7	10%
Другое	7	0%
Борьба с терроризмом	8	0%
Противодействие политическому экстремизму	8	0%

ют политический дискурс, так как средства массовой информации находятся под контролем государства. Остальные эксперты отметили различия в наборе актуальных тем. Опрошенные особенно подчеркивали отличия в приоритетах дискуссий между гражданами и между политическими субъектами. Однако в целом эксперты отмечали, что данные различия касаются не столько присутствия самих вопросов, сколько степени их важности.

Для выявления соответствия репертуара проблем, фактически формирующих политическую повестку дня в современной России (политический дискурс), объективно актуальным для России экспертам предлагали ответить на вопрос: «Какие проблемы требуют первоочередного решения в современной России?». Распределение ответов на этот вопрос представлено в таблице 4.

Сравнение перечня этих проблем с вопросами, структурирующими политический дискурс, показывает, что наборы наиболее значимых из них примерно совпадают. Однако важность отдельных вопросов, ранжирование их по числу упоминаний экспертами отличается. В частности, объективно более важной для развития России в целом, чем для структурирования ее современного политического дискурса, является, по мнению опрошенных, укрепление Российского государства. Политические реформы и развитие институтов демократии среди объективно важных для России также отмечались большим количеством экспертов. Данные различия демонстрирует таблица 5.

Ранжирование вопросов, структурирующих политических спектр России и являющихся объективно важными для нее (по количеству упоминаний экспертами)		
Варианты ответов	Структурируют политическую повестку дня	Важны для России
Борьба с коррупцией	2	1
Укрепление Российского государства	3	2
Социальное обеспечение	3	3
Борьба с финансовым кризисом	1	4
Противодействие незаконной иммиграции	4	5
Развитие федеративных отношений	7	6
Развитие институтов демократии	6	6
Поддержка сельского хозяйства	8	6
Укрепление положения России на международной арене	5	7
Политические реформы	8	7
Другое	5	7
Борьба с терроризмом	8	8
Противодействие политическому экстремизму	8	8

• • •

Проведенный анализ результатов экспертного опроса позволил сформулировать следующие выводы относительно консолидации политической системы.

В России наблюдается довольно высокий уровень согласия между различными ветвями власти на федеральном уровне. Имеющиеся разногласия не носят принципиальный характер. Однако согласие во многом носит демонстративный характер, а разногласия не являются предметом публичной политики. Кроме того, высокая степень согласия между ветвями власти объясняется не консенсусом, достигнутым путем переговоров между различными политическими силами, а нарушением принципа разделения властей, возникшим в результате доминирования в парламенте партии власти. Отсутствие публичных дискуссий между представителями различных ветвей власти и внутри них рассматривается многими экспертами не столько как показатель консолидации политической системы, сколько как ее слабость и недостаток.

Наиболее вероятная причина возможного перерастания разногласий между ветвями власти в открытый конфликт, по оценкам экспертов, — это нынешний экономический кризис, который может повлечь за собой снижение перераспределяемых властных ресурсов и усиление конкуренции между элитными группами. Другая возможная причина разногласий — наличие в нынешней системе двух центров принятия решений.

Как показали результаты опроса, перечень наиболее актуальных для России вопросов, обсуждаемых политиками, СМИ и гражданами, во многом совпадает. При этом, по оценкам экспертов, можно говорить об определенной монополизации формирова-

ния политической повестки дня Президентом, его Администрацией и исполнительными органами власти. Институты гражданского общества, граждане практически не оказывают влияние на формирование повестки дня. Слабо влияют на этот процесс политические партии.

Одной из причин данного явления служит тот факт, что, согласно результатам опроса, гражданское общество не является равноправным партнером государства в политических отношениях в силу неразвитости самого гражданского общества, культурно-политических традиций и особенностей политического режима, создающего неблагоприятные условия для развития гражданского общества.