

А. Ю. Зудин

руководитель департамента политологических программ Центра политических технологий, доцент кафедры публичной политологии факультета прикладной политологии ГУ-ВШЭ

***Распределение источников влияния
на принятие властных решений***

Задача

Главная задача предлагаемого исследования — проанализировать основные категории элит, выступающих в роли субъектов влияния на властные решения. Объектом рассмотрения стали основные категории российской элиты: административная элита федерального центра (гражданская и силовая), региональные элиты, экономическая элита (собственники и руководители крупных российских корпораций, руководство «головных ассоциаций»), политическая элита (лидеры и члены думских партий), интеллектуальная элита (лидеры экспертного сообщества). Цель анализа — выявление различных типов субъектов влияния (реальных акторов): индивидуальных игроков, неформальных группировок, добровольных объединений (союзы и ассоциации) и структур институционального типа (ведомства, крупные корпорации, «мозговые центры»). На основе этого будет предпринята попытка реконструкции определенной «модели влияния» и основных тенденций ее развития.

В соответствии с формулировкой исследовательской задачи, в работе не рассматриваются субъекты властных решений (высшее политическое руководство), политические акторы, которые не имеют реальных возможностей воздействовать на властные решения (НКО, несистемная оппозиция), а также инициативы, имеющие целью повлиять скорее на общественное мнение, чем на властные решения (хотя полностью разделить эти два типа действий не всегда будет возможно). Предметом анализа послужили действия, непосредственно направленные на изменение властных решений в федеральном центре, а также призванные повысить политический вес самих субъектов, а значит — общую способность оказывать влияние на властные решения, но только такие, информация о которых проникала в публичное пространство*.

Политический режим, контекст и «модель влияния»

При подготовке материала автор исходил из того, что возможности и ограничения для влияния на принятие властных решений («модель влияния») определяются относительно устойчивой конфигурацией институциональных и политических факторов. Эта конфигурация образует структурные и ситуативные («контекст») характеристики политического режима. «Властные решения» определяются как окончательные решения, обязательные для исполнения в рамках закона, а «влияние» — как возможность добиваться модификации или отмены этих решений в соответствии со своими интересами. Предмет влияния — вопросы, выходящие за сферу непосредственных полномочий заинтересованной стороны. В круг таких

* Предлагаемый анализ носит обзорный и конспективный характер. Автор ограничился попыткой зафиксировать основные черты и тенденции развития реконструированной «модели влияния», без углубленной их проработки. Фактический материал преимущественно остался за кадром: он использовался в иллюстративном ключе, а главное внимание уделялось реконструкции свойств и тенденций. Основные отряды элиты и субъекты влияния были подвергнуты предварительному ранжированию по условной шкале влияния, но дифференцированная количественная оценка не проводилась. В связи с изменением контекста вместо заявленных ранее в качестве субъекта возможного влияния конфессиональных элит (РПЦ, мусульмане, иудеи) были рассмотрены профсоюзы. Исследование охватывает период за неполные 16 месяцев, с декабря 2007 г. по март 2009 г. В качестве источников были использованы публикации печатных и электронных СМИ, социологические исследования элит последнего времени (с учетом долговременного характера полученных результатов) (М. Тарусина, В. Федорова, Л. Гудкова и Б. Дубина, О. Крыштановской, М. Афанасьева, Е. Шестопал, О. Гаман-Голутвиной), опросы общественного мнения трех ведущих социологических центров (Левада-Центр, ФОМ, ВЦИОМ), рейтинговая информация журнала «Политический класс», оценки влияния губернаторов (Р. Туровский и др.), материалы исследования еженедельника «Эксперт», а также научные работы по особенностям политического развития в последний период, включая публикации автора.

вопросов чаще всего входят кадровые решения, распределение полномочий (должностных и ведомственных) и финансовых ресурсов, наконец, модификация политического кузца, существующих институтов и политического устройства (политические цели).

Если авторство властных решений принадлежит высшему политическому руководству и функциональным элитам (каждой — в своей области), то субъектом влияния выступают представители различных отрядов (или категорий) элиты. («Массовые акторы» типа движений и политических партий с широким и активным членством как субъекты влияния для российской политики нехарактерны.) Как правило, элиты каждой из основных категорий не превращаются в коллективных субъектов влияния, сталкиваясь с серьезными «проблемами коллективного действия»: трудностями координации, величиной транзакционных издержек, дефицитом доверия, собственной склонностью к индивидуалистическим стратегиям и оппортунистическому поведению, ограниченным горизонтом планирования, высокой неопределенностью.

Обычно в роли субъектов влияния действуют индивидуальные игроки, которые в публичном пространстве могут позиционировать себя (или восприниматься) как представители различных отрядов элит, иногда имеют на это формальные полномочия и легитимные основания (когда являются руководителями союзов, ассоциаций и объединений). Есть основания утверждать, что иногда в роли субъектов влияния могут выступать также относительно устойчивые группировки, объединяющие представителей различных элит. Субъектом влияния можно считать и ситуативные коалиции, которые, подобно группировкам, также объединяют представителей различных отрядов элиты, но более широки по своему составу и, в принципе, менее долговечны. Все три категории субъектов влияния имеют общее свойство: они «персоналистичны», т. е. представлены в первую очередь конкретными людьми, и только потом — и далеко не во всех случаях — организациями и институтами, с которыми они связаны.

Итогом политического строительства за последние восемь с небольшим лет (2000–2008 годы) стало появление институционально-политической конструкции, основные свойства которой можно сформулировать следующим образом:

- концентрация ключевых решений в узком круге высшего политического руководства;
- увеличение дистанции между высшим политическим руководством и основными отрядами элит;
- ликвидация возможностей использования стратегий «давления» на принятие властных решений;
- растущая защищенность механизма принятия властных решений от вмешательства извне;
- существенное сокращение возможности влияния на принятие властных решений за пределами сферы своих полномочий для большинства отрядов элиты;
- формирование особого институционального режима, призванного обеспечивать подключение представителей функциональных элит к принятию решений в формате согласований («режим консультаций»): Госсовет, Совет по конкурентоспособности и предпринимательству, Общественная палата, общественные советы при министерствах, «нулевые чтения» во взаимоотношениях правительства с Госдумой.

Возможности влияния на властные решения были зафиксированы в неформальной иерархии элит: первые позиции прочно заняли федеральная административная элита и силовики — федеральные и региональные, к которым примыкали руководство госкомпаний и госкорпораций; далее со значительным отрывом расположились элита бизнеса, региональные лидеры и политическая элита. С точки зрения возможностей и способов влияния на принятие властных решений основные категории элиты трансформировались в новое поли-

тическое качество: из «групп давления» — в «группы влияния». «Модель влияния», сформировавшаяся в рамках существующего политического режима, опирается на «группы влияния», воздействующие на принятие властных решений через «режим консультаций».

Итоги сдвоенного электорального цикла 2007–2008 годов не изменили базовых институционально-политических характеристик политического режима, но придали им новые свойства. Важнейшими из них стали «раздвоение» центра власти и переход к «соуправлению». Начало работы правящего тандема (новый Президент Д. Медведев + политически сильный премьер В. Путин), а также внешние события и обстоятельства стали формировать новый контекст — новую структуру возможностей и ограничений для влияния на принятие властных решений. Снижение неопределенности, порожденной ротацией власти, позволило конкретизировать ожидания основных игроков.

На первом этапе рассматриваемого периода (приблизительно с мая по август 2008 года) контекст влияния на властные решения определялся главным образом разработкой нового политического курса (модернизация + развитие), который формировался на основе «плана Путина» и инициатив Президента Д. Медведева. Опираясь на накопленные финансовые резервы, государство (в лице исполнительной власти) намеревалось взять на себя роль главного субъекта развития и модернизационного процесса. На втором этапе (приблизительно с осени 2008-го по март 2009 года) контекст влияния существенно изменился в связи с вмешательством нового внешнего фактора — мирового экономического кризиса. Определяющим для властных решений становится корректировка стратегии модернизационного развития и разработка антикризисной политики, адекватной глубине и масштабности кризиса.

Динамика субъектов влияния

Несмотря на отсутствие среди субъектов влияния высокоорганизованных и однородных категорий элиты, для индивидуальных игроков, а также участников группировок и коалиций принадлежность к определенной категории имеет существенное значение. Исходная категория образует естественную нишу базирования конкретных игроков, первичную систему связей, а принадлежность к ней существенно влияет на индивидуальный статус и политический вес. Поэтому анализ субъектов влияния целесообразно начать с рассмотрения ситуации в каждом из основных отрядов российской элиты — административной элиты федерального центра, региональной элиты, экономической элиты, политической элиты, интеллектуальной элиты, а также лидеров профсоюзов.

Федеральная административная элита

В течение всего рассматриваемого периода федеральная административная элита (гражданская и силовая) удерживала ведущую ранговую позицию по возможности влияния на властные решения по сравнению с другими категориями элиты. Ее безусловное лидерство на шкале влияния во многом объясняется позиционными и структурными характеристиками: естественным местом в системе принятия решений (только она в значительной степени совмещает качества субъекта и объекта властных решений) и особенностями политического режима (централизация принятия ключевых решений). Изменения происходили внутри данной категории: они носили персональный характер и были связаны с перераспределением возможностей влияния в связи с изменением удельного веса различных групп и появлением новых субъектов влияния. Это: подъем «судейских», ослабление силовиков, предотвращение трансформации команд Президента и премьера в конкурирующих субъектов влияния, дифференциация в правительстве по вопросам экономической политики и формирование на ее основе двух новых субъектов влияния.

Непосредственным следствием ротации власти стало появление в составе административной элиты новых фигур, возвышение которых связывалось с Президентом Д. Медведевым (группа, получившая название «судейских», или «юристов»). Все они заняли первые или вторые позиции в своих ведомствах. Наибольшую известность среди них получили А. Иванов (председатель Высшего арбитражного суда с 2005 года), К. Чуйченко (руководитель контрольного управления Президента), А. Коновалов (министр юстиции), Н. Винниченко (полномочный представитель Президента в Уральском федеральном округе). В результате кадровых перестановок сократились удельный вес и влияние силовиков в административной элите. Отошли на периферию такие фигуры, как Н. Патрушев (бывший глава ФСБ), В. Иванов (бывший помощник Президента по кадровым вопросам) и В. Черкесов (бывший глава Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков). Этот процесс сопровождается перераспределением влияния внутри силового и правоохранительного блока. Вектор — усиление гражданских фигур или тех, кто связан или совместим с ними. Знаковыми событиями стали появление гражданского министра обороны А. Сердюкова, а также укрепление позиций генерального прокурора Ю. Чайки, одержавшего в начале марта 2009 года аппаратную победу над главой СКП А. Бастрыкиным, считающимся участником силовой группы.

Силовая составляющая в имидже административной элиты, которая была очень рельефна при В. Путине, к настоящему времени ощутимо ослабла. Это произошло как-то незаметно, причем война с Грузией в августе 2008 года этот процесс не остановила. Но постепенная замена силовиков на гражданских в административной элите началась еще при В. Путине: тогда С. Иванов возглавил Министерство обороны в гражданском качестве, Ю. Чайка сменил в Генпрокуратуре участника силовой группировки В. Устинова, а также был назначен нынешний сугубо гражданский министр обороны. (Тенденция к «вымыванию» силовиков в последнее время характерна и для региональной элиты.)

Повышение удельного веса гражданских политиков в административной элите — еще одна линия преемственности, которая связывает двух президентов. Из фигур, которым в той или иной степени атрибутировали силовые характеристики, в высших эшелонах власти остались И. Сечин и С. Иванов, но на новых позициях, достаточно удаленных от силовых министерств. Изменение удельного веса различных категорий в составе административной элиты серьезно влияет на принятие властных решений. Федеральная административная элита образует ближайшую среду, в которой действует высшее политическое руководство. В этой категории элиты проявляется «диффузное» влияние на властные решения, для которого характерно отсутствие субъекта. Оно возникает при существенных изменениях в ту или другую сторону параметров однородности среды — заметного расширения (или, наоборот, сокращения) присутствия в административной элите какой-то категории участников, например, гражданских чиновников или, напротив, силовиков.

Важным событием, во многом определившим состояние административной элиты и качество принимаемых решений после ротации власти, стало предотвращение трансформации двух управленческих команд, сгруппировавшихся вокруг Президента и премьера, в соперничающие субъекты влияния, несмотря на то что такой поворот событий ожидался и даже провоцировался извне. Несостоявшийся распад тесно переплетенных управленческих команд на автономные субъекты влияния помог не превратить двоецентрие в двоевластие и сделал «соуправление» Президента и премьера возможным. Основная линия дифференциации возникла внутри правительства и прошла по другому вопросу: как использовать финансовые резервы государства. Она захватила главным образом гражданское крыло, которое разделилось на сторонников «партии роста» и «партии макроэкономической стабильности».

Олицетворением «партии стабильности» стали вице-премьер, министр финансов А. Кудрин и глава Центрального банка С. Игнатьев, а «партии роста» — первый вице-премьер И. Сечин и вице-премьер С. Иванов, превратившиеся в новом правительстве в кураторов основных блоков реального сектора экономики. Первый вице-премьер И. Шувалов и глава МЭР Э. Набиуллина были призваны обеспечивать баланс между конкурирующими приоритетами экономической политики. «Партия роста» и «партия стабильности» в правительстве превратились в главных субъектов влияния в федеральной административной элите. Главные действующие лица соперничающих «партий» опознавались в качестве сильных индивидуальных игроков. В одном ряду с ними в этот период оказался министр обороны А. Сердюков, получивший поддержку премьера В. Путина на масштабную военную реформу.

С вступлением в ситуацию глубокого экономического кризиса относительное равновесие между «партиями» оказалось нарушено. Позиции «партии стабильности» существенно укрепились, резко выросло личное влияние А. Кудрина. Несмотря на ослабление «партии роста», удалось сохранить свои позиции И. Сечину (в результате успешных действий на латиноамериканском и китайском направлениях). В целом подтвердил свои позиции И. Шувалов. В борьбе с оппозицией военной реформе внутри Министерства обороны удалось защитить свои позиции А. Сердюкову. Но влияние Э. Набиуллиной и С. Иванова существенно снизилось. Новую ситуацию в федеральной административной элите создают материализация «кадрового резерва» и публичная презентация «президентской сотни», сделавшие реальной перспективу новых назначений.

Региональные элиты

Руководителей российских регионов (глав исполнительной власти и спикеров региональных парламентов) можно условно разместить на втором месте на шкале влияния. Возможности региональной элиты влиять на властные решения в федеральном центре резко сократились в результате политического строительства 2000–2008 годов. Взамен она получила разветвленную и институционализированную систему влияния, которую вряд ли можно признать эффективной. Госсовет, реформированный Совет Федерации, система федеральных округов скорее выступали инструментами федерального контроля, нежели каналами трансляции интересов. Отмена прямых выборов реинтегрировала региональную элиту в вертикаль управления, превратив в провинциальный отряд административной элиты. Привилегированные позиции в руководстве «Единой России» со временем обесценились, а пропорциональная система затрудняла контроль над федеральными выборами. К началу рассматриваемого периода региональная элита подошла как субъект влияния, который вошел в полосу упадка.

После ротации власти основное внимание региональной элиты было сосредоточено на разрабатывавшихся программах развития. Основной интригой стала борьба за доступ к централизованным финансовым ресурсам, участие в национальных проектах и целевых программах. Возможности как субъекта влияния дополнительно ограничивались увеличением возрастного разрыва между высшим политическим руководством и значительной частью федеральной административной элиты: 21 губернатор оказался в пенсионном возрасте (более 70 лет), 24 — в предпенсионном (55–59 лет). Тем не менее активное меньшинство губернаторов, представленное наиболее влиятельными и авторитетными фигурами (М. Шаймиев, Ю. Лужков, М. Рахимов), попыталось испытать на прочность новую конструкцию федеральной власти, выдвинув идею возврата к прямым губернаторским выборам.

Начало кризиса оказало поляризующее влияние на поведение региональной элиты как субъектов влияния. Большинство оказалось закреплено в категории просителей федеральной помощи. Активное меньшинство снова попыталось выйти в своих отношениях с федеральным центром из «режима консультаций» и перейти к активному торгу. Осенью 2008 года Ю. Лужков снова озвучил идею возвращения прямых выборов губернаторов. В начале марта 2009 года М. Рахимов инициировал запрос в Конституционный суд с целью выяснения обоснованности антикоррупционной программы Президента Д. Медведева. Однако проявления политической нелояльности носят, скорее всего, оборонительный характер. Все участники «большой тройки» — уходящие фигуры с истекающим сроком полномочий. Главная цель демаршей — защита региональных «доменов», опорными пунктами в которых становятся подконтрольные парламенты и отделения «Единой России». Впрочем, возможна еще одна линия защиты, которую в последнее время проводит Ю. Лужков: выдвижение громких общеполитических инициатив, не выходящих за общие рамки «модели влияния» (критика отдельных министров федерального правительства и призывы к национализации).

Экономическая элита

Экономическая элита представлена собственниками и руководителями крупных российских корпораций, главами ведущих госкомпаний и госкорпораций, а также руководством «головных ассоциаций» (РСПП, ТПП, «Деловая Россия», ОПОРа). Подобно региональной элите, экономическая элита (прежде всего ее частнопредпринимательская фракция) также относится к числу тех, чьи возможности влияния на властные решения сократились в наибольшей степени по итогам политического строительства 2000–2008 годов. Но, как и в случае с губернаторами, резкое сокращение возможностей для свободной политической игры отчасти было компенсировано созданием институционализированной системы влияния на властные решения: какое-то время действовал институт периодических встреч с Президентом РФ, был создан Совет по предпринимательству (позднее — Совет по конкурентоспособности и предпринимательству) при правительстве.

В отличие от региональных лидеров, экономическая элита получила в свое распоряжение также новые формы организации, которые позволяли считать ее влияние на властные решения легитимным, — союзы и ассоциации. Была предпринята масштабная попытка институционализировать бизнес как группу интересов в системе принятия властных и управленческих решений. Какое-то время экономическая элита пользовалась статусом привилегированного партнера исполнительной власти, но с началом постепенной переориентации на стратегию развития с ведущей ролью государства (после завершения электорального цикла 2003–2004 годов) снова оказалась ограничена в возможностях влияния на властные решения. Параллельно внутри экономической элиты началась перестройка, связанная с выходом на первые роли компаний с государственным участием («Газпром», «Роснефть»).

На шкале влияния на властные решения экономическую элиту в целом можно поместить на третье место, с небольшим отставанием от занимающей вторую позицию региональной элиты. В отличие от федеральной административной элиты, в течение рассматриваемого периода потенциал влияния элиты бизнеса испытывал серьезные колебания, амплитуда которых была гораздо более сильной, чем в случае с региональной элитой.

Ротация власти и разработка стратегии модернизационного развития способствовали расширению возможностей влияния для экономической элиты в целом. Но внутри этой категории новые возможности распределялись неравномерно. Применительно к элите частного бизнеса точнее говорить о появлении благоприятных, но не вполне определенных

перспектив, и скорее собственно в бизнесе, чем во влиянии на властные решения («свобода лучше, чем несвобода»). Для руководителей госкомпаний и госкорпораций, тесно связанных с административной элитой, ситуация была гораздо более благоприятной: перспектива расширения сферы их деятельности сопровождалась наращиванием реального политического веса и усилением возможностей влияния на властные решения в рамках заявленной стратегии развития с ведущей ролью государства.

Весной-летом 2008 года в экономической элите произошел мощный всплеск активности в связи с перспективой раздела большого пирога — финансовых ресурсов государства, накопленных в предыдущий период. Инициаторами действий, направленных на оказание влияния на властные решения, становились как индивидуальные игроки (А. Шохин, Б. Титов, С. Чемезов, И. Юргенс), так и ведущие ассоциации бизнеса (РСПП, «Деловая Россия»). Действия практически всех игроков в этот период были ориентированы на поиски наиболее благоприятных форм встраивания в стратегию развития при ведущей роли государства. В связи с ключевым значением экономической элиты для реализации стратегии развития возникла реальная перспектива ее перемещения с третьего места на второе на шкале влияния при закреплении ведущей роли за «государственным бизнесом».

С началом кризиса произошло резкое снижение политического веса всех категорий бизнес-элиты — сначала ведущих частных предпринимателей, а потом и руководителей госкомпаний и госкорпораций. Ресурсный дефицит перевел большую часть экономической элиты в категорию просителей. Падение политического влияния элиты бизнеса было гораздо более глубоким, чем у региональных лидеров. Отдельные индивидуальные игроки сохранили активность: одни сконцентрировались на участии в антикризисной политике (О. Дерипаска), другие — на критике рецептов «партии стабильности» в правительстве. (В. Якунин призвал ввести валютный контроль, а С. Чемезов — снизить ставку рефинансирования.)

На общем фоне стали более рельефны попытки влияния на властные решения в политических целях. Как и в региональной элите, периферийной реакцией на кризис в экономической элите стал рост политической активности. Перспектива ресурсных ограничений государства и его стремление воспользоваться экспертным и кадровым потенциалом бизнеса (предложение привлечь предпринимателей из «золотой сотни» Forbes к управлению госкомпаниями) побуждает политически активную часть элиты бизнеса быть смелее. В отличие от губернаторов, роль политических субъектов влияния пытаются взять на себя фигуры с политическим будущим (А. Чубайс, вернувший себе роль спонсора по широким вопросам, И. Юргенс, А. Шохин, Б. Титов).

Политическая элита

Политическую элиту, т. е. лидеров думских партий, вместе с членами партийных фракций («Единой России», КПРФ, «Справедливой России» и ЛДПР) можно разместить на четвертом месте на шкале влияния. С одной, но существенной оговоркой: это место занимает, точнее лишь начинает занимать, только одна партия — «Единая Россия», все остальные уже давно не принадлежат к категории субъектов влияния. Думские партии утратили эту роль еще в период предыдущей легислатуры, по итогам выборов 2003 года. По этим причинам вряд ли можно говорить о каких-либо заметных изменениях влияния партий на властные решения в рассматриваемый период (определенное исключение опять составляет «Единая Россия»). Но в течение рассматриваемого периода происходили изменения политического веса всех без исключения думских партий. Начало периода было сопряжено с серьезным ущербом, который нанесли политическому потенциалу думских партий плебисцитарные выборы 2007–2008 годов.

Докризисный период

«Единая Россия» не стала исключением. Итоги думских выборов снова превратили «Единую Россию» в доминирующую силу в парламенте, но включение В. Путина во главе партийного списка привело к тому, что не партийное руководство и элиты, связанные с партией, а уходящий, но политически сильный Президент стал практически единственным автором победы. В. Путин и раньше на парламентских выборах выступал главным «паровозом» для единороссов, но никогда его роль не была столь определяющей. Победа на выборах и последующее занятие поста лидера «Единой России» жестко связали партию с фигурой В. Путина, но беспартийный статус лидера сделал весьма проблематичным сколько-нибудь существенное влияние на него со стороны остального руководства партии. Возникновение правящего тандема и системы «соправления» еще более затруднило положение «Единой России». Несмотря на то что «Единая Россия» оказалась непосредственно причастна к выдвигению Д. Медведева кандидатом в Президенты, ситуация «соправления» лишила ее положение былой определенности.

В Государственной думе «Единая Россия» по-прежнему оказывается жертвой своего привилегированного положения: она играет роль доминирующей партии, но сама располагается в тени доминантного игрока. «Единая Россия» скорее представляет доминирующую силу в парламенте, чем реально воплощает ее. В публичном пространстве партия — один из держателей (причем не самый главный) доминантной силы. Реальным воплощением и главным распорядителем доминантной силы до недавнего времени был В. Путин в качестве Президента, а его переход на пост беспартийного лидера «Единой России» и премьера еще более усложнил ситуацию. Организация и наполнение законодательного процесса осуществляются с опорой на компетентных депутатов и серьезные экспертные ресурсы, но свое влияние партия осуществляет преимущественно в «технической» форме.

Тесная связь «Единой России» сначала с президентской властью, а теперь с фигурой премьера, который реализует свою политическую силу через «соправление» с Президентом Д. Медведевым, порождает проблему с авторством конкретных инициатив и атрибуции влияния. Это позволяет предположить, что даже в тех случаях, когда инициативы исходили от «Единой России», проекты решений и сами решения, скорее всего, атрибутируются не партии, а главе правительства и Президенту. Политически «Единая Россия» продолжает сливаться с более мощными субъектами и по-прежнему воспринимается как инструмент продвижения в парламенте инициатив, субъектами которых выступает высшее политическое руководство и административная элита. (Сбой с принятием антикризисных законопроектов Президента Д. Медведева в Госдуме некоторыми наблюдателями был воспринят как проявление самостоятельности «Единой России».) В принципе, новая задача — политическое обеспечение разрабатывавшейся стратегии развития («план Путина») — создает объективную возможность для самостоятельности. Форумы «Стратегия-2020» могут стать началом постепенного вращивания «Единой России» в роль субъекта влияния на властные решения, но этот процесс протекает замедленно и противоречиво. Но высокая степень бюрократизации делала решение этой задачи проблематичным. Эти обстоятельства породили слухи о неизбежной чистке. В качестве противоядия был взят курс на активизацию партийных клубов: либерал-консервативного, социал-консервативного и государственно-патриотического.

Выборы 2007 года не только закрепили утрату остальными думскими партиями статуса самостоятельных субъектов влияния. Были поставлены под вопрос их шансы прохождения в парламент в 2011 году, а значит, возникла реальная перспектива утраты и представительских функций. «Справедливая Россия» была, пожалуй, единственной из пар-

тий, которая спустя некоторое время после выборов получила подтверждение своих шансов попасть в будущий парламент. Распространившиеся сразу после выборов слухи о грядущем слиянии с «Единой Россией» подтверждения не получили. В дальнейшем «Справедливая Россия» смогла закрепиться только на третьем-четвертом месте в иерархии думских партий.

КПРФ начала подготовку к жизни в обороне. Были предприняты шаги по консолидации единственного оставшегося ресурса — ядерного электората. Очередной съезд осенью 2008 года прошел под знаком «ресталинизации»: Г. Зюганов разгромил крыло, которое выступало за то, чтобы за счет идеологического обновления повысить электоральную привлекательность партии. КПРФ закрепились в своей естественной, но традиционалистской политической нише, неспособной к дальнейшему расширению. Фактически она встала на путь превращения в нишевую партию. Такие партии важны в системах с доминирующей партией: последней удастся твердо держать центристское большинство (так называемого медианного избирателя), в частности потому, что все остальные раздроблены по изолированным электоральным нишам и существенно расширяться неспособны в силу особенностей исходных установок, кадрового состава и ядерного электората. «Ресталинизация» повысила совместимость КПРФ с доминантной «Единой Россией».

Несмотря на то что по итогам последних думских выборов ЛДПР приблизилась к опасной семипроцентной отметке (в 2007 году 8,14% вместо 11,45% в 2003-м), никаких видимых попыток по восстановлению политического веса не предпринималось. Переход на пропорциональную систему существенно укрепил ее позиции в федеральном парламенте и региональных заксах. Партия уже давно не претендует то, чтобы быть полноценным субъектом влияния на властные решения, и ограничивается представительскими функциями и своей ролью в качестве кадрового лифта (в ее избирательных списках фигурировали А. Канюков, ныне президент Кабардино-Балкарии, В. Чуров, в настоящее время председатель Центризбиркома.) Судя по всему, ЛДПР внутренне приняла статус нишевой партии, позиции которой относительно надежно гарантируются наличием специфического ядерного электората и пропорциональной системой.

В самом конце предкризисного периода с участием Администрации Президента был запущен проект новой правой партии. Его появлению предшествовало перепозиционирование «Единой России» из правоцентристской ниши в центристскую, то есть заблаговременно было освобождено место для правой политической силы. Проект новой правой партии можно считать составной частью нового политического курса, предположительно предусматривающего политическую реинтеграцию неудовлетворенной части элиты бизнеса и нового среднего класса. Участники проекта, хотя и располагали связями с влиятельными отрядами элиты (административной и экономической), сами находились на политической периферии. Относительно успешности нового партийного проекта высказывались серьезные сомнения. Но у него была важная особенность, типологически сближавшая его с вектором трансформации КПРФ: новая правая партия тоже проектировалась как нишевая («партия предпринимателей»), в то время как СПС, место которого она была призвана занять, на последнем этапе своей жизни превратился в партию, ориентированную на электоральную экспансию. Есть основания сделать вывод, что на федеральном уровне развернувшаяся после завершения электорального цикла 2007–2008 годов перестройка партийной системы закрепляет статус субъекта влияния на властные решения только за «Единой Россией». Остальные думские партии запираются в фиксированных электоральных нишах, с сохранением за ними функций представительства и кадрового лифта.

После начала кризиса

Кризис не изменил места партий как субъектов влияния на властные решения, хотя и породил некоторые новые тенденции, которые, впрочем, пока остаются периферийными. Трудное превращение «Единой России» в субъект влияния продолжилось. Мартовские региональные выборы 2009 года в целом подтвердили прочность позиции партии, хотя вывод о ее долговременной политической устойчивости в условиях глубокого экономического кризиса был бы преждевременным. Как формирующийся субъект влияния «Единая Россия» продолжает находиться на пересечении противоречивых тенденций. Она пытается вести себя активно: пытается играть роль патрона в отношении профсоюзов, использовать заемные ресурсы групп интересов других категорий элиты (в разработке антикризисных идей приняла участие комиссия президиума генсовета по вопросам промышленности и предпринимательства во главе с президентом РСПП А. Шохиным). Пакет президентских законопроектов по политической реформе способствует повышению политического статуса «Единой России» во взаимоотношениях с губернаторами и элитами внутри регионов. В то же время в политическом отношении партия далека от консолидации: кризис, скорее, способствовал ее внутреннему разъединению. (Три партийных клуба дали три разные реакции на кризис, которые затем просто были сведены воедино в партийном документе.)

На положение и поведение остальных партий кризис оказал незначительное влияние. Мартовские региональные выборы, проходившие в кризисном социальном контексте, не изменили иерархии думских партий. Пожалуй, главным для них итогом стало подтверждение статуса КПРФ как «второго номера». Электоральный упадок партии был остановлен, перспектива пройти в будущую Думу улучшилась. Важным событием в нише системной оппозиции стала материализация проекта новой правой партии, получившей название «Правое дело». Инкорпорация И. Юргенса в руководство «Правого дела» способствовала статусному утяжелению партии. Борьба двух тенденций (Б. Титов против «фракции СПС» в лице Л. Гозмана и Б. Надеждина) привлекал внимание, а символически важная победа на мартовских выборах в одном из муниципалитетов, впервые дала основание для предположений, что новая партия может быть востребована электоратом. Реставрация правого центра под присмотром Администрации Президента создает перспективу возвращения правых публичных политиков на периферию «модели влияния» после выборов 2011 года.

Интеллектуальная элита

Лидеры и институты экспертного сообщества в самостоятельном качестве находятся за границами шкалы влияния. В политических действиях, призванных повлиять на властные решения, интеллектуальную элиту трудно выделить из других категорий элиты. Как правило, лидеры и институты экспертного сообщества способны к влиянию обретают, если действуют в союзе с другими субъектами (ситуативные коалиции, группировки) или в составе других категорий (административная элита, бизнес, региональные элиты). Но и в таких случаях они играют роль даже не младшего партнера, а, скорее, вспомогательного подразделения. «Мозговые центры», действующие вне состава какой-либо более широкой коалиции, обнаружить трудно. Их подъем (ИНОП, ИНСОП) или относительный упадок (СВОП, Институт экономики переходного периода) часто обусловлен персональной включенностью руководителя центра в состав других субъектов влияния.

Важная особенность интеллектуальной элиты состоит в том, что она в основном выступает в роли ресурса, который привлекается реальными субъектами влияния, но в этом качестве ее роль достаточно велика. Присутствие выраженной экспертной составляющей по-прежнему играет важную роль в репутации влиятельных представителей элиты бизнеса (А. Шохин, И. Юргенс, А. Чубайс). Субъекты влияния все чаще пытаются воздействовать

на решения на стадии подготовки. В этом случае роль экспертов становится ключевой. «Мозговые центры» играют ведущую роль еще в одном качестве — публичного озвучивания экспертно обоснованных позиций различных субъектов влияния.

За немногими исключениями эксперты перестали быть политиками, скорее «отставные политики» превращаются в экспертов. Но намечается и контртенденция в связи с появлением нового поколения политически ориентированных экспертов (В. Милов, Р. Гурьев из РЭШ). Политически значимая экспертиза (экономисты, социологи, политологи) продолжает сохранять глубокую вовлеченность в «политику влияния». Экспертиза очень часто выступает как канал субъектов влияния.

В рассматриваемый период разработка стратегии модернизационного развития, а затем и антикризисной стратегии существенно повысили роль интеллектуальной элиты как поставщика экспертных ресурсов. Весь период начиная с мая 2008 года и по настоящее время с определенной условностью можно назвать «бесконечным семинаром» с участием ключевых субъектов влияния. Наибольшие возможности в привлечении качественной и авторитетной экспертизы по-прежнему демонстрируют бизнес и политическая элита правого фланга. Экспертное обоснование своих позиций правые, как правило, делают публичным, стремясь компенсировать слабость в роли субъекта влияния на властные решения. (Расчет делается на благожелательность центральных СМИ, в которых лидеры правых продолжают пользоваться авторитетом, а также на использование финансового ресурса.)

Наряду с традиционными исследовательскими центрами прикладной ориентации в последнее время заметную роль стали играть новые способы использования экспертных ресурсов субъектами влияния и принятия властных решений — экспертные площадки и форумы. (Состоявшийся в конце февраля 2009 года VI Красноярский экономический форум стал важным политическим событием и породил мощный информационный отклик.) Камерной разновидностью таких форумов становятся рабочие встречи представителей высшего политического руководства со статусными экспертами, а их итоги превращаются в объект политической борьбы в публичном пространстве (см, например, заголовки: «Эксперты Медведева раскритиковали Путина»).

Профсоюзы

За границами шкалы влияния можно расположить и лидеров российских профсоюзов, представленных главным образом ФНПР. По своему положению профсоюзные лидеры — маловлиятельная и периферийная элита, зависимая от других отрядов элиты, выступающих реальными субъектами влияния на властные решения (административной, политической и элиты бизнеса). В период, предшествовавший кризису, профсоюзные лидеры не проявляли особой активности. Их основной проблемой становился не столько дефицит влияния на властные решения, сколько появление соперников в нише представительства интересов наемных работников в лице новых профсоюзов на российских предприятиях западных фирм.

После начала кризиса ситуация изменилась. Обозначилась тенденция к повышению роли профсоюзов, хотя не очень отчетливая и противоречивая. Роль профсоюзов в системе влияния на принятие властных решений можно отчасти сравнить с той, которую играет интеллектуальная элита: они выступают по большей части не в качестве самостоятельного актора, а как ресурс других элит. Важной причиной слабости профсоюзов как субъекта влияния на властные решения можно считать наличие мощных конкурентов, лишаящих их монопольного права на занимаемую нишу: государства, партий и бизнеса. Профсоюзы ФНПР запоздали с реакцией на кризис. Альтернативные посредники в нише защиты социально-трудовых прав действовали гораздо энергичнее (премьер В. Путин, Генеральная прокуратура, уполномоченный по правам человека).

Пытается активно вести себя в этом вопросе и партия «Единая Россия». Показательно, что первое соглашение о сотрудничестве было заключено с «Соцпрофом», малым профцентром, и только после этого — с ФНПР. По инициативе партии был создан профсоюз «белых воротничков» (по оценкам, проект оказался не вполне удачным). Крупная инициатива профсоюзов датируется февралем 2009 года. Глава ФНПР М. Шмаков пообещал внесение в Госдуму законопроекта, предполагающего изменение закона о банкротстве таким образом, чтобы работник являлся привилегированным кредитором, а также соответствующие изменения в Трудовом кодексе. (Авторы законопроекта полагают, что долги по заработной плате перед работниками должны выплачиваться в первую очередь, а не после уплаты налогов, как это происходит сейчас.)

Не исключено, что исполнительная власть не очень заинтересована в превращении профсоюзов в полноценный субъект влияния на властные решения — в период кризиса сильные профсоюзы могут оказаться палкой о двух концах, — и будет стараться удерживать их в ослабленном состоянии. Проект создания Минтруда, появившийся в Госдуме, встретил негативную реакцию правительства. Формальные основания — соответствующие функции уже выполняет Минздравсоцразвития. Но реальной причиной предположительно может быть стремление воспрепятствовать усилению профсоюзов: Министерство труда с высокой долей вероятности вступит с ними в симбиотические отношения. Это приведет к институционализации в системе принятия решений новой группы интересов с широким диапазоном требований и арсеналом воздействия на властные решения.

Группировки и ситуативные коалиции

Как относительно устойчивые, но ограниченные по числу участников объединения представителей различных отрядов элиты, группировки — места концентрации высокостатусных и высокоресурсных фигур. Точкой кристаллизации группировки выступают фигуры, принимающие властные решения, иногда в этом качестве выступают фигуры, которые опознаются участниками в качестве «восходящих». Основания для сплочения — персональные, политические, карьерные, материальные. В качестве субъектов влияния на властные решения группировки находятся в тени своих лидеров. Участниками группировок становятся представители различных отрядов элиты, располагающих высокими позициями на шкале влияния, — административной элиты, политической элиты, элиты бизнеса. Они входят туда напрямую, в личном качестве, или через своих представителей (заместителей, помощников, экспертов). В группировки входят наиболее активные (но необязательно наиболее влиятельные) представители различных категорий элиты. Участие в группировке — способ повышения влияния. Но слабые (или изолированные) фракции элиты в группировках, как правило, не участвуют (КПРФ, ЛДПР, профсоюзы). Из субэлит в группировках широко представлены только высокостатусные эксперты.

Группировки — сетевое образование, они носят неформальный характер и малозаметны. Конкретным примером могут служить группировки элиты, складывавшиеся в 2007 году вокруг тогда еще «виртуальных кандидатов» в Президенты от партии власти — Д. Медведева и С. Иванова. Различные звенья группировок могут иметь разное институциональное воплощение (например, советы директоров крупных компаний, попечительские советы престижных вузов или «мозговых центров»). Другим примером группировок могут служить партийные клубы «Единой России», имеющие широкую сеть связей за пределами партии. Группировки могут находиться и в малоактивном, спящем состоянии (такой, предположительно, можно считать располагающий мощным потенциалом Союз юристов, включающих большую часть нынешней административной элиты, гражданской и силовой). И в докризисный период, и после начала

экономического кризиса активно проявляли себя институционально оформленные звенья, связанные с двумя различными группировками, — Институт общественного проектирования (ИНОП, «либерально-консервативная») и Институт современного развития (ИНСОР, «либерально-западническая»).

Ситуативные коалиции формируются вокруг группировок, но включают представителей маловлиятельных фракций и отрядов элиты, а также различные субэлиты в качестве периферийных участников и на вспомогательных ролях. В случае если конкурирующие коалиции складываются с прямой опорой на противостоящие группировки, может возникнуть опасность политической поляризации в верхах. В докризисный период сформировалось две ситуативные коалиции. Они сложились вокруг «партии роста» и «партии финансовой стабильности», возникших внутри правительства в связи с конфликтами по поводу приоритетов экономической политики. В них в различной форме оказался вовлечен широкий круг участников за пределами правительства — из бизнеса, политических и экспертных кругов.

Первоначально явный перевес складывался на стороне «партии роста». Знаковому воплощению «партии стабилизации» А. Кудрину прочили скорую отставку. Но пересмотр официальных представлений о масштабах и глубине экономического кризиса в конце февраля 2009 года существенно изменил ситуацию. Позиции «партии стабильности» существенно укрепились, но о поражении «партии роста» говорить пока нельзя, поскольку программы развития реального сектора решено сохранить. Первоначально глава «партии стабильности» находился практически в изоляции в элитах, ему противостояла широкая коалиция, от непубличной позиции «Единой России» до коммунистов. Но в последнее время политические связи «партии стабильности» расширились за счет подключения полуоппозиции, а также фигур, позиционирующих себя в качестве политических представителей бизнеса.

Появились признаки радикализации сил, причисляющих себя к сторонникам «партии роста». Перспектива ресурсной ограниченности государства («денег не хватит не только для роста, но и для социальной поддержки») стала стимулом для проработки в кругах, примыкающих к «партии стабильности», предложений с целью повлиять не только на экономическую политику, но и на политическое устройство. (Речь идет об инициативах по пересмотру основных параметров общественного договора между бизнесом и властью и замене электорального большинства в качестве главой опоры президентской власти на политический союз с бизнесом.)

Остроту конфликта между коалициями сглаживают два существенных обстоятельства. Во-первых, высшее политическое руководство дистанцируется от этого конфликта, стремясь поддерживать определенный баланс между двумя конкурирующими приоритетами экономической политики. Во-вторых, соперничающие коалиции не опираются на ведущие фигуры, включенные в конкурирующие группировки. Тем не менее коалиции, сложившиеся как ситуативные, выдержали испытание первой волной кризиса и продемонстрировали устойчивость. Появилась реальная перспектива превращения этих коалиций из ситуативных в структурные, а конфликта между ними — в устойчивую линию размежевания между основными субъектами влияния на властные решения.

Основные тенденции развития «модели влияния»

Анализ действий по оказанию влияния на властные решения по категориям элиты и типам игроков позволяет выявить основные тенденции развития «модели влияния» за рассматриваемый период:

1. Сложившаяся «модель влияния» в целом выдержала испытание ротацией власти и первой волной экономического кризиса.
2. Ранговые позиции основных отрядов элиты на шкале влияния не изменились. Но появи-

лись первые признаки, свидетельствующие о возможности изменений в будущем. По совокупности обстоятельств наибольшей слабостью отличаются ранговые позиции региональных лидеров, которые рискуют утратить нынешнюю вторую позицию на шкале влияния. В предкризисный период на роль главного претендента на это место выдвинулась экономическая элита, но кризис прервал эту тенденцию. Институциональные реформы (изменение порядка замещения поста губернатора) могут повысить политические возможности наиболее влиятельной фракции политической элиты — руководства «Единой России».

3. Стержневой тенденцией стала активизация субъектов влияния, интенсификация их взаимодействия с субъектами принятия властных решений: сначала в связи с подготовкой стратегии развития, потом в связи с разработкой антикризисной программы.
4. Хотя инициатива по активизации взаимодействия исходила от обеих сторон, новые возможности влияния возникали, как правило, «сверху», в результате ротации власти, появления новых акцентов в политическом курсе и кадровых перемещений, а не вследствие наращивания политического веса субъектами влияния.
5. Две из трех основных категорий элиты, располагающих реальными возможностями влияния на властные решения (региональные лидеры и элита бизнеса), реализовывали свои действия через институционализированную и дифференцированную систему влияния. Но персоналистский фактор по-прежнему продолжал играть большую роль. Эффективно использовать институционализированные системы влияния могли только фигуры, пользовавшиеся высоким личным авторитетом и системой связей, хотя они и вступали в роли «сертифицированных» соответствующей организацией игроков.
6. В течение всего времени стратегии влияния сохранялись в «системном» русле, реализовывались через «режим консультаций», а большая часть инициатив носила «технический» характер.
7. Немногочисленные отклонения от общих «системных» стратегий влияния, ставившие под вопрос сложившееся политическое устройство, исходили из двух основных источников: наиболее устойчивых реликтов политической автономии в регионах (Татарстан, Башкирия, Москва) и нового субъекта влияния в лице ИНСОРа, все больше претендующего на самостоятельную политическую роль.
8. Вступление в глубокий экономический кризис породило разнонаправленные тенденции в развитии «модели влияния». Доминирующей тенденцией стало резкое снижение совокупного давления субъектов влияния на властные решения. Но появилась и качественно новая тенденция, располагающая пока на глубокой периферии политики влияния: начинают прорабатываться предложения по пересмотру сложившейся за последние годы институционально-политической конструкции (режима). Источником этих тенденций становится восстановление соединительной ткани между околоставными кругами и оппозицией на правом политическом фланге.
9. В случае превращения кризиса в длительный и масштабный новые возможности влияния могут начать появляться и «снизу», в результате наращивания игроками автономного политического веса. Если указанная тенденция утвердится в качестве устойчивой, может возникнуть возможность модификации «модели влияния», а именно — выхода субъектов влияния из управляемого «режима консультаций» в автономный «режим давления». Тогда тенденция по пересмотру сложившегося политического режима получит возможность выйти с периферии и продвинуться ближе к центру политики влияния.