

Сверхуправляемая демократия: тандем и кризис

Управленческий и политический кризисы ждут нас в ближайшие год-два независимо от траектории экономического кризиса. При этом неизбежно произойдет существенное переустройство политической системы | **НИКОЛАЙ ПЕТРОВ**

Систему государственного управления, которая сложилась в России за время правления президента Путина, можно описать как *сверхуправляемую демократию* (СУД). Термин СУД в данном случае не означает, что нынешняя модель является демократической в своей основе. «Демократия» здесь — скорее указание на генезис, отсылка к протодемократии времен Бориса Ельцина, эволюционировавшей позднее в сторону «управляемой демократии», высшей и последней стадией которой и является СУД. Систему СУД раздирают внутренние противоречия, она не способна к воспроизводству. Она неустойчива и носит переходный характер. Это скорее развилка, и системе суждено либо продолжить сползание в авторитаризм, либо повернуть назад к демократии. Второй вариант представляется не только более предпочтительным, но и более вероятным. Поэтому сам термин «сверхуправляемая демократия» подчеркивает как попытку чрезмерно жесткого и централизованного — сверх пределов разумного и эффективного¹ — управления сегодня, так и уверенность в том, что на следующем этапе демократизация неизбежна.

С приходом в Россию экономического кризиса системе СУД, помимо свойственных

ей внутренних проблем, пришлось испытать серьезные внешние трудности. Последние связаны с качественно новыми вызовами, которые стали результатом как собственно кризиса, так и обусловленного им резкого сокращения ресурсной базы режима. Таким образом, значительно ухудшились условия, в которых системе приходится функционировать. Между тем в ситуации двоевластия — неважно, реального или только формального, — возникшего в стране весной 2008 года, конструктивные недостатки системы только усугубились.

Год жизни в условиях кризиса

Столкнувшись с серьезным экономическим кризисом, система СУД не претерпела значительных изменений — ни эволюционных, ни революционных, несмотря на свою очевидную — и возросшую — неэффективность². Чем объяснить подобную устойчивость? Одна из причин состоит в том, что система не испытывает давления «снизу». Хотя ситуация в стране ухудшается, режим предпринимает усилия, чтобы «откупиться» от граждан; на поддержание занятости, выплату пенсий и иного внимания, уделяемого пенсионерам, тратятся колоссальные ресурсы, накоплен-

ные в тучные годы; система проедает их, таким образом покупая себе отсрочку. С тех пор как неудачная попытка монетизации льгот в январе 2005 года закончилась массовыми выступлениями пенсионеров, власть всеми силами стремится не допустить повторения чего-либо подобного.

Такая тактика может оказаться эффективной лишь при выполнении двух условий: 1) мировой экономической кризис окажется недолгим; и 2) по его окончании Россия вернется туда, где находилась до кризиса: в ситуацию привилегированного экспортера дорогих — и дорожающих — минерально-сырьевых ресурсов, спрос на которые растет, опережая предложение. Создается впечатление, что в Кремле исходят из того (или убедили себя?), что и то и другое возможно. В противном случае (кризис окажется глубже, а в мировом потреблении ресурсов произойдут серьезные изменения) нынешний отказ от выработки и реализации стратегии развития — на фоне лихорадочных и не бесплодных поисков выхода из кризиса, которые предпринимают правительства других стран, — обернется не смягчением, а усугублением проблем. Причем с ними придется иметь дело уже без пресловутой «подушки безопасности».

Некоторая внутренняя политическая эволюция системы все-таки происходит, хотя и крайне медленно. Однако на ее пути возникают две проблемы. Во-первых, система СУД и в докризисных условиях была плохо приспособлена к принятию взвешенных стратегических решений, а сейчас она поражена «параличом в квадрате». Во-вторых, энергия отдельных частей системы уходит на конкурентную борьбу за остающиеся свободные ресурсы. Таким образом, кризис на нынешнем этапе вместо того, чтобы подтолкнуть систему к саморазвитию и самоусовершенствованию, на какое-то время ее законсервировал.

Система СУД перешла в третий срок, и теперь уже ясно, что режим самостоятельно не сможет вырваться за рамки этой модели. Если в первый путинский срок происходило укрепление государства и восстановление управляемости, во второй — повсеместное, сверх рациональной необходимости усиление государственного присутствия при одновременном загнивании системы государственной власти, то третий, похоже, станет временем доведения пороков до абсурда и распада всей политической системы.

Ощущает ли все это сама власть? Видимо, не может не ощущать, но ее действия сугубо ситуативны, и к тому же она не консолидирована. Видя, что ситуация меняется, а при попытке реагировать на возникающие проблемы система дает сбой, власть нервничает, мечется между слишком мягкими и излишне жесткими решениями. Различные ее представители выступают с заявлениями, которые часто противоречат друг другу, публично выясняют друг с другом отношения. При этом дальше заявлений дело, как правило, не идет. В своих действиях правящая верхушка не обращает внимания на растущий разрыв между старыми концепциями-стратегиями-планами-инструкциями и новыми реалиями. По известному анекдоту, описывающему, как советские лидеры по-разному реагируют на внезапную остановку поезда, власть выбрала реакцию Брежнева: закрыть занавески и раскачивать вагон, делая вид, будто поезд едет.

СУД в транзите

Было бы неправильно считать, что СУД не претерпела вовсе никаких изменений с середины 2000-х годов, когда она была в основном построена. Она менялась, хотя бы в соответствии с внутренней логикой развития ее отдельных элементов и их взаимной притирки. Скажем, заработала в полную силу система назначения губернаторов, кото-

рая привела не только к появлению новых фигур, но и к изменению институционального порядка взаимодействия между федеральными и региональными политическими элитами. Новый механизм формирования обеих палат Федерального собрания повлек за собой ряд модификаций и в других блоках политической системы. Однако парадигма в целом оставалась неизменной, равно как и общая конструкция системы и базовые принципы ее функционирования.

Поскольку благодаря нефтяным сверхдоходам система не имела внутренней мотивации к развитию и не сталкивалась с внешними вызовами, она все более упрощалась и при-

в этом смысле мюнхенская речь Путина и грузинская война важнее, чем подписываемые президентом доктрины. Во внутренней политике главным решением такого рода стало окончательное выстраивание партийной и избирательной систем.

- **Создание параллельных структур государственного управления и собственности** в форме госкорпораций, контролируемых доверенными лицами Путина и выведенных за рамки госбюджетных и госконтрольных ограничений; «газпромизация» как разновидность чеболлизации («Газпром» — это управленческая модель, в которой государство

“Система упрощалась институционально, но одновременно обростала временными приспособлениями, изобретаемыми для решения каждой отдельной частной задачи”.

митивизировалась институционально, следуя принципу экономии усилий для управленцев. Но одновременно она обростала временными приспособлениями, изобретаемыми для решения каждой отдельной частной задачи. Основные перемены в системе организации власти имели место не после, а до завершения второго путинского срока, так что для выявления отличий нынешней «путинско-медведевской» системы от «зрелой путинской» нужно реконструировать те политико-экономические шаги, которые были приняты в 2008 году, когда путинскую систему «втиснули» в новый президентский срок.

Подготовка и осуществление «передачи власти» включала в себя следующие составляющие:

- **Перевод управления в режим автопилота:** принятие экономической стратегии 2020, а также доктрин внешней и внутренней политики. При этом речь идет не столько о публично принимаемых документах, сколько о выборе курса и его демонстрации;

является крупнейшим акционером ОАО, фактически имеющим монополию на принятие управленческих решений).

- **Политическая рокировка наверху,** обустройство нового рабочего места «хозяина» с комбинацией, превратившей технического премьера в политического, а политического президента в технического.

- **Кастинг на роль преемника и приведение Медведева в президентский офис.** Слово «преемник» следует употреблять с некоторой оговоркой; это был кастинг не на роль реального преемника, а скорее на роль свадебного генерала, который ни при каких обстоятельствах не может стать полновластным главой государства.

- **«Кастрация» силовиков, их резкое ослабление как политических акторов,** снижение уровня противостояния между ними и их возможности вмешиваться в принятие политических решений.

Заметим, что все указанные изменения проводились в рамках персоналистской

системы, без укрепления существующих или создания новых институтов. Это свидетельствует о том, что реальная передача власти не входила в план Путина и что передачу власти в сложившихся условиях невозможно осуществить без предварительной институционализации, поскольку единственным действующим «механизмом» согласования интересов внутри элит и гарантом всех неформальных договоренностей остается Владимир Владимирович Путин.

В рамках данной статьи мы рассматриваем в деталях лишь последнюю, «силовую»

После перемещения других руководителей силовиков снизилось влияние и других ведомств. К тому же только в ФСБ новым руководителем стал человек изнутри системы, пусть и не политик. Армию и ФСКН возглавили «варяги», начавшие свою деятельность со значительных чисток в штабах. Если «публичные» силовики, такие как Патрушев, Черкесов, Сергей Иванов, оказались отодвинуты на второй план, то два непубличных — Виктор Иванов и Игорь Сечин, наоборот, были выведены в публичную сферу. Из администрации президента, где их роль опреде-

“Люди из ФСБ и отчасти прокуратуры, назначаемые руководителями в другие ведомства, это больше, чем личный кадровый резерв, это как династические браки”.

составляющую транзита к «путинско-медведевской» системе власти.

Осенью 2007—весной 2008 года в среде силовиков была проведена серьезная перетряска. Все влиятельные главы силовых ведомств: армии (Сергей Иванов), ФСБ (Николай Патрушев), ФСКН (Виктор Черкесов), входившие во «внутренний круг» Путина, оказались задвинуты на второстепенные посты и лишены силового ресурса. Еще ранее, в середине 2006 года, такая же участь постигла генпрокурора Владимира Устинова, который в предшествующие годы стал едва ли не самым влиятельным и уж точно самым публичным из силовиков; в какой-то момент молва числила его возможным кандидатом в президенты от силовых элит. Уход Устинова с поста генпрокурора ослабил не только его лично, но и прокуратуру как ведомство, претендовавшее на лидирующую роль в стане силовиков. Некоторое время спустя, с фактическим выведением Следственного комитета из состава Генпрокуратуры, роль последней оказалась еще более ослабленной.

лялась не столько должностью, сколько близостью к Путину, первый был поставлен во главе ФСКН («афганский фронт»), а второй назначен на пост вице-преьера по топливно-энергетическому комплексу. Таким образом, они капитализировали свое неформальное влияние во вполне формализованные ресурсы и полномочия и приобрели большую автономность.

При этом свойственник Сечина Устинов стал участником «тройного обмена». Он был вновь перемещен: на этот раз с поста министра юстиции отправлен полпредом на Кавказ, где он прокурорствовал в начале своей карьеры. На его место из провинции в Центр был переведен другой прокурор — Александр Коновалов, близкий к президенту Медведеву; чтобы освободить для Устинова место полпреда в Южном федеральном округе, занимавшего это место Григория Рапота послали на освобождаемое Коноваловым место полпреда в Приволжском федеральном округе.

Задвигая в политическую тень своих старых соратников, Путин одновременно возвысил еще более старых, «дрезденских»:

Сергей Чемезов возглавил «Ростехнологии», Николай Токарев стал главой «Транснефти», а Евгений Школов — заместителем министра внутренних дел. Вернулся в Москву из «кавказской ссылки» еще один старый соратник Путина, «стратег» Дмитрий Козак, разработавший в свое время планы административной, судебной, муниципальной реформ, из которых была реализована только последняя.

Анализ кадровых замен позволяет сделать ряд наблюдений. Так, при выстраивании внутренней системы квазисдержек и квазипротивовесов, которая потребовалась Путину для реформирования системы с единым, президентским центром в «премьерско-центричную», он руководствовался кланово-корпоративной, а не институциональной логикой. При этом цепочки кадровых перемещений хорошо продуманы и тщательно отстроены, а новые назначения неизбежно сопровождаются некоторым ростом публичности и институционализации, которые, впрочем, ограничены рамками правительства. Внутри «президентского правительства», в которое входят напрямую подчиненные президенту силовики, а также министры юстиции и иностранных дел, их персональная роль уменьшается по сравнению с весом предшественников. Поскольку большинство из них — новоназначенные, причем взятые «со стороны», то для того, чтобы довести свой политический вес до уровня предшественников, им потребуется немалое время. Отдельно стоит отметить, что для «противовеса» сохранившему свой пост Сергею Лаврову, помимо «второго ключа» помощника президента Сергея Приходько, был добавлен третий — заместитель руководителя аппарата правительства Юрий Ушаков, в результате чего «иностраный» блок контролируется одновременно собственно ведомством иностранных дел, аппаратом правительства и президентской администрацией.

Наконец, следует отметить особую роль ФСБ и отчасти прокуратуры, которые служат инструментом экспансии (то есть представляют собой кадровый резерв для заполнения руководящих постов в других ведомствах), но сами не являются объектом экспансии извне. Начальники ФСБ, в отличие даже от прокуратуры, не говоря уже о ФСКН или МО, подбираются исключительно «из своих». Во всей этой административной инженерии, сопряженной с определенным риском дезорганизации, Путин боится только за ФСБ — или больше всего дорожит ею: люди из ФСБ и отчасти прокуратуры, назначаемые руководителями в другие ведомства, это больше, чем личный кадровый резерв, это как династические браки.

СУД «при Медведеве»: адаптация и элементы нового

Период, начавшийся весной 2008 года, формально обозначаемый как жизнь «при Медведеве», не является, однако, жизнью «после Путина». Те изменения, которые имели место после вступления Дмитрия Медведева в должность (их перечень представлен в табл. 1), укладываются в три основных типа:

- приспособление системы к происшедшим персональным подвижкам («смена табличек») — и изменению внешних условий;
- продолжение сложившихся трендов в рамках логики «путинского» президентства;
- проявление нового, собственно «медведевского».

ПРИСПОСОБЛЕНИЕ Приспособленческих изменений больше всего. Все формы и инструменты, выработанные системой ранее, сохранились практически полностью, претерпев лишь минимальные стилистические видоизменения; в некоторых случаях дело ограничилось переименованием. К примеру,

Таблица 1

ИЗМЕНЕНИЯ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ ЗА ПЕРИОД ПРЕЗИДЕНТСТВА ДМИТРИЯ МЕДВЕДЕВА, 2008—2009				
Элементы системы	Итоговая динамика	Позитив	Негатив	Знак неясен
Каркас политической системы	↓		Ослабление института президента; рост зависимости от рейтинга; ревизия Конституции	Продление срока полномочий президента до 6 лет, Госдумы до 5 лет; изменение требований к кандидатам в члены СФ
Политические партии	↓	Законодательное оформление равного допуска партий к ТВ	Ликвидация СПС, маргинализация «Яблока»	Незначительное снижение числа подписей для регистрации с 50 тыс. до 45 тыс.; утешительные 1—2 мандата партиям, не добравшим до 7%
Регионы, федерализм	↓	Некоторое перераспределение налогов в пользу регионов	Дальнейшая унификация политических систем регионов	
Губернаторы	↓	Передача ЕР функций номинирования кандидатов и усиление публичности; расширение круга назначаемых: привлечение фигур не из чиновничьей среды	Увеличение доли «варягов» среди назначаемых	
Местное самоуправление, мэры	↓		Расширение практики отказов от прямых выборов; новые случаи отстранения мэров от должности; расширение практики пропорциональных выборов при отстранении общественных организаций от участия в них	
Выборы	↑↓	Усиление внутренней конкуренции в ЕР; распространение практики «праймериз»	Продолжение перехода на пропорциональную систему при сокращении числа партий; рост административного давления, отмена регистрации с помощью денежных залогов	
Суды	↓	Решение КС об отмене смертной казни	Уменьшение независимости КС, его чистка; отстранение суда присяжных от рассмотрения дел по ряду составов преступления	

Таблица 1 (окончание)

Гражданское общество	↑	Облегчение административного давления на малые НКО; помощь «социально-ориентированным» НКО		
Кадры	=			Расширение системы горизонтальной ротации кадров на председателей региональных судов; создание президентского кадрового резерва
Коррупция	=			Введение практики декларирования доходов чиновниками разного уровня; демонстрация борьбы с коррупцией на низовом и среднем уровнях
Кавказ	↓	Частичный демонтаж коррумпированных режимов (Карачаево-Черкесия, Ингушетия).	Дальнейшее усиление режима личной власти Кадырова в Чечне. Угроза дестабилизации с признанием Абхазии и Южной Осетии	Введение специального поста, ответственного за Кавказ

если раньше Путин проводил совещания президента с ключевыми министрами, то в новом качестве он проводит практически в том же составе заседания президиума правительства. Какие-то вещи, однако, сохранить под Путиным было невозможно, скажем, президентские советы, включая и Госсвет. Здесь кое-что изменилось, хотя и не принципиально (см. подвстречку на с. 38). И президент, и премьер одинаково часто встречаются с губернаторами, причем стилистика этих встреч во многом напоминает старую, образца конца 2007—начала 2008 года, когда Путин был президентом, а Медведев — первым вице-премьером, отвечавшим за национальные проекты. Любопытно, что отчеты губернаторов на заседаниях правительства, активно практиковавшиеся в 2006—2007 годы, а с ними и системная индивидуальная работа правительства с регионами, прекрати-

лись — под влиянием кризиса — практически сразу с приходом Путина на пост премьера. Зато кризис побудил правительство создать комиссию по вопросам регионального развития, которая с декабря 2008 года по август 2009-го провела четыре выездных заседания под председательством Путина. Отчет регионов на заседаниях правительства был гораздо более полноформатным и полезным для обеих сторон, нежели просто встреча того или иного губернатора с премьером. Кроме того, к каждому заседанию готовилось специальное решение правительства, где в ответ на важнейшие проблемы региона предлагались конкретные планы отдельных ведомств по строительству дорог, мостов, предприятий, переселению из ветхого жилого фонда и т. д.

Из всех новых и обновленных президентских советов и комиссий за традиционные бюрократические рамки выходит только

Советы и комиссии

Число президентских советов и комиссий даже несколько увеличилось и превышает сейчас два десятка. Большинство советов, работавших при президенте Путине, были переутверждены и продолжают существовать или даже функционировать, собираясь один-два раза в год.

Самый большой и представительный из них — **Совет по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике** с Медведевым в качестве председателя и Путиным в качестве председателя президиума собирались лишь однажды — в декабре 2008 года, а формирование при нем трех рабочих групп по отдельным национальным проектам растянулось больше чем на год.

Трижды собирался возрожденный в январе 2009 года **Совет по делам казачества** (председатель — замглавы администрации президента Александр Беглов), просуществовавший три года при Борисе Ельцине. По разу собирались и два новых, «медведевских» совета — **по развитию информационного общества** (председатель Дмитрий Медведев) и по делам инвалидов (председатель Сергей Нарышкин), образованные в ноябре—декабре 2008 года. **Совет по развитию местного самоуправления** (председатель Дмитрий Медведев, председатель президиума Владимир Путин), который когда-то при своем образовании во времена Ельцина рассматривался чуть ли не как третья палата федерального парламента, но просуществовал всего пару лет, был снова создан Путиным в канун выборов 2007 года, переутвержден уже Медведевым в августе 2008 года, но до конца 2009-го в полном составе так ни разу и не собирался. Наиболее активными выглядят советы **по противодействию коррупции** (председатель Дмитрий Медведев, председатель президиума Сергей Нарышкин), **по развитию физкультуры и спорта** (председатель Дмитрий Медведев, председатель президиума Владимир Путин), занимающийся сейчас Олимпиадой в Сочи, и **Совет по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека** (председатель Элла Памфилова). Все они собира-

лись неоднократно, и к тому же целый ряд идей, которые они инициировали или рассматривали, не только получили оформление в виде поручений президента, но и были реализованы в виде правительственных решений и новых законов.

Из девяти комиссий при президенте пять: по реформированию и развитию госслужбы; по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов; по вопросам военно-технического сотрудничества; по госнаградам; по реализации Госпрограммы по добровольному переселению соотечественников — представляют собой несколько перестроенные старые (эта работа заняла весь 2008 год). Наиболее статусную из них — военно-техническую — возглавляют президент и премьер; комиссии по госслужбе и по госнаградам — глава администрации; остальные — чиновники уровнем ниже. К пяти ранее существовавшим добавились четыре комиссии — новации собственно медведевского времени: 1) **Комиссия по формированию и подготовке резерва управленческих кадров**, образованная в августе 2008 года (председатель Нарышкин, заместители — Сергей Собянин и Олег Марков), объявившая о подготовке президентских «сотни» и «тысячи», о федеральном резерве в составе 5 тыс. человек и о кадровых резервах субъектов Федерации; 2) образованная в мае 2009 года **Комиссия по противодействию попыткам фальсификации истории в ущерб интересам России** (председатель — Нарышкин) — изобретение вполне в духе советского времени, о чем свидетельствует даже ее корявое название; 3) **Комиссия по модернизации и технологическому развитию экономики России** (председатель Медведев, заместители — Собянин и Владислав Сурков, ответственный секретарь — Аркадий Дворкович) — любимое детище президента; 4) наконец, наиболее новая и актуальная **Комиссия по совершенствованию проведения единого государственного экзамена** (председатель — Нарышкин); комиссия была образована в октябре 2009 года, и предполагалось, что до 15 декабря она представит доклад и рекомендации³.

Комиссия по модернизации. Она заседает ежемесячно, часто на выезде. Обращаясь к членам Комиссии, Медведев как-то выразил надежду, «что в перерывах между засе-

даниями Комиссии все присутствующие здесь занимаются своими задачами в рамках Комиссии как самыми приоритетными»⁴, — притом что в состав весьма компактной (14

человек помимо руководителей) Комиссии, кроме двух зампредов правительства, входят четыре министра: экономического развития, промышленности и торговли, связи и массовых коммуникаций, образования и науки; и два главы госкорпораций: «Росатом» и «Роснано»⁵. На ноябрьском заседании Комиссии было отмечено, что выполнение нескольких десятков поручений, данных в рамках Комиссии, отслеживается в формате еженедельных заседаний своеобразного президиума Комиссии под руководством двух заместителей председателя, а также в рамках созданных при Комиссии рабочих групп. Именно здесь были определены пять направлений модернизации, озвученные президентом в послании—2009. На реализацию проектов Комиссии выделено 620 млрд рублей. По всей видимости, это медведевское «потешное войско» — кусок экономики, где ему разрешено рулить, и бюджета, который ему разрешено осваивать. Как сформулировал сам Медведев, «главная задача Комиссии заключается в том, чтобы продавливать сложные решения, и я без всякого стеснения об этом говорю. В противном случае Комиссию не было бы смысла создавать: у нас есть Правительство, там много министерств и ведомств, которые свои задачи обязаны решать. Но с учетом того, что мы не со всеми задачами способны справиться, у нас огромное количество рутинных обязанностей, в которых все мы киснем, Комиссия как раз должна делать именно такую работу»⁶.

Приспособление системы, подгонка «водительского места» под новую персону включает в себя формирование особого имиджа для Медведева, выстраивание новой стилистики президентской власти. Образ президента Медведева строится в соотношении с имиджем Путина, в чем-то приближаясь к нему, а в чем-то от него отталкиваясь. Путину удаются «прямые линии», Медведеву придумали более камерные видеомосты с уча-

стием граждан и чиновников — федеральных и региональных, в ходе которых президент проводит показательные порки чиновников и использует нарочито грубый тон. Во время двух прошедших в 2009 году видеомостов президент раздавал и какие-то «пряники» нескольким отобранным гражданам, но форма в целом — крайне малобюджетная. Медведев — в отличие от Путина — активно присутствует в Интернете. На Валдайском клубе теперь встречаются с зарубежными политологами и журналистами и президент, и премьер, чего в период президентства Путина никогда не бывало. Медведеву сделали свой форум — Ярославский. Если Путин — мастер хлестких фраз и выражений, то Медведеву, с одной стороны, нарочито огрубляют речь, а с другой — придумывают яркие формулы и лозунги вроде «Четыре “И”» или «свобода лучше, чем несвобода». Медведев — президент заявлений, доминирующий в пространстве виртуальной политики. Путин — премьер решений и дел, доминирующий в политике реальной. И коль скоро в пространстве реальной политики дел у президента Медведева не так много, его чрезвычайно активное присутствие в пространстве политики виртуальной имеет отчасти компенсаторную природу. Стоит ли говорить о том, что большинство «расхождений», усматриваемых экспертами в позициях участников тандема, проистекают, как правило, из попыток пиар-команды Медведева построить ему самостоятельный образ, отличный от путинского.

РАЗВИТИЕ ПО-СТАРОМУ Несмотря на то что сложившаяся при Путине политическая система порой подвергается острой критике, в том числе и со стороны свиты Медведева, сам президент хоть и позволяет себе весьма жесткие заявления общего характера, тем не менее никогда не предлагает конкретные шаги по изменению системы. Напротив, он

подчеркивает, что политические партии у нас состоялись, что выборы проходят организованно, что порядок назначения губернаторов не стоит менять ближайшие сто лет и т. д. Политический пакет, оглашенный Медведевым в президентском послании-2008 и впоследствии реализованный⁷, представляет собой в лучшем случае украшательство существующей политической структуры псевдodemократическими рюшками вроде утешительных 1–2 мест в Думе для политических партий, которые немного не дотянули до семипроцентного порога. В худшем случае

рая неукоснительно набирает большинство на всех региональных выборах.

Политический пакет, оглашенный в Послании 2009 года, представляет собой распространение конструктивных особенностей федеральной политической системы на региональный уровень. Прежде всего, следует упомянуть формирование представительных органов исключительно по партийным спискам, что в наших условиях ведет к резкому усилению партийной бюрократии «Единой России», радикальному снижению публичной политической конкуренции и

“Обещание государственной поддержки для НКО, полезных с точки зрения власти, продолжает прежний курс на селективное давление и селективную же поддержку”.

политические модификации Медведева, в частности, отказ от избирательного залога при регистрации партий, продолжают линию на ужесточение системы. Имеются, впрочем, два исключения, когда предложенные новации не консервируют систему, а действительно вносят в нее изменения. Речь идет об увеличении срока полномочий президента и Госдумы, продиктованном не совсем пока понятными конъюнктурными соображениями, и требовании, чтобы кандидаты в сенаторы предварительно проходили через местные или региональные выборы⁸.

Последняя инициатива, по-видимому, призвана усилить контроль функционеров «Единой России» (ЕР) над формированием Совета Федерации. Несколько измененный при Медведеве порядок назначения губернаторов или, точнее, выдвижения их кандидатур (партия, набравшая большинство в местной легислатуре, теперь имеет исключительное право выдвигать кандидата на должность губернатора) тоже ничего принципиально не меняет, разве что узаконивает ведущую роль в этом процессе Путина как лидера ЕР, кото-

дальнейшему ослаблению механизмов прямой и обратной связи между гражданами и властью на всех уровнях.

Есть, впрочем, вероятность, что политические пакеты Медведева 2008 и 2009 годов — это не просто активная деятельность, имитирующая совершенствование политической системы, а постепенная реализация планов по дальнейшему усилению контроля в этой системе и уменьшению числа относительно автономных акторов. В этом случае утешительные места для партий, не дотягивающих до семипроцентного порога, предназначаются не «Яблоку» и другим внедумским «маргиналам», а могут заранее готовиться для части нынешних думских миноритарев — «Справедливой России» и ЛДПР (отсюда и их неожиданно резкая реакция на выборы Московской городской думы в октябре 2009 года, в которых они могли увидеть «репетицию» следующих выборов Госдумы). Похоже, что аналогичная «двухходовка» была осуществлена и в отношении Сергея Миронова. Если после принятия политического пакета 2008 года ему предстояло договариваться по

поводу мандатов для нужных ему сенаторов с региональными и местными властями, то теперь, с принятием пакета, оглашенного в Послании 2009 года, и повсеместным переходом на пропорциональную систему, ему придется иметь дело с двумя «ключами», один из которых будет в руках у «Единой России».

Продолжением политической линии Путина является последовательное наступление на независимость судов, причем, как водится, под прямо противоположными лозунгами. Ярким примером здесь является изменение закона о Конституционном суде, предоставляющее президенту право фактически назначать его председателя и заместителей. Демарш судей Конституционного суда Владимира Ярославцева и Анатолия Кононова, которые публично выступили с критикой сложившегося положения дел⁹ и за это были изгнаны более конформистскими коллегами, свидетельствует о крайнем неблагополучии в судебной системе. К этому можно добавить и выведение целого ряда составов преступления из-под юрисдикции судов присяжных и др.

Даже ограниченное смягчение политики в отношении некоммерческих организаций и обещание государственной поддержки для НКО, полезных с точки зрения власти, в действительности¹⁰ продолжает прежний курс на селективное давление и селективную же поддержку.

Выборы и рейтинги — с одной стороны, демонтированный демократический институт, а с другой стороны, главный стержень, на котором держатся все субституты, — заслуживают того, чтобы остановиться на них особо.

Благодаря тому, что выборы проводятся регулярно, они дают возможность отслеживать политическую динамику, высвечивая одновременно действия власти на разных ее уровнях. Динамика кризисного года, начавшегося осенью 2008-го, оказалась разнонаправленной. Это проявилось в полной мере

в единые дни голосования весной и осенью 2009 года.

При сохранении в целом репрессивной избирательной системы, направленной на то, чтобы оградить политическое пространство от нежелательных игроков, в начале 2009-го происходили изменения, которые можно было трактовать как либерализацию избирательных практик. Последняя осуществлялась в режиме ручного управления, когда по окрику из Москвы местные власти восстанавливали снятых с выборов кандидатов (как, например, Бориса Немцова на мэрских выборах в Сочи и Олега Шеина, баллотировавшегося на должность мэра Астрахани) или, по крайней мере, умеряли свой раж. Одновременно наблюдалось усиление элементов публичности и политической конкуренции внутри ЕР, будь то создание дискуссионных клубов или, скажем, проведение праймериз.

Впрочем, праймериз ЕР, которые сейчас практикуются почти повсеместно, представляют собой не только усиление публичной политической конкуренции, пусть и внутри одной партии, но и продолжение линии на применение демократических процедур непрямого действия. Сюда же следует отнести и закрытые опросы общественного мнения, и сложные процедуры оценки эффективности, опирающиеся на множество критериев, и «нулевые» чтения в Государственной думе, которые, заменяя публичное обсуждение, позволяют на ранней стадии учесть интересы основных групп и отвергнуть совсем уж негодные законодательные инициативы. Во всех этих случаях вроде бы есть какая-то основа для принятия решений, но высказываемые мнения можно подправить или вовсе проигнорировать.

Осенние выборы 2009 года, особенно в Московскую городскую думу, и выборы мэра Астрахани показали, что Кремлю нужен «хороший» результат, чего бы это ни стоило. По всей видимости, это связано с ощущени-

ем наверху, что худшая часть кризиса миновала и усложнение игры не имеет смысла.

Дав раскрытись маховику электоральных фальсификаций¹¹ и объяснив рост доверия тем, что в кризис-де люди сплачиваются вокруг власти, правящая группировка тем самым «села на иглу». После объявленного полуторакратного роста популярности ЕР в Москве, любой честный результат выборов будет выглядеть как неудача, как провал,

“После объявленного роста популярности ЕР в Москве любой честный результат выборов будет выглядеть как провал, делая эскалацию вранья почти неизбежной”.

делая эскалацию вранья почти неизбежной.

При уровне участия в 20–25 проц. (именно такая явка имела место на последних московских выборах¹²) голосование уже не может служить инструментом легитимации власти. Остальные функции: обучение и отбор политиков, формирование повестки дня, обкатка программ, осуществление прямой и обратной связи между властью и гражданами – выборы утратили еще раньше. В соответствии с тактикой замены выхолащенных институтов субститутами для выполнения утраченных функций (см. подверстку на с. 45) используются: оценка эффективности работы региональных администраций по четырем десяткам показателей, введенная еще при Путине, но заработавшая в 2008 году; формирование кадрового резерва («медведевские сотня и тысяча»); общественные приемные (сегодня имеются и у мэров с губернаторами, и у полпредов президента, и у Путина как председателя партии ЕР).

Сохраняется установка на сокращение числа выборных должностей. После отмены губернаторских выборов в 2005 году прежний глава Центризбиркома Александр Вешняков говорил об этом как о временной мере – лет на десять. В 2009 году президент

Медведев заявил, что в ближайшие сто лет возвращаться к ним не видит смысла. Всё в большем числе регионов отказываются и от прямых выборов мэров столиц, переходя на схему «мэр из числа депутатов и наемный сити-менеджер», которая стала возможна в связи с муниципальной реформой. Притом что чисто пропорциональная система практикуется все шире и распространяется на выборы всех уровней, происходит резкое

уменьшение числа реальных избирателей (их теперь не миллионы, а всего несколько – партийные функционеры в ЕР и президент в случае подбора губернаторов), резко меняется характер конкуренции, падает ее управленческая эффективность.

Функционеры «Единой России» обычно представляют отказ от одномандатных округов чуть ли не как одолжение, которое они делают другим партиям: дескать, по одномандатным округам сейчас проходят исключительно их кандидаты, а так у партий-миноритариев появляется шанс. На самом деле это совсем не так. В сегодняшних условиях ЕР гарантирована победа практически во всех округах, но при этом побеждают не безликие «солдаты партии», а весьма сильные и относительно независимые политики. Часто ЕР просто вручает свой флаг перед выборами сильнейшему «независимому» кандидату. Кроме того, в отличие от назначений, выборы в округах, даже с нарушениями, – это механизм реальной обратной связи с избирателями и ответственности перед ними.

В свое время генерал полиции Виктор Черкесов в своем удивительно откровенном выступлении по поводу «войн спецслужб»

говорил, что чекисты — это крюк, на котором повисло постсоветское общество и который не дает ему упасть в бездну и разбиться вдребезги¹³. По этой логике, если чекисты — это внутренний крюк или, по крайней мере, кадровый резерв, то **рейтинги** доверия лидеру — крюк внешний. При отсутствии сильных институтов доверия лидеру — это единственная база легитимности, обеспечивающая относительную политическую стабильность системы, не дающая ей «упасть в бездну и разбиться вдребезги».

Рейтинг одобрения деятельности Путина в настоящее время держится на фантастическом уровне около 80 процентов¹⁴. В кризис логично ожидать снижения рейтинга главы правительства, который вольно или невольно несет ответственность перед гражданами за неизбежные во время кризиса тяготы, особенно если до этого граждан уверяли, что все хорошее — заслуга властей и что тяготы обойдут их стороной. Проблема рейтинга, который начал снижаться¹⁵, и страх перед повторением «монетизационных» социальных протестов 2005 года заставляют правительство тратить колоссальные средства на рост зарплат и пенсий. Продолжая популистскую линию уже не благодаря состоянию экономики, а вопреки ему, правительство попадает в капкан все увеличивающихся социальных расходов.

Хотя социологи исправно публикуют рейтинги обоих лидеров, в действительности есть только один рейтинг — Путина — и его отражения, будь то рейтинг Медведева или даже голосование за ЕР. Медведев за два года не сделал ничего, чтобы заработать собственный рейтинг, он был и остается тенью Путина, его подретушированной фотографией для внешнего использования. Работа Даниэла Трейсмана¹⁶ свидетельствует о наличии прямой связи рейтинга российского президента (Ельцина и Путина) с ростом доходов: экономики в целом и населения. Сейчас экономическое здоровье нации

пошатнулось, но правительство упорно продолжает популистский курс. Понятно, что если кризис продлится дольше, чем на это закладывается правительство, то в какой-то момент подпирать рейтинг окажется нечем. Тогда может рухнуть одобрение Путина, которое все это время усиленно поддерживалось на высоком уровне (в том числе и бодречеством чиновников и официальных СМИ по поводу кризиса). Начиная с какого-то момента не рейтинг работает на систему, а она на него, и это делает не только самого Путина, но и всю систему заложниками рейтинга.

ФОРМИРОВАНИЕ НОВОГО Признаки нового касаются кадров и стилистики; институциональных изменений за полтора года путинско-медведевского правления не произошло.

Вся нынешняя управленческая команда, будь то ветераны или новички, — путинская. Администрация, полученная Медведевым в наследство от предшественника, сохраняется практически в неизменном виде, за исключением нескольких человек, приведенных новым президентом.

Собственная команда Медведева существует, главным образом, в воображении экспертов, усматривающих в продвижении однокурсников президента по юрфаку ЛГУ некую организованную экспансию в различные сферы управления. Данный кадровый резерв, впрочем, использовался еще до прихода Медведева на пост президента, но даже если считать это экспансией нынешнего главы государства, то она происходит очень медленно и ограничена юридической и правоприменительной сферами. Практически нет оснований считать, что новые продвиженцы образуют единую команду. К тому же они занимают ключевые позиции в не самых ключевых ведомствах, а в ключевых — например, в Генпрокуратуре — им отведены лишь неключевые посты (см. подверстку на с. 44).

Новое — это не только то, что власть культивирует сознательно; что-то происходит помимо государственной воли. В частности, все чаще дает сбой система принятия решений. Выше уже упоминались случаи с заменой Единого социального налога страховыми платежами, с вступлением в ВТО и Таможенным союзом, с законом о торговле, с повышением транспортного налога и последующим отказом от этой меры (см. примечание 2). Во всех этих случаях решения, принятые премьером волевым образом, в отсутствие работающей системы согласования интересов, оказывались недостаточно сбалансированными и впоследствии изменялись или отменялись под давлением обстоятельств, также воле-

вым образом. Можно привести еще целый ряд эпизодов: резкое заявление премьера по поводу компании «Мечел» и ее владельца Игоря Зюзина, вызвавшее обвал на рынке, «дело Чичваркина», закрытие Черкизовского рынка и много других, более мелких случаев, когда непродуманное и неумелое вмешательство властей, нередко осуществляемое в чьи-то корпоративных, ведомственных или даже личных интересах, ведет к серьезным имиджевым и экономическим потерям для страны. В том же ряду странная и в целом контрпродуктивная газовая война с Украиной, разразившаяся в январе 2009 года.

Причины подобных сбоев — сокращение объема ресурсов и обострение конкуренции

Соратники Медведева

К концу 2009 года однокашники президента по юридическому факультету ЛГУ были представлены в Высшем арбитражном суде (Антон Иванов, Валерия Адамова), в Службе судебных приставов (Артур Парфенчиков), в Контрольном управлении президента (Константин Чуйченко) и Следственном комитете прокуратуры (зам. начальника СКП Елена Леоненко). Есть они и в регионах: Николай Винниченко — полпред президента в Уральском ФО, Александр Гуцан — замгенпрокурора по Северо-Западному ФО, а Владимир Кожокар — начальник ГУ МВД по Центральному ФО. К соратникам президента относится и министр юстиции Александр Коновалов.

Из полутора десятков назначений глав регионов, прошедших при Медведеве, к «новым», условно говоря, медведевским — по конкретным кандидатурам и политической логике — можно отнести лишь три. Это глава Карачаево-Черкесской Республики Борис Эбзеев, бывший судья Конституционного суда, глава Кировской области Никита Белых, бывший лидер СПС, и глава Ингушетии Юнус-бек Евкуров, армейский полковник. Погоды они не делают, хотя каждое назначение интересно в своем роде. Согласно бюрократическим нормам, чиновник лоялен, прежде всего, тому, кто его назначил, так что в количественном смысле клиента Медведева

весьма значительна. В частности, новый президиум Госсовета, назначенный Медведевым в декабре 2009 года, впервые практически весь состоит из новых, назначенных Медведевым глав регионов.

Если в первый путинский срок важную роль в выработке программы действий играл Центр стратегических разработок Германа Грефа, то сейчас нет серьезных попыток разрабатывать программы, за исключением, пожалуй, технологической модернизации в рамках новой медведевской Комиссии по модернизации. При этом несколько «интеллектуальных штабов» ведут борьбу за право стать главным стратегическим центром. На эту роль при президенте Медведеве претендует, например, Институт современного развития (ИНСОП) (председатель попечительского совета Дмитрий Медведев, председатель правления Игорь Юргенс), но, насколько можно судить, Медведев не поддерживает непосредственные, регулярные контакты с ИНСОПом. Разработки осуществляются в инициативном порядке и не предлагают конкретные планы преобразований, скорее это концептуальные проекты, наметки на будущее. Конкурентом ИНСОРа является Институт общественного проектирования (ИНОП) (директор Валерий Фадеев), связанный с правоцентристским крылом «Единой России».

за них; необходимость принятия нестандартных решений в более жестких временных условиях; низкая управленческая эффективность и пресловутое ручное управление при недостаточной квалификации управленцев; отсутствие фильтров и механизмов «защиты от дурака». К тому же деинституционализация и субституционализация (см. подверстку на с. 45) привели к тому, что дискуссии по важнейшим проблемам давно ушли из публичного пространства в глубь, в недра административной системы, где субординация «затыкает рот» чиновникам и возможны только межведомственные сшибки.

Вся громоздкая система управления, настроенная на выполнение стандартных задач и трансляцию сигналов с самого верха, плохо приспособлена для функционирования в условиях кризиса. Разно- и противоречивость поступающих сигналов дезориентирует чиновников, и в этом смысле кризис противопоставлен «тандему» (а «тандем» — кризису), каким бы, с одной стороны, формаль-

ным, а с другой — внутренне гармоничным он ни был.

Последнее особенно заметно в идеологической сфере, где идет поиск эрзац-идеологии, а также «кастинг» на роль виноватых за ухудшение ситуации при продолжении кризиса. Примером противоречивых «идеологических» сигналов может служить выступление Медведева с отчетливо негативной оценкой Сталина¹⁷ на фоне происходящей «стихийной» сталинизации; за этим выступлением вскоре последовала оценка Сталина из уст Путина — более уклончивая, видимо предназначенная для того, чтобы устроить всех¹⁸. В этой сфере, как и в ряде других, происходит конкуренция команд, причем Медведева зачастую позиционируют как более «крутого», например, в заявлениях по поводу фальсификации истории, Украины и Грузии.

Что касается «кастинга» на роль виноватых, который был особенно интенсивным в первой половине 2009 года, когда в Кремле

Субституты вместо институтов

Институциональный дизайн политической системы при Владимире Путине постепенно эволюционировал. Сначала экспансия президентской власти во всех направлениях привела к ослаблению всех остальных институтов. Затем, когда стала очевидной неспособность ослабленных институтов выполнять в полном объеме свои функции в политической системе, им «в помощь» начали создавать разного рода субституты. Последние, будучи завязаны на президента и не обладая собственной легитимностью, служат не только функциональной заменой ослабленным институтам, но одновременно и инструментом дальнейшей экспансии президентской власти. Примерами субститутов могут служить Госсовет и многочисленные другие президентские советы, вместо нормально функционирующего парламента, полпреды в округах, регулярные массовые и при этом закрытые социологические опросы вместо нормальных выборов и др. При

этом важны два момента: 1) Институты, теряя свою роль и наполнение, не ликвидируются полностью — исчезает их содержание, а внешняя оболочка остается. Они превращаются в элемент декора, в псевдоинституты, в бледное подобие самих себя. 2) Субституты же никогда не превращаются в институты — не оформляются законодательно ни на уровне Конституции, ни на уровне конституционных законов, не приобретают независимой легитимности. Они создаются не для того, чтобы со временем заменять становящиеся неэффективными институты, а чтобы подменять их по существу при формальном сохранении демократических институтов в декоративной роли. См. подробнее: *Петров Н.* Российская политическая механика и кризис. Стенограмма лекции, прочитанной 21 мая 2009 года в клубе — литературном кафе *Bilingua* в рамках проекта «Публичные лекции Полит.ру» (<http://www.polit.ru/lectures/2009/06/25/crisis.html>).

еще не рассчитывали на скорое и благополучное завершение кризиса, то тут активно пробовали, с одной стороны, «империалистов» (Комиссия по фальсификации), а с другой — губернаторов. Последняя кампания проявилась в залповой замене сразу четырех глав регионов в феврале; публикации в мае результатов закрытого опроса ФОМ, который показал, что в ряде регионов уровень доверия местной власти существенно ниже,

(здесь целевая аудитория, естественно, международная). Особую группу изменений составляют те, что слабо вписываются в контекст сегодняшнего дня и относятся к каким-то перспективным планам-схемам. Уже упоминались продление сроков для президента и Госдумы, а также новые требования, предъявляемые к сенаторам.

Есть и такие новации, чьи последствия в силу их непубличности и непрозрачности

“Чем более ограничены возможности менять что-то по существу, тем больше изменений внешних: президентского сайта, форматов общения”.

чем доверия власти федеральной; жесткого заявления Медведева о том, что губернаторы не должны «прятаться под столом», сразу после того, как Путин разрулил ситуацию в Пикалёве в начале июня.

Два «дуумвира», редко появляющиеся вместе на публике, при этом часто вступают в непрямой диалог-переключку, неявно друг друга корректируя. В этом диалоге чаще первым выступает Путин, Медведев подхватывает и ведет свою партию. Но бывает и наоборот, как в упомянутых заявлениях по поводу Сталина и по поводу госкорпораций (подробнее о госкорпорациях см. ниже). В сюжете, связанном с участием в выборах—2012, Медведев и Путин выступают, как два тенора, в унисон — и на Валдай-клубе¹⁹ в сентябре, и в декабре в Москве²⁰ и Риме²¹. Представляется, что со стороны Медведева за этим стоит не столько обозначение собственной позиции, отличной от путинской и нацеленной на постепенное дистанцирование от действий правительства, сколько системное имиджмейкерство, ориентированное на отечественную аудиторию. Со стороны путинской команды можно усмотреть попытки сознательного принижения имиджа Медведева как главного лидера страны²²

системы в целом трудно оценить. К последним можно отнести заполнение чиновниками и членами их семей деклараций о доходах и проведенную осенью 2009 года по инициативе президента проверку госкорпораций. Проверка, проводившаяся силами прокуратуры и Контрольного управления администрации президента, рассматривалась некоторыми экспертами чуть ли не как ревизия путинского курса и атака на его людей (тем более что до этого Сергея Чемезова вывели из состава Комиссии по модернизации за непосещение им ее заседаний). Результатом проверки на сегодняшний день стал доклад Генерального прокурора Юрия Чайки и главы Контрольного управления Константина Чуйченко, представленный Медведеву в канун оглашения президентского Послания, в котором президент, как известно, заявил, что считает госкорпорации «бесперспективной формой». В докладе президенту в роли «мальчика для битья» фигурировал «Роснанотех» Анатолия Чубайса — одна из самых новых и далеко не самая неэффективная госкорпорация²³. Медведеву вскоре публично (но, как всегда, не прямо) ответил Путин, заявивший в ходе «прямой линии» 3 декабря 2009 года, что госкорпорации — «это и не хорошо, это и не

плохо, это необходимость». Премьер-министр подчеркнул при этом, что в руководстве страны позиция по этому поводу общая и что решения, связанные с образованием госкорпораций, они выработывали когда-то вместе с президентом.

В целом к новациям, произошедшим в последние два года, применима формула, использованная нами ранее для описания «команды Медведева»: если они серьезные, то в не очень важных сферах, а если в важных сферах, то не очень серьезные.

Одно время казалось, что кризис даст толчок к модернизации системы. По крайней мере, были какие-то признаки улучшения избирательных практик (весенние выборы), роста политической конкуренции (пусть и внутрипартийной — в ЕР), некоторой институционализации диалога правительства с экспертами и бизнесом. Но в середине 2009 года в Кремле, по-видимому, решили, что худшее миновало и модернизировать политическую систему не нужно.

В результате суть системы осталась та же, несколько видоизменились формы и некоторые механизмы. Путин-премьер функционально почти тот же, что Путин-президент: он так же проводит совещания с ключевыми членами кабинета (теперь это президиум правительства), у него во многом та же команда и та же публичность, те же встречи с губернаторами по той же схеме. Есть и своя внешняя политика, нет только формального контроля над силовиками. Он — политический премьер, в роли которого до этого были только Евгений Примаков и сам Путин в последний год президентства Ельцина. Вместо технического премьера теперь два Игоря Ивановича: Сечин и Шувалов с его правительственной комиссией по повышению устойчивости развития российской экономики.

Медведев-президент — почти то же, что Медведев — кандидат в президенты: большая

публичная пиар-активность и осуществление широкого спектра представительских функций с обращениями ко всем целевым группам (на президентском сайте теперь даже есть специальная рубрика — «встречи с представителями различных сообществ»). Произошло переформатирование президентских советов и комиссий с образованием нескольких новых — под Медведева. Чем более ограничены возможности менять что-то по существу, тем больше изменений внешних: президентского сайта, форматов общения и пр.

Финал: жизнь после СУД, тандема и кризиса

В спокойное время неэффективные, даже деградирующие политические системы могут жить долго. Во времена турбулентности, постоянных внешних толчков, испытывающих систему на прочность, шансов на долгожительство у таких систем нет. С одной стороны, процессы, идущие в политике и социуме, достаточно быстры (например, деградации выборов или управленческой системы); с другой — то, что кажется стабильным, например, премьерско-президентский рейтинг, на поверку оказывается подперт деньгами, тающими как лед на жару. Наконец, с третьей — в этих условиях резко возрастает вероятность локального системного сбоя, который может перерасти в сбой общесистемный.

В 2009 году страна вступила в череду крупных аварий и техногенных катастроф: авария на Саяно-Шушенской ГЭС в августе, пожар на военных складах в Ульяновске и крушение «Невского экспресса» в ноябре, жуткий пожар в Перми в начале декабря. Каждый из этих случаев в отдельности может быть объяснен трагическим стечением обстоятельств, промахами в том или ином ведомстве и др. Все вместе, однако, они складываются в мрачную картину лавинообразных системных сбоев и разваливающейся в

самых разных местах системы управления. Не хочется быть кассандрой, но «тонких мест», где может порваться, связанных и с коммунальной инфраструктурой, и с изношенным оборудованием и т. д., у нас много, а экономический кризис создает плохой фон — и психологический, и финансовый, — и трудно рассчитывать, что как-нибудь пронесет. Как и в отношении Северного Кавказа, речь идет о накопившихся системных проблемах, масштабы которых на порядки превышают любые возможности оперативного вмешательства.

Управленческий и связанный с ним политический кризис ждут нас в ближайшие год-два независимо от того, в виде какой латинской буквы окажется траектория экономического кризиса (может быть, «о»?). Весьма существенное переустройство политической системы при этом неизбежно. Скорее всего, это будет не революция с ленинскими «низамы» и «верхамы», а нечто вроде выбивания пробки из бутылки. Наиболее вероятно, что главную роль в переустройстве сыграет средний слой — управленцы и бизнес-сообщество, где в наибольшей степени копится напряжение, связанное с рассогласованием внутри системы, полным несоответствием между вызовами извне и реакцией (или отсутствием реакции) на них наверху.

Система в целом утратила инстинкт самосохранения или, по крайней мере, способность эффективно действовать, повинаясь этому инстинкту. Проблемы углубляются, растет и неадекватность действий власти. В какой-то момент оказывается уже неважным, действительно ли власть считает, что нет дела важнее, чем посчитать число депутатов в региональных парламентах²⁴, или она только изображает деятельность.

В персоналистской российской политической системе есть проблема тандема, а есть

проблема Путина, который блокирует принятие решений: он не решает сам, а другие не могут этого делать, не обладая необходимой автономностью. Систему в кризис надо децентрализовать, иначе она не способна приспособливаться к быстро меняющимся условиям. Путин же не хочет и не может быть кризисным менеджером, его бездействие (вот уж *omnipotent impotence!*) парализует всю сверхцентрализованную структуру управления. Путин начинает мешать, быть в тягость той управленческой конфигурации, которую сам создал. Призывы к нему уйти раздаются уже из недр самой системы²⁵.

В заключение попробуем представить себе, как может происходить развитие событий в дальнейшем.

Сначала уйдет тандем, потом Путин, а с ним свехуправляемая демократия. С уходом высокорейтингового лидера (это может быть как собственно уход, так и падение рейтинга), как в полночь в «Золушке», преобразится весь политический ландшафт. С исчезновением волшебной силы рейтинга посыплются все субституты: карета «Единой России» превратится в тыкву, ее кучер — в крысу и т. д. Начнут строиться коалиции более слабых акторов, естественным образом возрастет роль институтов: правительства, Федерального собрания, высших судов, политических партий... К сожалению, в своем нынешнем виде они вряд ли готовы к более самостоятельной роли, но важно, чтобы был запущен механизм, и тогда процесс политического развития пойдет сам, естественным образом. Роль такого механизма, объединяющего действия разных частей политической системы, должны сыграть выборы, которые в отсутствие надутого рейтинга станут более конкурентными. Задача заключается в том, чтобы ситуативную стихийную институционализацию закрепить и превратить в стабильную. ■

ПРИМЕЧАНИЯ ¹ Заметим, что такого рода попытки могут быть совсем не безобидны. Вместо повышения контролируемости они могут привести к полной ее утрате, как это произошло, к примеру, на украинских президентских выборах в 2004 году.

² О нарастающей неэффективности можно судить, в частности, по участвовавшим случаям ревизии уже объявленных решений, что свидетельствует об отсутствии действенных механизмов, обеспечивающих согласование интересов различных групп властных элит. Примером может служить внезапная смена приоритетов в вопросе о вступлении в ВТО: заявление о намерении вступить в ВТО в составе Таможенного союза с Казахстаном и Беларусью, а затем неуверенный возврат к прежней установке; решение о замене единого социального налога взносами на социальное страхование с повышением ставки; поспешная правка закона «О торговле».

³ Когда номер готовился к печати, никаких сообщений ни о докладе, ни о рекомендациях не было, хотя все сроки вышли.

⁴ <http://news.kremlin.ru/transcripts/5333>

⁵ Входивший в Комиссию поначалу глава «Ростехнологий» Сергей Чемезов после отсутствия на двух заседаниях был исключен президентским указом. Вместо него в Комиссию вошел директор ОАО «Российская венчурная компания» Игорь Агамирзян.

⁶ <http://news.kremlin.ru/transcripts/5647>

⁷ О реализации политических предложений Медведева, прозвучавших в Послании 2008 года, см.: http://www.irena.org.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=1558&Itemid=431

⁸ Если раньше условием назначения в сенаторы был десятилетний стаж в регионе, то Медведев заменил этот порядок: с 1 января 2011-го необходимо, чтобы назначенец ранее занимал в регионе избранную должность. Спикер Совета Федерации Сергей Миронов не сумел воспрепятствовать такому решению, так что теперь, особенно с переходом на пропорциональную систему выборов, ему и его коллегам придется договариваться по поводу получения мандатов для «нужных» сенаторов либо с ЕР, либо с коммунистами, поскольку только коммунисты способны нарушить фактическую монополию ЕР на «партийные» места.

⁹ *Налбандян Л.* Судья Кононов: Независимых судей в России нет // *Собеседник*. 2009. 27 окт.; *Bonet P.* Vladímír Yároslávtešv Juez del Tribunal

Constitucional de Rusia: «En Rusia mandan los órganos de seguridad, como en la época soviética» // *EL PAÍS*. 2009. Aug. 31. Перевод: *Владимир Ярославцев*, судья Конституционного Суда России: «В России правят органы безопасности, как во времена СССР» // *Иносми.ру*. 2009. 1 сент. (<http://www.inosmi.ru/russia/20090901/252151.html>).

¹⁰ См.: *Послание* Федеральному Собранию Российской Федерации. 12 ноября 2009 года. Стенограмма (<http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>).

¹¹ Детальный анализ результатов московских выборов см. в: *Орешкин Д., Козлов В.* Неправительственный доклад // *Новая газета*. 2009. 23 окт.

¹² Там же.

¹³ *Черкесов В.* Нельзя допустить, чтобы воины превратились в торговцев // *Коммерсантъ*. № 184. 2007. 9 окт.

¹⁴ <http://www.levada.ru/press/2009112600.html>

¹⁵ См., например, данные опроса Фонда «Общественное мнение»: *Политические индикаторы* // *Доминанты* № 43. 2009. 29 окт. (<http://bd.fom.ru/pdf/d43ind.pdf>).

¹⁶ *Treisman D.* The Popularity of Russian Presidents (<http://www.hse.ru/data/351/229/1237/paper-Treisman.pdf>).

¹⁷ См.: *Память* о национальных трагедиях так же священна, как память о победах. Стенограмма видеозаписи в блоге Дмитрия Медведева в День памяти жертв политических репрессий. 30 октября 2009 года (<http://news.kremlin.ru/transcripts/5862>).

¹⁸ Стенограмма программы «Разговор с Владимиром Путиным. Продолжение», 3 декабря 2009 года (<http://premier.gov.ru/events/4255.html#mainEvent>).

¹⁹ См., например: *Медведев* и Путин не будут конкурировать на выборах 2012 года // *РИА Новости*. 2009. 15 сент. (<http://www.rian.ru/politics/20090915/185190700.html>); *Медведев*: новое президентство возможно, противоречий с Путиным нет // *РИА Новости*. 2009. 15 сент. (<http://www.rian.ru/politics/20090915/185199017.html>).

²⁰ Стенограмма программы «Разговор с Владимиром Путиным. Продолжение»...

²¹ Пресс-конференция по итогам Российско-итальянских межгосударственных консультаций, Рим, 3 декабря 2009 года. Стенограмма (<http://www.kremlin.ru/transcripts/6236>).

²² Ср. внезапное ужесточение позиции Медведева по поводу санкций в отношении Зимбабве, появление в Интернете фотографий «нетрезвого» Медведева на саммите Россия–ЕС в Аквиле и др.

²³ До этого в широко растиражированном докладе Никиты Кричевского «Постпикалевская Россия: новая политико-экономическая реальность» объектами нападок служили «Ростехнологии» и Олег Дерипаска, что дало основание некоторым экспертам предсказать готовящуюся показательную атаку Кремля на две олигархические структуры: одну старую «семейную» и одну новую «силовую».

²⁴ Речь идет об идее, высказанной Медведевым в президентском Послании о том, что у нас слишком разные по количеству депутатов региональные парламенты — где-то, как в Туве, депутатов слишком много, а где-то, как в Москве, — слишком мало. И теперь специально созданная Кремлем комиссия по реализации президентского Послания считает, кому сколько надо депутатов, кому убавить, а кому прибавить.

²⁵ «Путин обязан дать Медведеву шанс стать великим президентом». Беседа с Глебом Павловским (<http://www.russ.ru/Mirovaya-povestka/Putin-obyazan-dat-Medvedevu-shans-stat-velikim-prezidentom>).