

Посткрымский политический режим

«Крымский фактор» стал не радикальным изменением вектора прежних тенденций, а скорее их ускорением, логическим, хотя и резким, а отчасти и неожиданным | **БОРИС МАКАРЕНКО**

К 2014 году в России — равно как и в Украине — возможности инерционного сценария развития оказались полностью исчерпаны. Критическая развилка для России состояла в следующем: пытаться сохранить статус-кво (а следовательно, и правящий режим, умеющий извлекать из этого статус-кво максимум дивидендов, как властных, так и материальных) или искать институциональные решения проблем, порожденных развитием страны за предыдущее десятилетие. Как описывалось нами в проекте «Россия-2025»¹, после возвращения на пост президента Владимир Путин стремился совместить оба этих сценария: с одной стороны, сохранить несущую конструкцию своего режима — «пирамидальную» коалицию элит, монополизировавшую контроль над отношениями власти и собственности, с другой — произвести частичную реформу политической системы, перейдя от тотального доминирования партии власти к режиму манипулирования оппозиционными силами. Однако качественные изменения в системе при таком подходе проявились бы в лучшем случае в среднесрочной перспективе. Таким образом, в событиях 2012–2013 годов можно было найти признаки как усиления авторитарных тенденций, так и точечной либерализации.

Постановка проблемы: прощай, надежда на модернизацию

При другом стечении обстоятельств, возможно, правящая элита тактическими маневрами могла бы еще несколько лет уклоняться от выбора модели развития. Однако события вокруг Украины, и особенно присоединение Крыма, в сущности, означали, что выбор сделан². Как изменение во внешнеполитическом позиционировании, так и внутриполитические и социально-экономические последствия «крымского решения», по сути дела, закрывают перед Россией модернизационный сценарий развития: шансы на то, что российское руководство его выберет, были невелики и раньше, теперь же модернизация становится просто невозможной. Кратко перечислим обоснования такого вывода.

Во-первых, и без того остановившийся экономический рост грозит перейти в откровенную рецессию, испорченные отношения с Западом и рост непредсказуемости порождают отток капитала, падение курса рубля, крах надежд на приток инвестиций, удорожание кредита. Сокращение потребительского спроса лишает экономику и этого драйвера (подробнее об этом см. статью Сергея Алексашенко в этом номере *Pro et Contra* — с. 104–107). Вынужденная рецессией

дальнейшая централизация регионов лишает региональные власти инициативы и стимулов к поиску стратегий роста. Этот тренд только кажется экономическим, политический фактор делает его необратимым: Запад переходит от сотрудничества к «сдерживанию» России по всем направлениям, где может без такого сотрудничества обойтись. А без динамично развивающегося сотрудничества с передовыми экономиками модернизация вряд ли возможна ³.

Во-вторых, конфронтация с Западом резко усиливает охранительные и реакционные

Как и по всем другим измерениям российской ситуации, «крымский фактор» стал не радикальным изменением вектора прежних тенденций, а скорее их ускорением, логическим, хотя и резким, а отчасти и неожиданным. Если раньше в тактике режима просматривались как инерция, так и стремление к контролируемому обновлению, способному со временем обрести собственную динамику, то ныне целеполагание властной элиты направлено исключительно на сохранение нынешнего режима.

«Посткрымская ситуация» просто повысила риски, неизбежные в случае децентра-

“Власть будет сохранять опору на патерналистское большинство, стремиться к изоляции и маргинализации меньшинства, добивающегося права влиять на политику”.

тренды в том, что недавно мягко называлось «консервативной волной». Развитие, реформы, преобразования уходят из реального целеполагания власти (сохраняясь лишь на уровне риторики и частных технократических решений) и подменяются проповедью гарантий от «движения назад и вниз, к хаотической тьме, возврату к первобытному состоянию», со ссылкой на авторитет Николая Бердяева ⁴.

В-третьих, как будет показано ниже, нарастающее разочарование населения по мере ухудшения социально-экономического положения власть будет компенсировать «подъемом патриотизма», формируя сверху единственную «патриотическую» позицию, маргинализуя все иные точки зрения, навязывая нетерпимость к «чуждым ценностям». Оговоримся, подобная позиция скорее типична для некорпоративистских режимов; некоторые из них оказывались вполне способны на авторитарную модернизацию, однако при принципиально ином целеполагании, когда авторитаризм власти использовался для мобилизации ресурсов и подавления сопротивления непопулярным реформам.

лизации режима и повышения автономии как экономических, так и политических институтов. И именно поэтому власть — в вековой российской традиции — старается сохранить за собой роль единственного субъекта политики страны, а потому не останется и перед ужесточением режима ради достижения нужных результатов. С этой целью власть будет сохранять опору на патерналистское большинство, стремиться к изоляции и маргинализации меньшинства, добивающегося права влиять на политику. Удержание этого большинства в условиях сокращающегося перераспределения общественных благ требует более грубых и идеологизированных механизмов социальной мобилизации для сохранения статус-кво, но главное, при этом сценарии невозможны институциональные реформы — они разбалансировали бы имеющуюся базу поддержки, а резервов гибкости у власти немного.

В такой ситуации все чаще проводятся параллели с правлением Николая Первого, в частности, цитируется характеристика императора Василием Ключевским:

«Николай поставил себе задачей ничего не переменять, не вводить ничего нового в основаниях, а только поддерживать существующий порядок, восполнять пробелы, чинить обнаружившиеся ветхости помощью практического законодательства и все это делать без всякого участия общества, даже с подавлением общественной самостоятельности, одними правительственными средствами; но он не снял с очереди тех жгучих вопросов, которые были поставлены в прежнее царствование, и, кажется, понимал их жгучесть еще сильнее, чем его предшественник. Итак, консервативный и бюрократический образ действия — вот характеристика нового царствования; поддержать существующее помощью чиновников — еще так можно обозначить этот характер»⁵.

Николаевское правление закончилось поражением в Крымской войне, для нынешнего режима обретение Крыма кажется открывшимся «вторым дыханием», но о его долгосрочном воздействии на политическое развитие России судить пока рано.

В своих дальнейших построениях мы исходим из допущения относительного «статус-кво» в парадигме отношений России с Западом «после Крыма»: Запад перешел к стратегии сдерживания (*containment*) России, что имеет долгосрочные последствия, но при этом поводов для дальнейшей эскалации не возникает. В этом случае «сохранение режима» будет возможным через минимизацию ущерба от этой конфронтации, постепенное «выгребание на тихую воду» в контактах с внешним миром и минимизация резких шагов в отношениях с собственными элитами и неподконтрольными политическими силами. Иной сценарий — который стал бы не просто вероятным, а практически неизбежным в случае полномасштабной конфронтации с Западом — подразумевал бы превращение России в чисто авторитарное государство.

Ключевая переменная — легитимность власти

«Возрастные болячки» режимов, подобных российскому, хорошо известны и, продолжая медицинскую аналогию, образуют «букет» взаимосвязанных заболеваний: падение эффективности, эрозия легитимности, вопрос преемственности власти. Проблема легитимности в этом «букете» представляется ключевой: в ней отражаются представления населения и об эффективности власти, и о символическом лидерстве, от которого зависит вопрос преемственности. С известным упрощением ее можно свести к двум основным составляющим: *как нами правят* (насколько эффективна власть в удовлетворении потребностей общества) и *насколько правители заслуживают доверия*. Уже в прошлые годы, начиная с 2011-го, эти составляющие развивались по расходящимся траекториям.

«Легитимность эффективности власти» (способность удовлетворить социально-экономические запросы) снижалась и в прошлые годы. Модель поддержания социального самочувствия в «майских (2011 года) указах» президента исходит из совсем иных темпов роста, то есть попросту невыполнима без ущерба для других направлений государственных расходов. «Обрушения» легитимности по этой причине ждать не следовало и не следует: ресурс терпения у общества велик, запас прочности у власти достаточен, чтобы в ручном режиме гасить точечные прорывы (например, помогать регионам или городам, в которых складывается особо тревожная ситуация с финансированием социальных расходов). Чаше для расшивки таких ситуаций власть будет пользоваться «пряником» (по модели спасения Пикалево в 2009-м): мода на протесты прошла, «крымский консенсус» пока силен, что позволит не прибегать к «кнуту» в виде разгона демонстраций, однако на долгосрочную перспективу такой прогноз был бы опрометчив. В любом случае

в таких обстоятельствах пропадает социальный оптимизм, затрудняется социальная мобилизация для выражения лояльности власти (на выборах и не только).

Российская власть не может быть эффективной хотя бы по той причине, что «политика» у нас отделена от «управления» (несколько упрощая: *politics* от *policy*). «Политикой» — управлением губернаторами и партией власти, выборами, отношениями с оппозицией, публичной политикой — занималась «президентская вертикаль», а «управлением» — правительство и органы исполнительной власти на местах. Они и раньше не умели, а со снижением политической конкуренции совсем разучились просчитывать и учитывать реакцию общества на свои действия. Отсюда многочисленные скандалы и волнения с реформой школ, «оптимизацией» медицинских учреждений, скачками тарифов на ЖКХ, сокращением социальных льгот. Урон от такого разрыва между политикой и управлением рос по мере того, как государству приходилось «оптимизировать» (на деле — сокращать, перекладывать на плечи регионов) социальные расходы.

Институциональные реформы в повестке дня власти занимали крайне небольшое место: введению обязывающих и универсальных «правил игры» власть предпочитала режим «ручного управления», обеспечивающий сохранность ее монополии. Там же, где такие попытки предпринимались, успех оказывался ограниченным. Например, в реализации «дорожных карт» повышения места России в рейтинге Всемирного банка *The Ease of Doing Business* (а этот проект находится под приоритетным контролем президента) в 2013-м по одному из трех наиболее критичных направлений (присоединение к электросетям) был достигнут успех, но по двум остальным (разрешения на строительство и таможенное регулирование) пришлось констатировать полный провал. В то

же время госрегулирование становится все более избыточным — восстановлено право МВД возбуждать дела по налоговым преступлениям, порядок проверок НКО становится более жестким, чем проверки коммерческих фирм и т. п. «Правила игры» непредсказуемы, на что жалуются все (вполне лояльные) общероссийские объединения бизнеса: один из свежих примеров — неожиданное повышение налога на коммерческую недвижимость, что усугубит и без того непростое положение малого бизнеса в условиях сокращения покупательского спроса и нарастания бюрократического давления и коррупции. Попытки «взбодрить» экономику мобилизационными мерами и замещением международных экономических и производственных структур отечественными аналогами или повышением налоговой нагрузки на частный бизнес и средний класс будут иметь сомнительную экономическую эффективность, зато оттолкнут в лагерь противников власти наиболее динамичную часть общества.

Еще одна важная составляющая неэффективности власти состоит в том, что в глазах абсолютного большинства общества (в том числе тех, кто за нее голосует) она остается «неправедной», несправедливой. В недавнем опросе, проведенном по заказу автора этой статьи и его коллег «Левада-Центром», выявилась иерархия институтов и практик, которые, по мнению респондентов, наиболее дефицитны в российском обществе. Четыре позиции — *равенство граждан перед законом* (54 проц.), *независимый суд* (44 проц.), *честные и справедливые выборы* (41 проц.), *подотчетность власти гражданам* (35 проц.) не только получают наибольшее количество сторонников, но и носят почти консенсусный характер у разных категорий общества. Констатация их дефицита — это и есть установка общества на «несправедливость государства»⁶.

Эта составляющая легитимности власти уже подорвана, и перспектив «обратного дви-

жения» не просматривается. Как показано выше, при стагнации роста и из-за отложенных последствий осложнения отношений с Западом ресурсы для перераспределения будут сокращаться, а качество госуправления — падать. Но она, сама по себе, не вызовет резкой делегитимации в обозримом будущем, по крайней мере, если не разовьется масштабный экономический кризис.

Вторая составляющая легитимности — признание за властью миссии символиче-

В том же ряду и желание (пусть «платоническое») смены власти, то есть обострение проблемы преемственности. Напомним данные «Левада-Центра»: видеть Путина президентом после 2018-го осенью 2013 года не хотел 41 проц., хотела — порядка четверти населения. Забегая вперед, отметим, что после крымских событий это соотношение поменялось на 22 проц. против 49 процентов) ⁷.

Казалось, российский режим утрачивал такую трудноуловимую черту, как *репутация*

“Важная составляющая неэффективности власти состоит в том, что в глазах абсолютного большинства общества она остается «неправедной», несправедливой”.

ского лидерства, что в российском режиме практически сводится к персоналистской составляющей. Казалось, что и по этому направлению наблюдается существенная эрозия. «Обратная рокировка», то есть возвращение Путина на президентский пост, оказалась сопряжена с немалыми издержками: часть общества увидела в ней сигнал о несменяемости власти и отсутствии перспектив как личных социальных карьер, так и развития страны в целом. Последовавшая за этим волна протестов против нечестных выборов расколола «путинский консенсус». Выделилось отчетливое меньшинство, отвергающее легитимность режима и требующее для себя роли в политике — появилась «культура граждан, а не подданных». Граждане уже ощутили себя если не силой, то общностью (пусть и виртуальной, лишенной лидеров и программы и разочарованной итогами «выхода на площадь»).

Другие признаки эрозии такой «персоналистской легитимности» — это растущий в обществе запрос на большую открытость и конкурентность в политике — не смену власти, но ее большую подконтрольность и право критиковать, оспаривать ее действия.

удачливости, — социологи фиксировали спад эмоционально насыщенной, активной поддержки Путина, доминирующими мотивами которой оставались боязнь перемен и безальтернативность ⁸; путинской власти «перестало везти» с ценами на нефть, высокими темпами роста, увеличением «пирога» для патерналистского перераспределения, с добрыми отношениями с Западом, «не повезло» со ставкой на Януковича на Украине. Разве что блестящий олимпийский успех в Сочи отчасти вернул нации чувство оптимизма, которое вряд ли бы продлилось долго.

Правда, эрозию этой составляющей легитимности не следует преувеличивать. Рейтинг президента оставался стабильным, хотя и не достигал в последнюю пару лет высших значений. Его главный ресурс (как убедительно пишет об этом Алексей Левинсон ⁹) в том, что президент — не единственный, но главный объединяющий символ для страны и общества, переживших совсем недавно множественные шоки распадов огромной страны, единой народнохозяйственной пирамиды мощной промышленности, сменившейся атомизированными «субъектами рынка». Общество утрачивало веру в спо-

способность президента и его администрации добиться качественных сдвигов к лучшему, но по-прежнему ценило стабильность и гарантию от потрясений.

Присоединение Крыма и «посткрымское состояние» переломили негативный тренд, повысили легитимность власти как защитника от внешних угроз, вызвали эффект «сплочения вокруг флага». На определенный период (скорее годы, чем месяцы) повысившаяся «символическая легитимность» будет перекрывать пессимизм, накопившийся в результате повседневной деятельности власти. Однако противоречие между этими двумя трендами остается неразрешенным: «патриотический подъем» не решает ни одной насущной социально-экономической проблемы и только усугубляет описанные выше антимодернизационные тренды (в экономике, общественном дискурсе, целеполагании власти).

То, как будут развиваться противоречия между этими двумя составляющими легитимности власти, во многом задает рамку развития всей политической системы.

Тренды развития политической системы

Начатая в 2012-м политическая реформа сама по себе стала кризисом системы, потому что усугубляла противоречие: ставка власти на полное доминирование в публичном пространстве отставала от описанного выше общественного запроса, но движение навстречу этому запросу — создание более плюралистического политического поля — могло придать дальнейшую динамику процессам либерализации и тем самым поставить под вопрос сохранность властно-собственнической пирамиды и — в сочетании с неблагоприятными социально-экономическими тенденциями — гарантии воспроизводства режима после президентских выборов 2018 года.

Подход власти к разрешению этого противоречия наметился еще до крымского

кризиса, но после него приобрел завершенную форму. Первая его составляющая — доведение централизации управления до предела, ставка на крупный бизнес (государственный или сращенный с бюрократическим аппаратом), взятие под государственный контроль всего что можно — от социальных сетей и поисковиков до сферы морали и культурных ценностей. Вторая составляющая — выхлещивание смысла реформы политической системы.

Посткрымский рост популярности и обретение новой легитимности самой власти кажутся решением прежних проблем политической системы. Однако на самом деле такая политика порождает новый кризис, еще глубже загоняя внутрь имеющиеся противоречия и неадекватное представительство интересов в политическом поле.

Добавим: объективная ситуация на сегодняшний день не требует усиления авторитарности, поскольку доминирование властной вертикали на всех уровнях абсолютно, а все виды оппозиции слабы и деморализованы. Протестное движение 2011–2012 годов сошло на нет, не породив новых организованных политических сил. Тем не менее искушение воспользоваться моментом для превентивного закручивания гаек может оказаться слишком сильным — его порождают и иррациональные страхи перед «оранжевыми революциями», усиленные украинскими событиями, и непредсказуемость социально-экономической ситуации в перспективе ближайших двух-пяти лет. Целеполагание режима в посткрымской ситуации во многом определяется именно такими страхами и авторитарными искушениями, а потому «субъективная» сторона вопроса — завышенные страхи, ошибочные решения, служебное рвение и стремление показать суперлояльность¹⁰ — все это приводит к спонтанной и заведомо избыточной «жесткости» действий власти. Крен в «жесткость» не будет встречать еще одной преграды, которая суще-

ствовала в предыдущие годы: конфронтация с Западом резко снижает готовность российского руководства учитывать реакцию Запада на свои действия.

Вопрос о том, становится ли в результате российский политический режим авторитарным, представляется несколько схоластическим. Очевидно, что авторитарных черт и практик в этом режиме становится больше и что «жесткость» этого режима с большой вероятностью будет возрастать и дальше¹¹, но само по себе «присвоение» России этого статуса мало что даст для анализа перспектив ее политического развития. Гораздо важнее зафиксировать факт отката в модернизационном развитии России, при котором нарастание авторитарных черт фактически становится зависимой переменной, но масштабы этого отката и прогноз дальнейшей траектории развития плохо поддаются прогнозированию.

ПАРТИЙНАЯ СИСТЕМА Реформа партийной системы продолжается и дала первые ощутимые результаты. Выборы сентября 2013-го показали реальный рост плюрализма: эффективное число партий выросло и впервые с 2007 года превысило отметку 3 (3,15)¹², до 12 выросло число партий, имеющих право выдвигать кандидатов в Государственную думу без сбора подписей. Повышается роль одномандатников, что «возвращает человека в политику». Этот позитивный тренд кажется необратимым, но его эффект в посткрымских условиях будет ограниченным и небыстрым. Власть стремится путем уже не прямого зажима конкуренции, а манипулирования (что мы назвали два года назад «необонапартизмом»¹³) сохранить почти полное доминирование в партийном пространстве. Такое доминирование обеспечивается сочетанием нескольких методов.

Первый из них — обеспечение более жесткой управляемости партий думской

оппозиции. Пока партия власти абсолютно доминировала в Думе, не было стимулов ограничивать «свободу крика» оппозиции — в ней не чувствовали угрозы. Теперь, когда власть ощущает опасность, причем исходящую не из парламента (сокращение доли «Единой России» в палате никак не повлияло на ее властную монополию), а из внепарламентского пространства, она стремится продемонстрировать почти полный консенсус «парламентского истеблишмента». Власть пытается оседлать и возглавить почти все повестки дня (кроме либеральной): социальную, консервативную, патерналистскую, патриотическую. Крымский фактор многократно усиливает этот тренд: не случайно, даже отчет правительства перед Думой в апреле 2014-го за объективно провальный в экономике год почти не вызвал критики — оппозиция стесняется хоть как-то усомниться в «патриотическом консенсусе». Голосования становятся все более единодушными, все труднее сказать, чем оппозиционные партии отличаются друг от друга и от партии власти. По сути, мы наблюдаем *полное вырождение партийной системы*: при несменяемости власти и слабости парламента содержательная дискуссия угасла, ее подменяют популистские и демагогические пиар-ходы. Все это только усиливает зависимость «системных» партий от исполнительной власти. По сути, парламентские партии становятся частью неокорпоративистской системы, в которой выполняют функции «попутчиков» режима, подыгрывают ему. Например, устами лидеров «оппозиционных» партий озвучиваются более радикальные призывы по украинскому кризису, от «Справедливой России» и ЛДПР исходят инициативы о введении в Думе «императивного мандата» — права партийных фракций лишать мандата собственных депутатов, несовместимого с европейским парламентаризмом, и т. п. Именно поэтому режим будет заинтересован в сохранении в

парламентском пространстве именно этих партий, создавая помехи для их потенциальных конкурентов.

Прочие способы не новы, они возникли одновременно с началом политических реформ. Второй из них — возведение новых барьеров для политической конкуренции. Введение в качестве условия автоматической регистрации на региональных выборах наличия у нее депутатов в муниципальных органах — чрезмерно жесткий ограничитель, пролоббированный региональными элитами. Он противоречит духу реформы: если

ми, новых «сгустков» в партийном пространстве не появилось, а со старыми власть уже давно научилась работать. При этом очевидны признаки давления на партии, подающие признаки жизни, как на старые (возбуждение уголовных дел против статусных коммунистов), так и на новые, — «Гражданская платформа», «Альянс зеленых».

При таком доминировании у власти нет необходимости лобовых запретов или принудительного введения однопартийности: посткрымская ситуация закрепила полное доминирование власти в партийном пространстве.

“Партия «Единая Россия» перестает быть публичной опорой для президента и единственно возможной идентификацией провластных политиков”.

партии труднее пробиться в региональные собрания, то и получить право регистрации на федеральных выборах для нее становится затруднительнее. В полную силу действуют прежние ограничители, в первую очередь, муниципальный фильтр, который делает невозможным выдвижение кандидата в губернаторы без согласия действующей власти.

Третий способ — расширение плюрализма при недопущении появления реальных альтернатив власти. На выборах 2013 года «Единая Россия» потеряла порядка 19 пунктов по сравнению с предыдущим циклом таких же выборов, но *ее проигрыш не стал ничьим выигрышем*: традиционные парламентские партии получили примерно столько же, сколько в прошлом цикле. Эта «дельта» оказалась размазанной между двумя десятками новых малых партий, лишь в единичных случаях преодолевавших отсекающий барьер. Лучшей из них стала «Гражданская платформа» (4,5 процента). Против нее же наиболее активно применялись репрессии и отсечение от выборов (губернаторских, законодательных в Ярославской области). Иными слова-

В рамках нового курса переопределяется и партия власти, причем главное в этом переопределении — усиление некорпоративистских тенденций. До последнего времени казалось, что власть разочаровалась в опоре на «доминантную партию» (даже в той поверхностной форме, в которой она существовала в России) и переходит к формату чисто корпоративистскому и персоналистскому — опоре на Общероссийский народный фронт (ОНФ), прямой коммуникации общенационального лидера с обществом при очень эфемерном посредничестве ОНФ.

«Единая Россия» в той тенденции все равно оставалась партией власти, которая «набирала сколько могла». В ряде регионов ЕР остается почти такой же сильной (национальные республики, регионы с моноцентрической системой власти), в других — сохраняет относительное большинство, но во многих — усиливается конкуренция. Главное, что «Единая Россия» перестает быть публичной опорой для президента (эту роль взял на себя ОНФ) и единственно возможной идентификацией провластных политиков.

Последствия присоединения Крыма эту тенденцию как минимум приостановили. Вслед за рейтингом Путина поднялся и рейтинг партии, вновь став функцией от рейтинга президента. Так, по данным фонда «Общественное мнение», президентский рейтинг вырос с 45 проц. в феврале до 67 проц. в середине мая, а «Единой России» — с 38 до 50 процентов¹⁴. Очевидно, что на выборах сентября 2014-го «Единая Россия» покажет убедительный результат. Однако это не сделает политический режим в России менее персоналистским и не вернет «Единой России» роли «непрерывной партии власти». К тому же более широкое применение мажоритарной системы чревато значительным обновлением депутатского корпуса ЕР за счет людей более активных, публичных, способных общаться с избирателями. Не случайно «Единая Россия» переходит к модели открытых (*blanket*) праймериз, вынуждающих единороссов конкурировать друг с другом за симпатии активных избирателей. Фактически это будет означать некоторую плюрализацию лояльного пространства: по округу сильная фигура может баллотироваться и победить под почти любым партийным флагом или без него (напомним победу коммунистического кандидата на выборах мэра Новосибирска), то есть «Единая Россия» перестает быть непрерывным маркером лояльной власти фигуры.

Появление одномандатников повысит публичность политики. Изначально большинство победителей по округам (на всех уровнях) будут ориентированы на власть, но среди них окажется немало новых людей. Сильнее станет популистский момент и акцентирование низовых (уровня соответствующего избирательного округа) аргументов. В случае ухудшения социально-экономической ситуации одномандатники (даже лояльные) будут сохранять верность «своей» исполнительной власти, но вставать в оппо-

зицию уровню выше (в первую очередь — федеральному). В конфликт «Центр — регионы» вернется забытая составляющая одномандатников — региональных лоббистов, а возможно, и сенаторов-лоббистов по мере прихода в верхнюю палату тех, кто теснее связан со своим регионом. Можно ожидать появления двух типов одномандатников. С одной стороны, это действительно представители избирателей и лоббисты регионов (а иногда — и городов, округов). С другой — и Центр, и некоторые регионы будут стремиться провести в парламенты послушных популистов.

В межвыборный период Общероссийский народный фронт будет ограниченно активен: ему будут атрибутироваться популярные (а на самом деле тщательно отобранные и срежиссированные наверху) инициативы антибюрократического толка (например, по контролю над выполнением президентских указов), на региональных выборах будут обкатываться модели выступления партии власти двумя колоннами (ЕР + группы лояльных одномандатников). Смысл этой модели — построение корпоративистской вертикали, в которой формально институционализированная через «Единую Россию» вертикаль региональных элит отойдет на задний план, а реальный контроль окончательно сосредоточится в непубличных вертикалях гражданской и силовой бюрократии. «Патриотический консенсус» придаст этой конструкции не идеологию, но «отчетливую ментальность»¹⁵ и легитимацию.

Скорее всего, полномасштабное выступление Общероссийского народного фронта будет отложено до президентских выборов 2018 года, когда ему будет предназначена роль новой персонально-путинской коалиции, но не исключено, что в каком-то виде эта коалиция проявится уже на перевыборах Думы в 2016-м. Однако подчеркнем, что персоналистский характер конструкции «партии

власти» носила и ранее: институционализация «Единой России» формально была высокой, но ее реальная роль в формировании повестки дня и выдвижении на высшие государственные посты оставалась крайне незначительной¹⁶. Как и ранее, партия власти — это не опора режима, а «квазипартийная» функция властной вертикали.

Наличие в политическом поле одномандатников повлияет на поведение и других партий. Жесткая вертикаль внутри партии власти сменится режимом «торга и уговари-

облегченном виде «красный пояс» — в традиционных регионах КПрФ все же может стать главной альтернативой и обрести одномандатников. ЛДПР может усилиться в регионах с сильной националистической темой или «пограничным мышлением» (Дальний Восток). Однако «жизненный цикл» этой партии ограничен дееспособностью ее лидера, который все еще умеет совмещать национализм с популизмом, а потому не оставляет места в российской политике для иных националистических проектов. Правда,

“Вероятность появления дееспособной новой партии на либеральном фланге представляется крайне низкой”.

вания», то есть появятся предпосылки для развития внутрипартийной демократии, пусть и ограниченной. В следующем (после 2016-го) цикле партия власти предстанет не монолитом, а коалицией «Единой России» с одномандатниками ОНФ (депутатские группы последнего будут похожи на «Регионы России» в первых трех Думах). Возврат к смешанной системе на федеральном уровне и снижение доли пропорциональных списков на региональном понизят цену «партийной франшизы». Стимулы к партийному строительству в регионах сильно ослабевают. Маловероятно, чтобы на базе одномандатников создалась новая дееспособная партия. Как и в начале прошлого десятилетия, такая партия оказалась бы заложницей «дилеммы заключенного», ее легко перекупить или развалить сверху.

Парламентские партии будут вынуждены доказывать свою состоятельность. КПрФ — относительная константа: ее электорат будет понемногу сжиматься по причине естественного выбывания, а новых избирателей (по мотивам «самой сильной оппозиции») не добавится. Но может восстановиться в

и этому политику будет труднее разыгрывать националистическую карту на фоне «крымского консенсуса», при котором все лавры национального успеха достаются президенту. «Справедливая Россия» останется в парламентах, если в обмен на федеральную лояльность получит свободу привлечения элитных фигур в регионах и если не «запустится» иная, относительно сильная партия, претендующая на голоса «рассерженных горожан».

Возможны точечные успехи «франшиз» — какие-то партии (вопрос: одна-две на всю Россию или разные в разных регионах?) станут флагом для объединения альтернативных группировок региональных элит. Маловероятно возвращение в «высшую лигу» «Яблока». Не исключено появление «Родины», и тогда опять возникнет старое противоречие: партию пускают в политику как лояльный филиал партии власти (в новой, пока не до конца понятной концепции «народного фронта»), но ее популизм и национализм будут противоречить этой лояльности. В кризисной ситуации возможно повторение судьбы рогазинской «Родины» или раскол.

Вероятность появления дееспособной новой партии на либеральном фланге представляется крайне низкой. Ко всем традиционным для этого лагеря объективным трудностям добавляются еще две. Во-первых, события 2011–2012 годов существенно расширили пропасть между либеральным избирателем и властью, что — с угасанием протестного движения — привело к обострению противоречий между «истеблишментной» (условно — «прохоровской») линией поведения, попыткой встроиться в политическую систему на диктуемых властью условиях, и радикальным отторжением действующей власти (условно — «партия Навального»). Недавнее проявление этого противоречия — раскол РПР-Парнаса на «умеренных» Владимира Рыжкова и «радикальных» сторонников Бориса Немцова. Такой раскол не ограничен партийным пространством, он существует и в либеральном сегменте электората, что объективно снижает шансы на появление дееспособной партии, выражающей интересы «рассерженных горожан» (потому что и сами «горожане» колеблются между этими двумя плохо совместимыми позициями). Второй фактор — резкое обострение идеологического противостояния в обществе в посткрымскую эпоху. Новая «системная» партия могла возникнуть лишь как союз «горожан» с прагматичной и умеренно реформаторской частью элиты, который в новых условиях становится предельно затруднительным.

Таким образом, изменения в партийной системе в обозримом будущем не породят нового качества политической системы — она станет несколько более плюралистичной и «обновит лица», но останется слишком слабым и преимущественно подконтрольным властью субъектом политики. Но и для усиления репрессивности в отношении партий нет оснований, поскольку запас прочности контроля и рычаги давления на партии достаточно велики.

ЦЕНТР — РЕГИОНЫ В политических системах с невысоким уровнем конкуренции именно размежевание между Центром и регионами может стать главной осью противоречий. Поэтому не случайно, что укреплению «вертикали власти» Кремль уделял особое значение. «Вертикальность» в отношениях вышестоящих уровней власти с нижестоящими достигает максимума, несмотря на формальное возвращение выборности глав регионов.

Эта тенденция усиливает существовавшее и ранее противоречие между объективной необходимостью децентрализации и усиливающейся тягой к сохранению монополии на властно-собственнические отношения. Децентрализации требуют интересы и экономики (повысить ответственность регионов за улучшение инвестиционного климата, стимулировать рост, оптимизировать социальную политику), и политики (гибкая адаптация поведения элит в условиях продолжающейся политической реформы, создание оптимальной модели местного самоуправления). Но Центр будет требовать полной подконтрольности в расходовании бюджетных средств, «оптимизации» (на самом деле — урезания) социальных расходов и выполнения социальных показателей «майских указов», а также будет регулировать в режиме ручного управления проблемы дефицита региональных бюджетов.

Усугубляющаяся финансовая зависимость от Центра (см. статью Натальи Зубаревич в этом номере журнала — с. 118–128), очевидное усиление влияния «силовиков» во внутренней политике (назначения новых полпредов с «силовым прошлым» — только один из симптомов этого явления) да и решающее влияние Центра на судьбу губернатора — все это посылает региональным элитам ясные сигналы о бесперспективности «фронды» против Центра. Массовые досрочные отставки губернаторов весной 2014 года — явление абсолютно предсказуемое: большинство из них

в любом случае стремились бы пройти через выборы как можно раньше, опасаясь ухудшения социально-экономических условий в регионах, а «крымский консенсус» создает для выборов в 2014-м более благоприятные условия. С обретением всеми главами регионов выборного статуса будет сокращаться возможность Центра регулировать конфликты через досрочное снятие губернаторов: отстранение по «утрате доверия» или отзыву — процедуры с гораздо более высокой политической ценой, возможные только в крайних случаях. Однако других инструментов контроля Центра над

фактически уничтожает крупный город как политический субъект, поскольку дает губернатору возможность отменить прямые выборы мэра и городского представительного органа, а также оказывать решающее влияние на назначение сити-менеджера. Последнюю новацию один из «отцов» этой реформы, депутат Госдумы Вячеслав Тимченко, прокомментировал предельно откровенно: «Мы просто ситуацию, которая существовала де-факто, облекли в юридическую форму»¹⁷. В нынешних обстоятельствах Центр не нуждается в игре на сдержках

“За подчинение центру губернаторы получают компенсацию в виде еще большего усиления контроля над местным самоуправлением в крупных городах”.

губернаторами в течение нескольких последующих лет будет достаточно, чтобы сохранить полную управляемость. В перспективе конкурентность на губернаторских выборах будет расти: в каких-то случаях губернатор (или кандидат, «назначенный победителем выборов») окажется в конфликте либо с основной массой региональной элиты, либо с ее частью (там, где элита многосоставна или близка к расколу). С возвращением одномандатников у регионов появятся лоббисты в федеральном парламенте. Как и в случае с партийной системой, попытка решить кризисы политики прошлых лет путем ужесточения контроля позволяет выиграть время (очевидно, несколько лет), но чревато новыми кризисами в будущем, для преодоления которых у федерального центра будет еще меньше институциональных ресурсов.

За подчинение Центру губернаторы получают своеобразную компенсацию в виде еще большего усиления контроля над местным самоуправлением в крупных городах. Проводящаяся весной 2014-го реформа законодательства о местном самоуправлении

и противовесах между губернаторами и мэрами городов, поскольку уверен в запасе прочности своего контроля над регионами, а потому позволяет губернаторам по собственному усмотрению там, где они будут чувствовать конкуренцию со стороны мэров, ввести жесткую «губернаторскую вертикаль». Ценой этой реформы станет *подрыв возможностей крупных городов быть «точками роста» экономики и человеческого капитала. Регион будет изымать у города бюджетные ресурсы и перераспределять их в пользу депрессивной периферии. Не случайно первым субъектом Федерации, поспешившим воспользоваться этими возможностями, стала Московская область с традиционно высокой ролью множественных городских элит при отсутствии регионального центра.*

Противостояние города с «субъектом» будет политизироваться в силу обострившейся борьбы за ресурсы, но каналы институционализации городских интересов (мэр, городская дума) будут ослаблены или ликвидированы. Это станет стимулировать развитие феномена «разгневанных горожан», при-

чем стимулом к активизации будет выступать городская (или региональная), а не федеральная повестка дня. Там, где такой реформы не произойдет, давление региональной власти на «Россию-1» (в терминологии Натальи Зубаревич) и на точки роста все равно будет нарастать.

Тем не менее и по данному параметру кризис политической системы не предотвращен, а отложен. Поправки к закону о местном самоуправлении дают регионам возможность выбора между более «жесткими» и «мягкими» моделями. В каких-то регионах плюрализм и политическая конкуренция не будут востребованы в краткосрочной или среднесрочной перспективе. В ряде других регионов, напротив, конкуренция становится обязательной. Таких типов два:

- более либеральные по политической культуре (Москва, Северо-Запад, Урал) не допустят недостаточно конкурентной системы.
- плюралистичным по характеру экономики регионам и/или группам интересов демократизация понадобится для того, чтобы создать механизмы урегулирования конфликтов. (Впрочем, приведенный пример Московской области это предположение опровергает.)

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В том, что касается партийной системы и «региональной вертикали» власти, достаточно плавного ужесточения нормативных рамок, поскольку ее доминирование в этих пространствах выглядит достаточно уверенным. *Более жестких ограничений следует ждать в отношении гражданского общества и информационного пространства.* Причина в том, что сетевой характер этих пространств не позволяет установить над ним прямой контроль, притом и угроза делегитимации власти, и потенциал мобилизации, а также самоорганизации может прийти только оттуда.

«Лакмусовой бумажкой» отношения государства к гражданскому обществу по-прежнему является судьба закона «Об иностранных агентах»: если в прошлом году вероятным казалось хотя бы «косметическое» смягчение его норм (например, более адекватное определение понятия «политическая деятельность»), то на фоне крымских событий Конституционный суд РФ фактически признал закон юридически корректным, многатятся планы его ужесточения (законопроект о принудительном включении НКО в реестр «агентов» по решению органа исполнительной власти, лоббирование распространения закона на научные организации и физические лица). По еще одной новой законодательной норме режим проверок НКО стал более жестким в сравнении даже с коммерческими организациями. Не менее показательно давление на интернет-медиа (давление на сеть «ВКонтакте», вынудившее ее основателя выйти из компании и покинуть страну, введение регистрации блоггеров в качестве СМИ, угрозы ограничения действия в России зарубежных социальных сетей). *Чтобы поставить на грань закрытия либеральный телеканал «Дождь», оказалось достаточно спровоцировать отказ большинства вещателей транслировать его сигнал.*

Прогрессирующий зажим свободной общественно-политической деятельности становится неизбежным следствием резкого идейно-политического размежевания в обществе. Обострение конфронтации с Западом, порожденное «внешним фактором», проецируется на внутривосточную ситуацию. Все несогласные или даже автономные от власти общественно-политические силы в глазах и самого режима, и его адептов превращаются в «пятую колонну» и «национал-предателей». На политической карте, как в советские времена, почти не остается нейтрального пространства для общественной (даже необязательно политической) деятельности:

таковая либо «патриотична», либо объявлена дестабилизирующей и наносящей ущерб интересам России¹⁸.

В последние годы из властного или околовластного дискурса почти исчезли послылы к развитию демократии (даже «суверенной»), либерализм стал едва ли не бранным словом, ценности демократии и свободы объявляются чуждыми и «импортными». Заявка на превращение России в оплот «консервативных ценностей» не решает ни одной проблемы ни внутри-, ни внешнеполитической повестки дня, означая, по сути, окончательный отказ от модернизационных стратегий.

Все это чревато стагнацией в развитии гражданского общества, еще более назойливыми попытками подменить его культивированием *GONGO* (*government-organized NGO*) — общественных структур, созданных сверху для продвижения прорежимной повестки дня и освоения средств, выделяемых властью лояльным общественным структурам. Наряду с существующими общественными палатами, общественными советами при органах власти появится еще одно «семейство» таких организаций, которые ныне рассматриваемый Думой законопроект наделит функциями «общественного контроля», имитирующего ответственность власти перед обществом.

В благополучные для власти периоды подконтрольные НКО будут послушным приводным ремнем в отношениях государства с частью общества, однако в долгосрочной перспективе последствия такого развития событий неоднозначны. В случае падения легитимности режима гражданское общество «отвязывается», притом политизированными могут оказаться — как это показал на примере Центральной Европы четверть века назад Адам Пшеворский — не только «диссидентские», но и вполне лояльные и даже досуговые ассоциации граждан¹⁹.

Перспективы посткрымского режима

Совокупность действий российской власти в первые месяцы 2014-го обозначила очередную развилку в развитии страны. Решение о присоединении Крыма было в значительной степени ситуационным: оно, с одной стороны, напрямую не вытекало из предшествующих событий, будь то во внутренней или во внешней политике, но, с другой стороны, не противоречило ранее действовавшим тенденциям и — как показано выше — усилило определенные тренды.

Суть пройденной развилки — в отказе от модернизационного развития страны, которое в сегодняшних условиях потребовало бы определенной либерализации политического пространства и децентрализации, в пользу поддержания статус-кво и сохранения нынешнего политического режима. В совокупности эти факторы чреватые:

- Замораживанием фазы «бюрократического авторитаризма»²⁰ — намеренного ограничения политического плюрализма и зажима активизировавшегося городского класса, предпочтением подавления оппонентов выстраиванию конкурентного сотрудничества с ними. «Крымское решение» значительно снижает издержки подавления и ослабляет стимулы терпимости к оппонентам.
- Закреплением ситуации «царя горы»²¹, когда монополия властно-собственнической пирамиды поддерживается ценой порчи институтов и зажима политической конкуренции. Режим окончательно лишается стимулов к институциональному совершенствованию.
- Дальнейшим падением качества управления и экспонентным ростом рисков ошибочных решений и упорной их реализации. Принятию таких решений не будут препятствовать ни публичное обсуждение внутри России, ни учет «взгляда извне», то есть возможная реак-

ция Запада. Именно этот фактор делает практически невозможной даже авторитарную модернизацию²².

Подчеркнем: главной чертой политического режима ближайшего будущего становится антимодернизационный тренд — именно он обрекает режим на стагнацию и лишает перспектив любые попытки технократического обновления. Чтобы удержать ситуацию, неизбежно усиление репрессий, причем скорее превентивных, а потому велик риск их диспропорциональности, приводящей к усугублению политического конфликта.

но выстроенном неокорпоративистском режиме элиты будут готовы терпеть многие неудобства (и бояться «чисток») ради сохранения своего места во властной иерархии. Неизбежны конфликты в региональных элитах и между элитами регионального и городского уровня, но критической массы они, скорее всего, не создадут. Сокращение перераспределяемых ресурсов породит множество «подковерных» напряжений, в том числе между «силовой» и «гражданской» элитами, также увеличится количество конфликтов между различными бизнес-интересами.

“Заявка на превращение России в оплот «консервативных ценностей» не решает ни одной проблемы ни внутри-, ни внешнеполитической повестки дня”.

Главным вопросом в прогнозировании будущего политического режима становится степень его устойчивости в новой ситуации и новый набор гипотетических выходов из состояния стагнации.

До тех пор, пока эффект «крымского консенсуса» дает себя знать, а влияние конфронтации с Западом только начинает ощущаться, власть будет сдерживаться в проявлениях авторитаризма и репрессии будут носить точечный характер. В логике нашего допущения о том, что кризис отношений с внешним миром из-за Украины не претерпит радикального усугубления, режим будет стремиться к инерционному развитию и избегать резких шагов.

Предельная закрытость такого режима крайне затрудняет рациональное прогнозирование его будущего. А потому трудно предсказать сценарий и темпы ослабления «крымского консенсуса» под влиянием усугубляющихся трудностей в социально-экономической сфере. На уровне гипотез можно сформулировать следующие предположения.

Риск расколов в элитах долгое время будет оставаться невысоким. При вертикаль-

Однако рациональных оснований для более конкретного прогнозирования расколов на сегодня не просматривается. На поверхность эти расколы выйдут лишь в случае существенного усугубления всех остальных кризисных «линий напряжения».

Как и в случае распада СССР четверть века назад, социально-экономические факторы не станут главным драйвером развития или обвала режима. Однако их значение нельзя преуменьшать. Восприятие социально-экономической ситуации и собственного благосостояния как ценности, достойной сохранения (то есть страх потерять «нормальность жизни»), является важнейшей основой стабильности любого общества, мощнейшим «демпфером» любых революционных настроений. Ощущения своего благосостояния как ценности не было в позднесоветском обществе, его может не оказаться и в завтрашнем российском. Подобный сценарий станет вероятным, если совпадут несколько факторов:

Снижение социального благополучия примет массовый и достаточно резкий характер, а власть не сумеет эффективно купировать

такой кризис, и он начнет «прорываться» пусть не повсеместно, но в значимом числе точек по всей России;

«Крымский консенсус» перестанет действовать — причем его обрушение станет резким и неожиданным (например, по причине какого-либо знакового провала власти), вызывая мощный резонанс во всем обществе.

Даже эти допущения на самом деле не складываются в сценарий выживания или обвала режима — они зависят от многих дополни-

тельных факторов типа масштаба ошибочных действий власти, реакции «улицы», политизации гражданского общества, первых расколов в элитах, обострения кризиса преемственности власти к 2018 году и т. п.

Однако нет сомнений, что при означенных допущениях режим обваливается. Эволюционный же сценарий выхода из существующих кризисных состояний и из нынешней линии действий власти просматривается еще хуже. ■

ПРИМЕЧАНИЯ ¹ Макаренко Б. Рамки развития политической системы // Pro et Contra. 2012. Вып. 56, № 4-5 (июль-окт.). С. 84–100. Английское издание см.: *Макаренко В. Frameworks of Political System Development // Russia 2025: Scenarios for the Russian Future / М. Lipman, N. Petrov (eds). L.: Palgrave Macmillan, 2013. P. 161–180.*

² Заметим на полях, что и Украина, долгое время уклонявшаяся от стратегического выбора между инерционным сценарием и сменой модели развития, прошла эту точку: не сам факт отказа от евроинтеграции, которая потребовала бы тектонических институциональных сдвигов, но то, как грубо и неумело Виктор Янукович реализовал этот отказ и пытался подавить протест против такого решения, привело к падению его режима и спровоцировало глубочайший политический кризис в стране.

³ Хотя параллель между сегодняшней Россией и СССР может быть лишь ограниченной, напомним, что на масштабное расширение сотрудничества с Советским Союзом, дававшее толчок модернизации, Запад шел лишь в очень тяжелой экономической ситуации — например, в годы Великой депрессии 1930-х или после резкого повышения нефтяных цен в 1970-е (проект «газ-трубы»). Сейчас ничего подобного не наблюдается.

⁴ См.: Послание Президента Федеральному собранию РФ 12 дек. 2013 // <http://www.kremlin.ru/transcripts/19825>

⁵ *Ключевский В. О.* Лекция LXXXV. Царствование Николая I. Благодарим за подсказку Владимира Гурвича (см.: Будущее, диктуемое прошлым // Независимая газета. 21.05.2014).

⁶ Доклад ЦПТ для КГИ «Российская политика — шанс для реформаторов» // <http://komitetgi.ru/analytics/1292/>. С. 23.

⁷ <http://www.levada.ru/15-05-2014/vladimir-putina-priznali-nezamenimym>

⁸ *Белановский С., Дмитриев М.* и др. Движущие силы и перспективы политической трансформации России: Аналитический доклад. М.: Фонд «Центр стратегических разработок». Ноябрь. 2011.

⁹ *Левинсон А.* Российское общество до и после 2012 г. // Вестник общественного мнения: Данные. Анализ. Дискуссия. № 1 (114). Янв.—март 2013. С. 30–34

¹⁰ Показательный пример — диверсификация реакции «силовых ведомств» на рекомендацию МИДа об «осторожности» в выезде граждан России за рубеж. См.: *Баринюв В.* Судьям разослали подписки о невыезде // Коммерсант. 28.05. 2014, а также: *Евстифеев Д., Баранова К.* Силовики отдыхают в России // <http://www.gazeta.ru/social/2014/05/29/6053105.shtml>

¹¹ В Индексе демократии журнала *The Economist* в 2011-м Россия впервые опустилась из категории «гибридных» в категорию «авторитарных» режимов, в 2012 году оказалась ниже еще на несколько строк, на 122 месте из общего числа 167 стран. См.: Democracy Index 2012. Democracy at a Standstill: A Report From The Economist Intelligence Unit.

¹² Исключением были выборы в декабре 2011 года, когда в условиях общенациональной кампании с сильным «антиединороссовским» голосованием оно оказалось еще выше (3,39).

¹³ См.: *Макаренко Б.* Рамки развития политической системы.

¹⁴ <http://bd.fom.ru/pdf/d20ind14.pdf>

¹⁵ Термин, введенный Хуаном Линцем для описания «эрзаца» идеологии в авторитарных режимах. См.: *Linz J. J., Stepan A. Problems of Democratic Transitions and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe.* Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1996.

¹⁶ Макаренко Б.И. Постсоветская партия власти: «Единая Россия» в сравнительном контексте // Полис. 2011. Вып. 121. № 1. С. 42–65.

¹⁷ Цит. по: Реформа муниципалитетов бежит впереди закона // Коммерсант. № 82 (5355). 16.05.2014.

¹⁸ Показательный пример: в конце мая автор выловил в спаме своего почтового ящика обращение из Калужской области о создании общественного движения «Против пятой колонны» — на

самом деле речь шла о судебной тяжбе его инициатора с некой дамой, «проводящей по полгода в Израиле», которая построила дом на якобы спорном участке земли.

¹⁹ *Przeworski A. Democracy and the Market.* Cambridge, 1991. P. 58–70.

²⁰ Макаренко Б. Рамки развития политической системы // Pro et Contra. 2012. Вып. 56, № 4-5 (июль-окт.). С. 84–100.

²¹ Макаренко Б., Мельвилль А. Как и почему «зависают» демократические транзиты? Посткоммунистические уроки // Демократия в российском зеркале: Монография / Редакторы-составители А.М. Мигранян, А. Пшеворский. МГИМО (ун-т) МИД России. М.,: МГИМО-Университет, 2013. С.211–237.

²² См.: Обретение будущего: Повестка дня 2012 / Под ред. И.Ю. Юргенса. М.: Экон-Информ, 2011.