

## Россия–2009: портрет на фоне кризиса

НИКОЛАЙ ПЕТРОВ

## РЕЗЮМЕ

- 2009-й — первый полный год медведевского президентства с продолжавшимися достройкой, перестройкой, приспособлением системы и к тандему, и к кризису. Одним из способов адаптации персонифицированной системы к новым условиям стало клонирование субститутов, их раздвоение. В результате у Д. Медведева появилось своего рода «правительство развития» в виде Комиссии по модернизации, у В. Путина — вариант «президиума Госсовета переменного состава» в виде Комиссии по вопросам регионального развития.
- Вся громоздкая система управления, ориентированная на выполнение стандартных задач и трансляцию сигналов с самого верха, плохо приспособлена для функционирования в условиях кризиса. Многочисленные сбои с принятием решений — лишь один из индикаторов возросшей до крайней степени управленческой неэффективности системы, которая еще могла бы, может быть, как-то справляться по отдельности либо с переналадкой системы под «тандем», либо с кризисом, но то и другое сразу для нее слишком много.
- Кризис способствовал децентрализации политической жизни, но пока не привел к отказу власти от патерналистской модели в отношениях «государство — граждане» и «Центр — регионы», хотя в течение года позиция власти претерпела серьезные изменения. Особенно это заметно в отношении выборов. Весной, опасаясь углубления кризиса, власть несколько ослабила вожжи, привнесла в избирательные практики некоторые элементы либерализации. Затем процесс политической адаптации к кризису повернул вспять — по-видимому, власть сочла, что самое тяжелое в экономике позади и можно постепенно возвращаться на круги своя.
- Вывод о том, что путинский социальный контракт, согласно которому власть берет на себя обеспечение растущего уровня жизни, а граждане взамен выступают скорее в роли пассивных зрителей, чем участников политических игр, больше не работает, оказался преждевременным. Вывод о том, что власть способна сама себя модернизировать ради собственного выживания, — пока, увы, тоже.

Если 2008-й — год завершения периода тучных лет, экстенсивного роста, «вставания с колен» с заявлением новой роли России на мировой сцене и др., то 2009-й — год большого перелома. Глобальный кризис сыграл в этом переломе

роль чрезвычайно важного и самого заметного фактора, но далеко не единственного. Еще до того, как грянул гром кризиса мирового, мы стали вползать в собственный системный кризис — экономический, политический, управленческий.



**Николай Владимирович Петров** — кандидат географических наук, член научного совета Московского Центра Карнеги, председатель программы «Общество и региональная политика».

Прошедший год — редкий, у него есть четкая доминанта, стержень, вокруг которого накручено все остальное. Эту роль сыграл кризис. Причем и характер доминанты, и ее влияние на происходящие в стране и обществе процессы в течение года сильно менялись. Это год резкого экономического спада в масштабах страны в целом и перехода от профицитных бюджетов к дефицитным. Однако многие региональные бюджеты, накачивавшиеся из Москвы, кризиса особо не почувствовали — им это предстоит в 2010 г.

2009-й — первый полный год медведевского президентства или «тандела» с продолжавшимися в течение всего года перестройкой, достройкой, приспособлением системы. Политическую систему «при Медведеве» уже можно оценивать без всяких скидок на незавершенность, инерцию, реализацию ранее выработанных заготовок и т. д. Это и год больших подвижек во взаимоотношениях с внешним миром, с активными попытками обустройства в постсоветском пространстве (Украина, таможенный союз), продвижением инфраструктурно-геополитических проектов (газопроводов «Северный поток» и «Южный поток», нефтепровода «Восточная Сибирь — Тихий океан»), перезагрузкой в отношениях с США, Евросоюзом, НАТО.

Заметим, что кризис — мощный толчок к изменениям и одновременно особая оптика, не только высвечивающая анатомию — внутреннее устройство того, что раньше было закрыто, но и позволяющая отслеживать физиологию — процесс принятия решений, работу механизмов и др. Поэтому 2009 г. показателен для системы во всех отношениях. Жанр брифинга требует краткости, поэтому из целого ряда интереснейших сюжетов отберем лишь несколько: общие контуры системы и изменения в них, принятие решений, выборы, кадры и регионы.

### Система «при Медведеве», но не «после Путина»

Общее устройство системы власти не претерпело в 2009 г. никаких существенных изменений, как и с приходом Д. Медведева в целом. Если, конечно, не считать таковым ослабление последнего института, оставшегося сильным (и раньше постоянно усиливавшегося за счет остальных), — президентской власти. В этом отношении деинституционализация политического режима продолжилась. В персональном же плане сохранилась доминирующая роль В. Путина (при этом роль возглавляемого им правительства в общем не возросла), усилились вице-премьер по ТЭКу И. Сечин, возглавлявший «оперативное правительство» первый вице-премьер И. Шувалов, финансовый вице-премьер А. Кудрин, проявивший себя сильным политиком новый патриарх Кирилл; уменьшилась роль глав государственных корпораций.

В 2009 г. было завершено реформирование под нового президента многочисленных советов и комиссий, число которых выросло до двух с лишним десятков.

Два новых «медведевских» совета — по развитию информационного общества (председатель — Д. Медведев) и по делам инвалидов (председатель — С. Нарышкин), образованные в ноябре-декабре 2008 г., собирались всего по разу. Зато активно заработал возрожденный в январе 2009 г. Совет по делам казачества (председатель — заместитель главы администрации президента А. Беглов), существовавший когда-то три года при Б. Ельцине. Собиравшийся в 2009 г. трижды казачий совет представляет собой сетевую структуру, поскольку во многих местах есть его региональные аналоги. Практически одновременно появились и две новые комиссии — по модернизации и по борьбе с фальсификацией истории.

Многочисленные президентские советы и комиссии можно разделить на две

группы: несущие и декоративные. К первой, относительно малочисленной группе относится новая Комиссия по модернизации и технологическому развитию экономики. 15 мая было объявлено о ее создании, 20 мая вышел соответствующий президентский указ, а с июня комиссия уже активно работает. У Д. Медведева в комиссии есть два заместителя — С. Собянин и В. Сурков, проводящие еженедельные заседания «своеобразного президиума» (по выражению секретаря комиссии А. Дворковича). Сама комиссия собирается ежемесячно (в 2009 г. — семь заседаний), всякий раз в новом месте: в Москве (18 июня — лаборатория Касперского, 30 сентября — Курчатовский институт, 25 ноября — «Газпром»), Сарове Нижегородской области (22 июля), Покрове Владимирской области (31 августа), Фрязине Московской области (28 октября), уже в новом году — в Липецке (20 января).

В состав комиссии входят два вице-премьера: С. Собянин и С. Иванов<sup>1</sup>, несколько ключевых министров: Э. Набиуллина, А. Фурсенко, В. Христенко, И. Щеголев, руководители ряда госкорпораций. Она представляет собой, таким образом, своего рода «правительство развития». Это впечатление усиливается, если взглянуть на списки приглашаемых на заседания комиссии, публикуемые с декабря. Там можно найти двух ключевых вице-премьеров — «Игорь Ивановичей» — И. Шувалова и И. Сечина, глав регионов, глав госкорпораций.

По каждому из пяти основных направлений работы комиссии, перечисленных впоследствии Д. Медведевым в статье «Россия, вперед!» (энергоэффективность и энергосбережение, ядерные технологии, космические технологии и телекоммуникации, медицинские технологии, информационные технологии и суперкомпьютер), имеются рабочие группы. На финанси-

руемые комиссией приоритетные проекты в 2009 г. было выделено ни много ни мало 620 млрд руб.

Входящий в комиссию «модернизационный олигарх» М. Прохоров описывает ее работу как «снятие системных патологий, мешающих развитию инноваций». По ре-

**Политический пакет-2, оглашенный в послании 2009 г., представляет собой распространение конструктивных особенностей федеральной политической системы на региональный уровень включая прежде всего формирование представительных органов исключительно по партийным спискам, что в наших условиях ведет к значительному усилению партийной бюрократии «Единой России», резкому уменьшению публичной политической конкуренции и ослаблению механизмов прямой и обратной связи между гражданами и властью на всех уровнях.**

зультатам работы комиссии уже принят ряд важных федеральных законов: 217-ФЗ от 2 августа 2009 г., позволяющий государственным бюджетным научным организациям создавать частные фирмы и использовать интеллектуальную собственность, созданную за государственные деньги, на их развитие; закон об энергоэффективности; закон о техническом регулировании; поправки в закон о науке, которые, в частности, позволяют значительно облегчить частным исследовательским центрам получение государственного финансирования.

Возникает вопрос, как системе удалось перестроить под новую конфигурацию власти функциональные субституты. Ведь сфера ответственности нового президента существенно уже, чем президента старого. Ноу-хау системы — встраивание в субституты дополнительного этажа. Это президиумы, возглавляемые премьером в тех президентских советах, которые имеют

несущие, а не просто декоративные функции, представляя собой либо органы проектного управления и контроля (Совет по развитию физкультуры и спорта, спорта высших достижений, подготовке и проведению XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в Сочи), либо механизмы согласования действий различных ветвей и этажей власти (Совет по развитию местного самоуправления). В самом существовании президиума как более узкого ядра в громоздком органе нет ничего удивительного. Фокус в том, что президиум возглавляет не председатель совета, а его заместитель, не Д. Медведев, а В. Путин, не тот, кто царствует, а тот, кто правит. Эта схема была в свое время отработана на возглавлявшемся президентом В. Путиным Совете по национальным проектам, где президиум возглавлял первый вице-премьер Д. Медведев (кстати, там сейчас они поменялись местами). Кроме того, премьер создал специальную правительственную комиссию по вопросам

изменений. Несмотря на острую порой ее критику со стороны свиты Д. Медведева, президент, позволяя себе весьма жесткие заявления общего плана, никогда не переходил в плоскость конкретных предложений по изменению системы. Напротив, он всегда 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-1, оглашенный Д. Медведевым в президентском послании 2008 г. и уже реализованный, представляет собой по сути в лучшем случае украшательство существующей системы псевдодемократическими рюшками вроде утешительных одного-двух мест политическим партиям, которые немного недотянули до семипроцентного порога, а в худшем — продолжение линии на ужесточение системы вроде отказа от избирательного залога при регистрации. Два исключения: увеличение срока полномочий президента и Госдумы, продиктованное какими-то высшими конъюнктурными соображениями, и требование, чтобы сенаторы предварительно проходили через местные или региональные выборы. Последнее вступает в силу с 2011 г. и, по-видимому, призвано усилить контроль функционеров «Единой России» (ЕР) над формированием Совета Федерации. Несколько измененный при Д. Медведеве порядок назначения губернаторов или, точнее, выдвижения их кандидатур тоже ничего принципиально не меняет, скорее только узаконивает ведущую роль В. Путина как лидера «Единой России».

Политический пакет-2, оглашенный в послании 2009 г., представляет собой распространение конструктивных особенностей федеральной политической системы на региональный уровень включая прежде всего формирование представительных органов исключительно по пар-

**Если «управляемая демократия» заключается во вмешательстве в работу демократических институтов «по ходу», то нынешняя сверхуправляемая — в исключении прямого действия даже в отношении управляемых институтов, в превращении институтов во вспомогательные, а механизмов — в консультативные.**

регионального развития, которую можно рассматривать в том числе и как аналог президиума Госсовета. В этой ситуации, поскольку второй этаж в орган вставить было невозможно, произошло клонирование субститута.

Политическая система, сформированная в нынешнем виде к концу второго путинского президентского срока, не претерпела за последнее время никаких существенных

тийным спискам, что в наших условиях ведет к значительному усилению партийной бюрократии «Единой России», резкому уменьшению публичной политической конкуренции и ослаблению механизмов прямой и обратной связи между гражданами и властью на всех уровнях.

Продолжается и наступление на независимость судов, причем, как водится, с прямо противоположными призывами. Яркими примерами здесь могут служить изменение закона о Конституционном суде, предоставляющее президенту право фактически назначать его председателя, и существенное сужение юрисдикции судов присяжных. Даже ограниченный позитив в отношении некоммерческих организаций можно отнести к продолжению старых трендов. Так же как в пресловутом медведевском политическом пакете 2008 г. в отношении политических партий, Кремль здесь следует логике садовника, который сначала убирает с грядки все, что ему кажется неправильным, а потом подкармливает то, что оставил.

Надо сказать, что вся громоздкая система управления, ориентированная на выполнение стандартных задач и трансляцию сигналов с самого верха, плохо приспособлена для функционирования в условиях кризиса. Разно- и противоречивость поступающих сигналов дезориентируют чиновников, и в этом смысле кризис противопоставлен «тандему», каким бы, с одной стороны, формальным, а с другой — внутренне гармоничным он ни был.

### Принятие и непринятие решений

Коль скоро нет или почти нет действенных институтов и основанных на них механизмов принятия решений, позволяющих учитывать интересы различных элитных групп, то а) должны изобретаться альтернативные способы принятия решений и б) качество и скорость (своевременность) принимаемых решений ухудшаются.

Участившиеся в последнее время сбои при принятии решений свидетельствуют о падающей эффективности системы и нарастающих в ней дисфункциях. Наиболее яркие примеры, когда уже сделанное и объявленное решение приходится существенно корректировать или даже отменять, —

**Вне процедура подбора губернаторов не дает сбоев, по существу же она подменяет процесс публичных согласований кулуарным торгом, что ведет к падению качества принимаемых решений, снижению ответственности участников, росту политической коррупции.**

это замена единого социального налога страховыми платежами, отказ от вступления в ВТО в индивидуальном порядке, закон о регулировании торговой деятельности, повышение транспортного налога и последующий отказ от него. 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, и тоже волевым образом. Можно привести еще целый ряд эпизодов: резкое заявление премьера летом 2008 г. по «Мечелу», вызвавшее обвал на рынке, «дело Чичваркина», «Черкизон» (Черкизовский рынок) и много других более мелких случаев, когда непродуманное и неумелое вмешательство властей, осуществляемое часто в чьих-то корпоративных, ведомственных или даже личных интересах, ведет к серьезным имиджевым и экономическим потерям для страны. Вспомним, наконец, странную и в целом контрпродуктивную «газовую войну» с Украиной января 2009 г. Она не только больно ударила по имиджу России и привела к прямым финансовым потерям от недопоставок газа, но и способствовала

существенной утрате «Газпромом» в 2009 г. позиций на европейских рынках.

Причинами участвовавших сбоев с принятием решений являются: уменьшение общего объема ресурсов и обострение конкуренции за них, необходимость принятия нестандартных решений в более жестких

**Проект с кадровым резервом — вариация на тему номенклатурной системы с элементом публичности — не добавляет к способам обновления управленцев ничего нового и вряд ли способен компенсировать отсутствие нормальной политической конкуренции.**

временных рамках, низкая управленческая эффективность и пресловутое ручное управление при недостаточной квалификации управленцев, отсутствии фильтров и механизмов «защиты от дурака». К тому же ослабление институтов (деинституционализация) и замена институтов (субституционализация) их функциональными подобиями — субститутами ведут к уходу дискуссий по важнейшим проблемам из публичного пространства вглубь, в недра административной системы, где субординация «затыкает рот» чиновникам и возможны только межведомственные сшибки. В случае возникновения такого рода сшибок есть единственный арбитр — В. Путин, к которому апеллируют противоборствующие группы.

Заметим, что в условиях отсутствия реального разделения властей по горизонтали и по вертикали никакое решение не может считаться окончательным, пока за него не выскажется первое лицо. При этом факт принятия решения не влечет за собой автоматическую его реализацию.

Деинституционализация приводит к несоответствию реальных механизмов принятия решений формальным, прописанным законодательством.

Подобно тому, как на телевидении исчез прямой эфир, происходит исчезновение механизма прямого действия при институционализированном принятии решений. Если «управляемая демократия» заключается во вмешательстве в работу демократических институтов «по ходу», то нынешняя сверхуправляемая — в исключении прямого действия даже в отношении управляемых институтов, в превращении институтов во вспомогательные, а механизмов — в консультативные.

Получают распространение такие формы выработки решений, как практика «нулевого цикла», когда основные соглашения происходят, скажем, не после внесения правительством законопроекта в Госдуму, а до этого («нулевые чтения»), или праимериз «по-единооросски», когда результат предварительного голосования не является окончательным и может быть подкорректирован.

То же происходит и при назначении губернаторов. Формально федеральное руководство ЕР предлагает список своих кандидатов президенту, а тот делает выбор. На деле же процедура оказывается более сложной и многоступенчатой: сначала Кремль выдвигает и обкатывает на местах свои кандидатуры, а потом уже, будучи согласованными со всеми сторонами, эти кандидатуры объявляются официально. Внешне такая процедура не дает сбоев, по существу же она подменяет процесс публичных согласований кулуарным торгом, что ведет к падению качества принимаемых решений, снижению ответственности участников, росту политической коррупции.

Часто происходит подгонка решения под нужный политиком ответ. Экспертное и аналитическое обеспечение осуществляется не на этапе подготовки и принятия решений, а на этапе доведения принятых решений до сведения граждан, превращаясь по сути в пропагандистское сопровожде-

ние действий власти. Вместо демократической «ясности процедуры — неясности результатов» имеет место «неясность процедуры — ясность (заданность) результатов» с неизбежным следствием в виде роста издержек.

В процессе принятия решений недостает публичности, вместо этого подготовка решений характеризуется атмосферой особой скрытности, осуществляется как спецоперация. Раз нет публичных обсуждений, нет авторов — нет и ответственности, все «вешается» на рейтинг первого лица. В этой искаженной системе координат возникает своя мотивация акторов, нацеленная не на оптимизацию общего результата, а на оптимизацию личных и корпоративных выгод даже путем продавливания заведомо неверного или неэффективного решения. Этому способствует непрозрачность реальной процедуры, отсутствие персональной ответственности за принимаемые решения и жесткого контроля за качеством на выходе.

В результате всякий раз, когда появляется какой-то новый масштабный проект, под него создаются специальные управленческие структуры. Это было с национальными проектами, теперь повторяется с президентской комиссией по модернизации и технологическому развитию экономики<sup>2</sup>. Показательно также, что даже работа по реализации ежегодных президентских посланий проводится по «специальной» управленческой схеме с рабочими группами в президентской администрации (сейчас и в Минрегионразвития) и в каждом регионе.

Тезис о примитивизации принимаемых решений и управленческих схем справедлив в общем и целом, хотя в каждом конкретном случае выстраиваемая управленческая схема может оказываться более громоздкой и сложно выглядящей в сравнении с «естественной» — как механический аналог живой природы сложнее

своего природного прототипа. Помимо отсутствия в них встроенных механизмов саморазвития управленческие схемы к тому же часто индивидуальны — их приходится строить для каждого случая в отдельности. Хороший пример — специальные правительственные комиссии по Пикалеву и Байкальску, занимавшиеся проблемами этих моногородов в режиме ручного управления.

В июле 2009 г. Совет Федерации отклонил законопроект о создании малых инновационных предприятий при вузах. Идею поддерживал президент Д. Медведев, против выступало Министерство финансов. В ответ президент потребовал собрать уже ушедшие на летний отпуск две палаты Федерального собрания, и после внесенных согласительной комиссией декоративных коррективов закон был принят. Конфликты между администрацией президента и правительством случались и раньше, хотя не всегда были столь публичны, — и по закону о страховании вкла-

**Выбирая между лояльностью, которая больше в случае губернатора–«варяга», и эффективностью, которая больше в случае местного, Кремль все чаще делал выбор в пользу лояльности.**

дов, и по закону об экономических зонах, и по поправкам в Бюджетный кодекс по инвестиционному фонду. Особенно сложная и долгая борьба развернулась вокруг закона о торговле. С его принятием она не прекратилась и плавно перетекла в 2010 г.

Многочисленные сбои в принятии решений — лишь один из индикаторов возросшей до крайней степени управленческой неэффективности системы, которая еще, вероятно, могла бы как-то справиться в отдельности либо с переналадкой системы под «тандем», либо с кризисом, но то и другое сразу для нее слишком много.

### Отдел кадров корпорации «Россия»

Вся нынешняя управленческая команда — путинская, старая или новая. Даже администрация президента сохраняется в том виде, в каком была унаследована Д. Медведевым от предшественника. Лишь пару человек в ее руководство привел новый президент.

Собственная команда Д. Медведева существует главным образом в воображении экспертов, усматривающих в продвижении однокурсников президента по юридическому факультету Ленинградского университета, кстати говоря, начавшемся до прихода Д. Медведева на пост президента, некую организованную экспансию в различные сферы управления. Экспансия действительно есть, правда, очень постепенная и огра-

А. Гудан — заместитель генпрокурора по Северо-Западному федеральному округу, В. Кожокар — начальник Главного управления МВД по Центральному федеральному округу. К соратникам президента относится и министр юстиции А. Коновалов.

Из двух десятков прошедших при Д. Медведеве назначений глав регионов лишь три можно отнести к «новым» по типу и политической логике, к условно медведевским. Это глава Карачаево-Черкесии Б. Эбзеев (бывший судья Конституционного суда), глава Кировской области Н. Белых (бывший лидер СПС) и глава Ингушетии Ю. Евкуров (армейский полковник). Погоды они не делают, хотя каждое и интересно в своем роде. Согласно бюрократическим нормам чиновник лоялен прежде всего тому, кто его назначил. В этом смысле клиентела Медведева уже весьма велика. И в частности новый президиум Госсовета, назначенный Д. Медведевым в декабре 2009 г., впервые практически весь состоит из новых, назначенных им глав регионов<sup>3</sup>.

Подход к проблеме кадров — хороший пример того, как власть способна искать и находить максимально простые до примитивности решения, причем зачастую оказывающиеся неадекватными ситуации. Столкнувшись с нехваткой кадров, власть, вместо того чтобы восстановить механизмы, которые обеспечивают их воспроизводство, стала реализовывать идею кадрового резерва.

Работа по подготовке кадрового резерва — сначала ЕР, а потом президентского — совпала с резким сокращением пространства публичной политики и дальнейшим усилением роли государства во всех сферах. Как это выглядит на практике? Прекрасным примером может служить обнародованная в начале года сотня кадрового резерва президента, которая произвела хорошее впечатление и на экс-

**Если весной казалось, что, адекватно оценивая ситуацию, власть несколько ослабляет вожжи и привносит в избирательные практики некоторые элементы либерализации, то летом процесс политической адаптации к кризису повернул вспять.**

ниченная юридической и правоприменительной сферами. Однако практически нет свидетельств того, что новые продвиженцы образуют единую команду. К тому же они занимают ключевые позиции лишь в не самых ключевых ведомствах, а в ключевых (например, в Генпрокуратуре) — не ключевые.

Однокашники Медведева представлены в настоящее время в Высшем арбитражном суде (А. Иванов, В. Адамова), Службе судебных приставов (А. Парфенчиков), Контрольном управлении президента (К. Чуйченко) и Следственном комитете при Генпрокуратуре (заместитель начальника Е. Леоненко). Есть они и в регионах: Н. Винниченко — полпред президента в Уральском федеральном округе,



пертов, и на общественность. Согласно объяснениям главы президентской администрации С. Нарышкина он и В. Сурков определили порядка двух сотен экспертов, уважаемых людей, имена которых, однако, не обнародованы. Все делалось абсолютно неpublicно. Каждый из этих экспертов составил список тех, кого считает наиболее достойными людьми. А потом администрация президента свела эти списки воедино. Возник список из тысячи человек, из которых выбрали сотню самых положительных, самых привлекательных людей и объявили, что это и есть кадровый резерв президента. Всю тысячу предъявить так и не удалось, но в самом конце года вместо нее появился дополнительный список пятисот.

Итак, вместо публичного механизма — публичный результат неpublicного. В чем смысл, в очередной декларации о намерениях? Неэффективная система не в состоянии эффективно подбирать — это как барон Мюнхгаузен, вытаскивающий себя из болота за волосы. Собственно, проблема заключается не в том, что механизма отбора нет. Он есть, но он неэффективен или даже контрпродуктивен.

Почему такой подход не в состоянии решить проблемы? Можно, допустим, найти приличных людей. Но проблема системы не в том, что люди, которые сидят сейчас на разных позициях, неприличные. Само устройство системы таково, что эти люди не образуют эффективно действующий механизм. И до сих пор не видно ни осознания этого, ни попытки изменить ситуацию.

Как это работает? Здесь можно обратиться к назначениям губернаторов последнего времени. После того как в 2008 г. назначили сначала Б. Эбзеева в Карачаево-Черкесии, а потом Н. Белых в Кировской области, заговорили о новой «медведевской» системе назначений, подбора людей, где все-таки критерий наличия опыта в публичной политике

играет какую-то роль. Назначения, которые сделаны в 2009 г., — совсем другого рода. Они продолжили не новую, а старую, аппаратно-бюрократическую линию. Исходной позицией является то, что страна — это огромная корпорация. В ней есть разные отделы, департаменты, в том числе и регионы. И менеджера из отраслевого департамента можно легко пересадить в департамент региональный — предполагается, что он справится с ситуацией. Поэтому заместителя министра сельского хозяйства можно назначить губернатором чужой для него, но аграрной области — Орловской, а министра — губернатором другой, более крупной области — Воронежской. При подборе губернатора Мурманской области демонстрируется более сложносоставной подход — предлагается комбинация опыта военного-подводника с опытом руководства комитетом по рыболовству. И то и другое важно для Мурманска, стало быть, человек абсолютно пригоден к тому, чтобы возглавить регион, причем в ситуации кризиса.

Постоянно испытывающая нехватку нужных кадров власть опробовала за последнее время много разных способов, наилучшим образом различимых в отношении глав регионов, где происходящие замены носят довольно массовый характер и при этом находятся на виду. Главы регионов рекрутировались из силовых структур (ФСБ, армии, МВД), крупных корпораций — государственных и частных, из региональных политических машин, из правительства и Федерального собрания и др. Проект с кадровым резервом — вариация на тему номенклатурной системы с элементом публичности — не добавляет к этим способам ничего нового и вряд ли способен компенсировать отсутствие нормальной политической конкуренции.

### Назначения глав регионов: чужие против хищников

Глава Республики Марий Эл Л. Маркелов, предложенный президентом на новый срок 29 декабря и утвержденный парламентом в самый канун Нового года, стал 23-м губернатором, назначенным Д. Медведевым. Он же был и последним из оставшихся избранных глав. Таким образом, начавшийся в январе 2005 г. первый полный цикл замены избранных глав назначенными во всех 83 регионах завершился.

С приходом Д. Медведева в системе назначений руководителей регионов стали происходить некоторые изменения. Произошла залповая замена сразу четырех глав в феврале 2009 г.: в Воронежской, Орловской, Псковской областях и Ненецком АО. Причина это-

от полпредов президента были переданы доминирующей партии. Фокус, однако, в том, что от имени «Единой России» (а других доминирующих партий у нас нет) право выдвигать кандидатов получили не региональные отделения, а федеральное руководство — В. Путин как лидер ЕР.

Переход в 2009 г. от номинирования кандидатов в губернаторы полпредами к их номинированию доминирующей партией — «Единой Россией» не сделал процедуру подбора кадров на губернаторские посты более эффективной, но сделал ее более прозрачной и публичной. К концу 2009 г. ЕР были номинированы 51 кандидат в 15 регионах, из которых назначения до конца года прошли только в пяти случаях: в Свердловской, Астраханской, Курганской, Волгоградской областях

Таблица 1. Назначения глав регионов, 2005—2009 гг.

Год	Число назначений	Переназначенных/новых	Доля переназначенных, %	1	2	3	4
2005	44	32/12	73,0	2	6	4	9
2006	8	5/3	62,5	1	2	—	—
2007	25	14/11	56,0	3	4	4	13
2008	12	2/10	17,0	2	1	7	60
2009	15	6/9	40,0	1	2	6	40
2005–2009	104	59/45	56,7	9	15	21	20

**Примечание.** Обозначения: 1 — число представителей высшего эшелона региональных элит среди назначенцев; 2 — число других «регионалов»; 3 — число «варягов»; 4 — доля «варягов», %.

го неясна. Возможно, это была реакция Кремля на поднимающуюся волну индивидуальных протестов глав, которая могла повлечь за собой и коллективные действия с бывшим спикером Совета Федерации Е. Строевым во главе. Вот его и убрали с поста орловского губернатора, и одновременно других — для острастки. Еще одна новация — права предлагать свои кандидатуры на губернаторские посты

и Республике Марий Эл. Число кандидатов в региональных списках варьируется от 3 до 5. В их составе повсеместно кроме Еврейской АО присутствуют действующие главы (назначены в трех случаях из пяти), помимо которых в списках представлены также: вице-губернаторы и главы региональных правительств (присутствуют в 9 регионах из 15, причем в одном — Волгоградской области — из этой катего-

рии вышел новый губернатор); спикеры региональных парламентов (6 регионов); депутаты Федерального собрания (5 регионов); чиновники федерального правительства (4 региона включая Свердловскую область, где один из них получил губернаторский пост); мэры (2 региона); ректоры университетов (2).

Динамика назначений губернаторов за все годы действия новой системы представлена в табл. 1. Как видно из этих данных, поначалу Кремль охотно переназначал действующих губернаторов, а когда подыскивал им замену, чаще использовал местных, чем «варягов», никак не связанных с местными элитными кланами. При этом доля переназначаемых глав со временем уменьшалась. Причин было две: сначала стояла задача укоренить систему, а не сменить

С приходом кризиса Кремль существенно увеличил использование «варяжской» модели при назначении губернаторов (табл. 2), как это было сделано им раньше в отношении «региональных генералов» — глав УВД, прокуроров, судей и даже главных федеральных инспекторов. В ситуации кризиса лояльность Центру оказалась значительно важнее, чем встроенность в региональные элиты и умение обращаться с ними. Эффективность на национальном уровне, понимаемую как послушность и субординацию, предпочли эффективности на уровне региональном.

### Выборы: туда и обратно?

О выборах 2009 г. сказано столько, что даже простой обзор основных высказывавшихся положений занял бы много места.

**Таблица 2. Назначения глав регионов в период острого кризиса, 2008—2009 гг.**

Период	Число назначений	Переназначенных/новых	Доля переназначенных, %	1	2	3	4
2008 г. (январь-август)	7	2/5	28	1	1	3	43
«Кризисный год» (сентябрь 2008 г. — август 2009 г.)	15	3/12	33	1	1	10	67
2009 г. (сентябрь-декабрь)	5	3/2	60	1	1	—	—

**Примечание.** Обозначения те же, что в табл. 1.

конкретного губернатора, в дальнейшем же оказалось, что найти «варяга» гораздо проще, чем подобрать местного кандидата, устраивающего основные кланы, не говоря уже о том, что управлять «варягом» заметно легче, чем местным. Поэтому, выбирая между лояльностью, которая больше в случае «варяга», и эффективностью, которая больше в случае местного, Кремль все чаще делал выбор в пользу лояльности.

Отметим лишь одну важную деталь: выборы 1 марта и 11 октября демонстрировали противоположно направленные тенденции. «Туда и обратно», как у Пауля Хиндемита.

Весной, в разгар кризиса с непонятным для власти исходом, Кремль продемонстрировал более гибкий и сложный, чем раньше, подход к выборам. При неизменности репрессивного избирательного за-

конодательства электоральные практики либерализовались. Это было особенно заметно на выборах мэра Сочи, которые, хоть и не были «полноценной политической схваткой», как их охарактеризовал президент Медведев, но стали существенным сдвигом по сравнению с обычными выборами мэров последнего времени. На рядовых выборах вызов кандидату партии власти (это, как правило, действующий глава города) бросает либо кандидат от КПРФ, либо менеджер — тоже от партии власти или от бизнеса. Такого рода схватки мы наблюдали в единый день голосования 1 марта, причем в ряде случаев — на Урале, на Северо-Западе — действующие мэры, выступавшие под знаменами «Единой России», проиграли.

Сюрприз сочинских выборов — участие в них от начала и до самого конца одного из лидеров оппозиции Б. Немцова. Ставшее возможным по звонку «сверху», оно выглядело как эксперимент по отработке тактики политической борьбы с оппозицией в условиях кризиса с целью как иммунизации политической системы, мобилизации ее сил на борьбу с «вирусом оппозиции», так и улучшения имиджа власти, способной не подавлять, а легко переигрывать оппозицию. Этот эксперимент контролировался от начала и до конца, т. е. власть могла в любой момент вмешаться в его ход, сняв, если бы потребовалось, Б. Немцова с дистанции. Не потребовалось. Новый путинский безликий популизм, обладавший большой форой, победил популизм старый, демократический, ельцинского времени.

Если весной казалось, что, адекватно оценивая ситуацию, власть несколько ослабляет вожжи и привносит в избирательные практики некоторые элементы либерализации, то летом процесс политической адаптации к кризису повернул вспять — по-видимому, власти посчитали, что самое тяжелое в экономике позади и можно

постепенно возвращаться на круги своя. Особенно показательным в этом плане то, как контрастно прошли выборы мэра Сочи в апреле и мэра Астрахани в октябре. Впрочем, если в Сочи вопрос стоял скорее о легализации радикальной оппозиции как участника избирательного процесса, то в Астрахани, где «авторитетному» мэру С. Боженову противостоял популярный левый политик О. Шеин, выступавший под флагом «Справедливой России», стоял вопрос о власти.

Результаты октябрьских выборов в целом выглядят крайне удручающе. Власть во время кризиса рапортовала о собственной сохраняющейся высокой популярности, дав своим представителям на местах полную свободу в получении нужного результата.

Особенно грязными и скандальными оказались выборы Мосгордумы, где вопреки социологическим опросам до, во время (экзит-полы) и после выборов<sup>4</sup>, равно как и элементарным статистическим закономерностям электорального поведения<sup>5</sup> власть рапортовала о впечатляющей победе «Единой России» при высоком участии в выборах (35,6% при «реальных» 20—25%). ЕР, получив по спискам 66,26% голосов (при 47,25% в 2005 г.) и победив во всех 17 одномандатных округах, получила 32 места из 35, допустив в московский парламент лишь одну оппозиционную партию — КПРФ. Возмущенная неприкрытыми фальсификациями, в результате которых ЕР были приписаны чужие 20—25% голосов, а две-три партии, по всем опросам проходившие в Мосгордуму, остались за бортом, и посчитав московские выборы отработкой «полуторпартийной» модели, которая может быть использована на следующих выборах в Госдуму, КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия» пошли на беспрецедентный демарш, отказавшись от участия в работе Госдумы

до встречи с президентом и принятия необходимых мер.

Что показали выборы 11 октября?

Во-первых, что социальный фон относительно спокоен, что до рядового российского гражданина тяготы, вызванные экономическим кризисом, еще не дошли в полной мере. Что он по большому счету с безразличием относится к выборам вообще и к нарушениям на них в частности, считая выборы некоторым шоу, где хотя за кого-то можно и поболеть, но его личной жизни это не особенно касается. Вкладываясь лично в выборы, в том числе отстаивая самую возможность выбирать, а также сделанный им выбор от посягательств со стороны власти, российский избиратель пока не готов.

Во-вторых, выборы показали, что власть в целом вполне удовлетворена нынешней партийной системой, крайне убогой и абсолютно неадекватной для огромной страны в ситуации кризиса, и не готовит альтернативу «Единой России». Если в других странах правящие партии уже почувствовали на себе удары кризиса, и многие после выборов перестали быть правящими, то в России, как в «Спящей красавице», время остановилось, и власть уверяет всех и в первую очередь саму себя, что в кризис ее любят даже больше, чем раньше. Это лишь означает, что вместо смены партии, к которой можно было бы подготовиться, власть получит смену всей системы.

Насколько велики были фальсификации на выборах? Нет сомнения, что большинство опубликованных результатов выборов не отражает реальной картины, а уж как власть это получила — просто делая приписки, устраивая «карусели», когда один и тот же человек голосует много раз по открепительным талонам на разных участках, исключая неудобных кандидатов или партии, — в итоге не так уж важно. Стандартная методика, эффективно используемая для демонстрации фальсифи-

каций на выборах с конца 1980-х годов, когда учитывается прирост голосов, получаемых партией в зависимости от прироста числа избирателей, в случае Москвы

**Если раньше из столичных городов на периферию транслировались относительно честные избирательные практики, то теперь можно скорее говорить о «чеченизации» или «дагестанизации» столичных выборов и о сохранении оазисов относительно честных выборов в глубинке.**

уже показала, что относительно честная картина наблюдается для первых 20—25% участия, а дальше весь прирост голосов приписывается «Единой России».

Выборы так или иначе затронули практически все регионы страны. Где-то на периферии (в Ржеве, Южно-Сахалинске, в Амурской области и других местах) выборы меньше администрировались и показали относительно реалистичные результаты, прежде всего рост популярности коммунистов. Наиболее грязными на всех этапах выборы оказались в Москве и Астрахани. Новость здесь разве что в направлении диффузии инноваций: если раньше из столичных городов на периферию транслировались относительно честные избирательные практики, то теперь можно скорее говорить о «чеченизации» или «дагестанизации» столичных выборов и о сохранении оазисов относительно честных выборов в глубинке.

Вывод о том, что «путинский» социальный контракт, согласно которому власть берет на себя обеспечение растущего уровня жизни, а граждане взамен выступают скорее в роли пассивных зрителей, чем участников политических игр, больше не работает, оказался преждевременным. Вывод о том, что власть способна сама себя модернизировать ради собственного выживания, — увы, тоже.

### Общество и власть: социальный контракт на месте?

2009 г. в целом продемонстрировал относительное спокойствие общества при сохранении и усилении популизма власти, носящего во многом превентивный характер.

Год начался с обсуждения декабрьских массовых социальных протестов на Дальнем Востоке и жесткой реакции на них власти. Это переросло в дискуссию о том, что негласный социальный контракт «невмешательство граждан в политику в обмен на растущий уровень жизни» вследствие кризиса прекращает свое действие.

Что важно, кризис на Дальнем Востоке имел системный характер и был вызван чисто отраслевым подходом правительства к принятию решений (по автомобильному строительству, лесному комплексу и др.) при отсутствии не только учета региональных

сти во главе с первым вице-премьером И. Шуваловым. Во Владивосток идут и огромные инвестиции в связи с подготовкой к проведению там в 2012 г. саммита АТЭС. Ситуацию в целом удалось стабилизировать, но действия правительства при этом были во многом реактивными и осуществлялись в ручном режиме. На рубеже 2009 и 2010 гг. массовые протесты произошли уже на противоположном конце страны — в Калининграде.

Имели место и менее масштабные социальные протесты. По подсчетам руководителя института «Коллективное действие» К. Клеман, в 2009 г. в России было 18 перекрытий дорог<sup>6</sup>. Наиболее громкие из них имели место в Пикалеве и на Горном Алтае. В самом конце года правительство внесло в Госдуму законопроект, значительно ужесточающий ответственность за перекрытие автомобильных трасс<sup>7</sup>.

Применительно к социальным протестам власть опробовала и кнут, и пряник. Кнут был продемонстрирован во Владивостоке, где специально для этого присланный подмосковный ОМОН жестко разогнал демонстрантов, пряник — в Пикалеве, куда приехал лично В. Путин и под телекамеры принудил бизнес к сотрудничеству. Кстати, после Пикалева Д. Медведев, обращаясь к своим полпредам, заявил: «Я хотел бы, чтобы вы обозначили эту позицию абсолютно четко и недвусмысленно главам субъектов Федерации: или они сами будут разбираться с этими проблемами, или мне придется принять решения об их отстранении от должности безотносительно к их заслугам и к тем экономическим процессам, которые идут. Это дело руководителей субъектов Федерации. Они должны вкалывать на своих местах! Ездить по предприятиям, встречаться с трудовыми коллективами, вытаскивать собственников для разговоров, а не ждать, пока эти решения будут приняты из Москвы или из столицы федерального округа. В противном случае

### Переход на систему фактических назначений губернаторов из Москвы, с одной стороны, существенно уменьшил эффективность власти в плане купирования на региональном уровне социального протеста в случае его возникновения, а с другой — снизил роль губернаторов как демпфера.

интересов, но и должного анализа региональных последствий принимаемых решений. Целый ряд решений был впоследствии принят: от субсидируемых перевозок автомобилей отечественной сборки из европейской части до открытия собственного авто-сборочного предприятия во Владивостоке. Работает и программа субсидирования авиабилетов для жителей Дальнего Востока в Европейскую часть страны. С декабря 2008 г. работает Государственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока, Бурятии, Забайкальского края и Иркутской обла-

у нас просто наступит паралич в управлении. Нечего прятаться там под столами — надо выходить на предприятия, общаться с трудовыми коллективами. А то я смотрю, у нас уже по каждому такому случаю зовут начальство из Москвы. Но если это таким образом будет происходить, тогда возникает вопрос: зачем нам начальники в регионах? Тогда сейчас распишем всю страну по командировкам. Будем ездить, принимать решения на местах»<sup>8</sup>.

Важно, однако, что переход на систему фактических назначений губернаторов из Москвы, с одной стороны, существенно уменьшил эффективность власти в плане купирования на региональном уровне социального протеста в случае его возникновения, а с другой — снизил роль губернаторов как демпфера. Москва может демонстрировать какую угодно жесткость в отношении глав регионов, но недовольство граждан ими почти автоматически переносится на Москву. Об этом, в частности, свидетельствует соседство антипутинских лозунгов на демонстрациях во Владивостоке и Калининграде с антигубернаторскими.

В ситуации кризиса полнота власти оборачивается полнотой ответственности. Негативной стороной в случае усиления протестных настроений может обернуться и другое «достижение» Кремля — слабость политических партий и отсутствие авторитетных политиков в регионах. В результате стихийный протест будет трудно канализовать в парламентское, да и вообще любое русло, конвертировать разрушительную энергию в созидательную.

Пожалуй, главный позитивный результат года — то, что сценария «Новочеркасск-2009», убедительно описанного Е. Гонтмахером в канун 2009 г.<sup>9</sup>, удалось избежать. Негативным является то, что никаких системных улучшений, уменьшающих вероятность появления чего-либо подобного в будущем, не произошло.

Социальный контракт все еще на месте, но происходит его эрозия. Власть, платя высокую цену за его поддержание, все более оказывается заложником ситуации — такой контракт ей все менее нужен. Пресловутое «путинское большинство» — это большинство не активное, а пассивное, большинство не действия, а бездействия, которое не может служить опорой власти для проведения модернизации.

### Регионы: где тонко?

2009 г. был отмечен децентрализацией политической жизни по факту. Социально-экономическая, политическая и медийная география страны оказалась и для власти, и для общества существенно шире обычного. Выяснилось, что в стране огромное количество моногородов, проблемами которых правительство должно заниматься специально: Тольятти, Пикалево, Байкальск, Златоуст, Рубцовск... Список может быть продолжен на четыре сотни позиций, из которых порядка пяти десятков — предмет реальной головной боли правительства. По некоторым из них — Пикалеву, Байкальску — пришлось даже создавать специальные правительственные комиссии.

Первая половина года ознаменовалась рядом демаршей региональных политических элит, продолживших «кризисную серию», которая началась осенью 2008 г. заявлениями Ю. Лужкова и М. Шаймиева о целесообразности воз-

**Череда крупных аварий и техногенных катастроф — это не просто результат обветшания советской технической инфраструктуры, это эффект деградации системы управления.**

врата к прямым выборам глав регионов и о недопустимости чрезмерного вмешательства Центра в региональные об-

разовательные программы (в противном случае лидер Татарстана пригрозил референдумом). С начала 2009 г. демарши региональных глав были связаны главным образом с «Единой Россией», которая стала играть роль основного проводника влияния Центра. Счет можно оценивать по-разному, но он явно не в пользу ЕР. Из публичных конфликтов ЕР с губернаторами некоторым поражением губернаторского корпуса можно считать только Мурманск, где губернатор Ю. Евдокимов был вынужден уйти в отставку. Да и то ЕР не смогла добиться своего на выборах мэра и лишь в отместку наказала «обидчика». В случаях с М. Рахимовым (Башкирия) и Н. Виноградовым (Владимирская область) победу праздновали региональные главы. Кроме того, ни один из функционеров ЕР, рассматривавшихся в качестве кандидатов на губернаторские посты во Владимирской, Волгоградской, Свердловской и других областях, поста не получил.

Недостаточно лояльными Центру оказывались зачастую и региональные секретари ЕР. Очутившись в ситуации «между молотом и наковальней», они зачастую солидаризировались с местными элитами

**Если в 2009 г. кризис ударил прежде всего по наиболее успешным и богатым регионам, где доходы бюджетов сократились на 30% и более, то в 2010 г. кризис ударит по более слабым, имеющим значительное субсидирование из федерального бюджета, объем которого сокращается на 20%.**

и шли наперекор мнению федерального руководства. Наиболее яркие случаи такого рода имели место во Владивостоке в связи с социальными протестами и в Дагестане в связи с формированием списка кандидатов на пост главы республики. В результате

текущее среди них в кризисный год была очень велика.

В 2009 г. страна вступила в полосу 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, персональным фактором и т. д. Все вместе, однако, они складываются в мрачную картину лавинообразных системных сбоях и дисфункции, разлада системы управления в самых разных местах. Важно подчеркнуть, что это не просто результат обветшания советской технической инфраструктуры, это эффект деградации системы управления. Не хочется пророчить, но «тонких мест», где может порваться, связанных и с коммунальной инфраструктурой, и с изношенным промышленным оборудованием, и с транспортным сообщением, у нас много, а продолжающийся экономический кризис создает плохой фон, и психологический, и финансовый, чтобы рассчитывать, что как-нибудь пронесет. А пронесет сегодня — не пронесет завтра, ведь проблемы никуда не деваются, они только накапливаются. Как и в отношении Северного Кавказа, речь идет о накопившихся серьезных системных проблемах, масштабы которых на порядки превышают любые возможности оперативного вмешательства.

Не останавливаясь на экономическом самочувствии регионов в условиях кризиса, детальный мониторинг которого ведет Н. Зубаревич на сайте Независимого института социальной политики<sup>10</sup>, сделаем лишь одно замечание по поводу тактики борьбы с кризисом и видов на будущее. Дело в том, что осуществлявшаяся в 2009 г. в регионах борьба с кризисом несет определенные риски на будущее. Делая



ставку на поддержание в первую очередь социального спокойствия, власти сохраняли социальные статьи расходов бюджетов, срезая все остальные включая инвестиции в инфраструктуру и т. д. Кроме того, оказывалось сильное давление на бизнес, чтобы любой ценой не допустить рост безработицы. Это значит, что последствия кризиса в регионах будут ощущаться и после того, как собственно экономический кризис завершится. Важно и то, что если в 2009 г. кризис ударил прежде всего по наиболее успешным и богатым регионам, где доходы бюджетов сократились на 30% и более, то в 2010 г. кризис ударит по более слабым, имеющим значительное субсидирование из федерального бюджета, объем которого сокращается на 20%.

Одним из следствий кризиса стал резкий рост активности в регионах федеральных чиновников самого разного уровня, в том числе президента и премьера. Никогда прежде не проводилось столько выездных совещаний, заседаний, разного рода советов и комиссий. Некоторое представление об этой активности дает анализ поездок в регионы первых лиц.

### Тандем едет по стране

Слова, вынесенные в подзаголовок — не просто фигура речи. Дело здесь не только в том, что Д. Медведев и В. Путин посетили в 2009 г. одинаково большое количество регионов — по 34. Третью от этого числа составили регионы, где побывали и президент, и премьер, причем в половине случаев буквально друг за другом — с разрывом от одного дня (Владикавказ) до месяца (Владимир, Калининград).

Что это за регионы?

Помимо Владикавказа, куда два лидера заехали один за другим, чтобы отметить годовщину войны, это главным образом регионы, где подходил к концу срок полномочий главы и вставал вопрос о сохранении или передаче власти: Астрахань,

Хабаровск, Екатеринбург, Владимир, Тула, Калининград, Оренбург, Татарстан. И причина не только в том, что Москва устраивает «двойные смотрины» лидеру и его команде, но и в том, что последние

**Годы финансового благополучия, использованные для технологического «усовершенствования» системы, привели к «российской болезни». Руль у построенной в результате машины крутится прекрасно. Беда только, что колеса в результате верчения руля не поворачиваются — утеряны приводные механизмы.**

сами стремятся залучить руководителей страны или подгадать какое-то мероприятие с их участием ближе к концу своего срока, чтобы проявить себя во всем блеске и получить согласие на продление полномочий.

География и содержание поездок президента и премьера весьма различны<sup>11</sup>. У Д. Медведева больше представительских поездок включая целую серию военных учений, на которых он присутствует как главнокомандующий: Архангельск (июль), Новороссийск (июль), Калининград (сентябрь). В. Путину же пришлось много ездить по кризисным точкам: Пикалево, Магнитка, Кузбасс, Тольятти, Набережные Челны, Саяно-Шушенская ГЭС, Пермь и др.

Руку на пульсе происходящего в регионах Д. Медведеву позволяют держать регулярные президиумы Госсовета. Особо стоит отметить кризисный внеочередной расширенный президиум, состоявшийся в феврале в Иркутске после серии встреч Медведева с губернаторами и поездок по регионам. Вместе с тульским «большим» Госсоветом всего в 2009 г. было проведено шесть выездных заседаний<sup>12</sup>, четыре из которых пришлось на проблемные февраль-апрель.

В. Путину руку на пульсе помогала держать специально созданная Комиссия по вопросам регионального развития, которая в 2009 г. собиралась четыре раза<sup>13</sup>: в Новокузнецке — 12 марта, в Барнауле — 19 июня, в Кисловодске — 10 августа и в Калуге — 20 октября. В состав комиссии

**С помощью резервного фонда власть по сути купила отсрочку — возможность ничего не менять какое-то время и не меняться самой. Вследствие этого и экономика, и общество, и политическая система пережили в 2009 г. кризис относительно легко, но не перестроились.**

входят первый вице-премьер И. Шувалов, вице-премьеры Д. Козак и А. Кудрин, руководитель аппарата правительства С. Собянин, министр регионального развития В. Басаргин, министр экономического развития Э. Набиуллина и директор правительственного Департамента государственного управления, регионального развития и местного самоуправления В. Шипов. Состав региональной части комиссии, в которую входят руководители регионов, утверждается премьером для каждого заседания с учетом содержания рассматриваемых на нем вопросов.

Если премьер проводит больше отраслевых совещаний — по нефтяной отрасли (Кириши, Ленинградская область, 12 февраля), по автомобильной промышленности (Тольятти, 30 марта), по животноводству (Белгород, 5 июня), по черной металлургии (Магнитогорск, 24 июля), то президент — больше территориальных. Он продолжил, в частности, серию совещаний по социально-экономическому развитию федеральных округов: Приволжского (Киров, 14 мая) и Сибирского (Улан-Удэ, 24 августа). Оба лидера активно занимаются российским Кавказом, причем просматривается неко-

торое разделение труда: обсуждение проблем развития этнических республик, терроризма и экстремизма — на Медведеве, подготовка к Олимпиаде — на Путине. В этом смысле разделение в январе 2010 г. Южного федерального округа на Южный и Северо-Кавказский — не просто «праздничная» и «проблемная» части, но еще и путинская и медведевская. Не ослабевает внимание В. Путина и к Дальнему Востоку, где бывают оба лидера, но премьер больше.

Макрогеографические картины поездок президента и премьера мало чем отличаются друг от друга, особенно если брать их не только за календарный год, а с момента вступления Д. Медведева в должность. Оба одинаково часто бывали на Северо-Западе, в Приволжском и Южном округах, на Северном Кавказе и на Урале; премьер больше бывает в Сибири и на Дальнем Востоке, президент — в Центре. Содержательные различия, однако, серьезнее географических. У Путина больше экономической географии и проблемных точек, у Медведева (за исключением Северного Кавказа) — больше социальной географии и достижений. В целом, если говорить о тандеме, то, пожалуй, в плане поездок по стране действия его выглядели наиболее симметричными и скоординированными, а региональный охват — беспрецедентно большим.

### Итоги и перспективы

Календарный год — это условный отрезок времени, вырезанный из общего потока. Для чего-то он оказался слишком велик, для другого — наоборот, мал. Одни тенденции, например, изменение отношения власти к выборам, переломились в течение года, другие, скажем, изменение порядка наделения полномочиями глав регионов или пересмотр позиции по отношению к Европейскому суду по правам человека (ЕСПЧ)<sup>14</sup> (нашедший

отражение, в частности, в ратификации 14-го протокола), только обозначились, не дав пока результатов.

Политическая система в целом мало изменилась со времен второго президентского срока В. Путина. Продолжились ее деинституционализация и персонализация. Происходило и приспособление субститутов к новой конфигурации власти наверху, иногда более, иногда менее успешное. Наиболее яркий пример новых субститутов — президентская Комиссия по модернизации и технологическому развитию экономики, выполняющая роль медведевского «правительства развития».

«Управляемая демократия» в исполнении Кремля оказалась тупиковой ветвью эволюции. Годы финансового благополучия, использованные для технологического «усовершенствования» системы, привели к «российской болезни». Руль у построенной в результате машины крутится прекрасно: политические партии полностью контролируемы, губернаторы лояльны, достраивается и вертикаль гражданского общества в виде общественных палат разного уровня. Беда только, что колеса в результате верчения руля не поворачиваются — утеряны приводные механизмы. Пока машина стоит, это не имеет особого значения, но ведь ей надо куда-то двигаться...

Прошла ли система имитационной демократии и во многом имитационного же управления испытание кризисом? Скорее нет — с помощью резервного фонда власть по сути купила отсрочку — возможность ничего не менять какое-то время и не меняться самой. Вследствие этого и экономика, и общество, и политическая система пережили в 2009 г. кризис относительно легко, но не перестроились. Пока не перестроились. Усилия власти при этом были сосредоточены в основном на экономике, куда меньше — на политической системе и еще меньше — на обществе. Примерно

так же выглядят сегодня приоритеты и в отношении модернизации, о которой активно заговорили с конца весны, когда миновала острая фаза кризиса.

Мы начали с того, что 2009-й — год перелома. Позади осталось многое: новые великодержавные амбиции — экономические и политические, модель ускоренного экономического развития на базе госкорпораций, теряет базу и патернализм — как государства в отношении граждан, так и Центра в отношении регионов. Что впереди, пока неясно. Власть уверенно ведет весьма затратную популистскую политику, необходимость продолжения которой по мере приближения выборов Госдумы и президента будет только возрастать. Понимание того, что ситуация изменилась и что независимо от того, по какому сценарию будет развиваться кризис и как будет происходить выход из него, возврата к прошлому, к «золотому путинскому веку» нет, начинает постепенно приходить... Вопрос лишь в том, поймут ли это политические элиты, а если поймут, то а) захотят ли и б) смогут ли что-то изменить. ■

Фонд Карнеги за Международный Мир со штаб-квартирой в Вашингтоне, США, является неправительственной, некоммерческой организацией, занимающейся независимыми исследованиями в общественно-политической области и содействующей международному сотрудничеству между странами. Московский Центр Карнеги был создан Фондом в 1993 г. с целью способствовать развитию в России и странах бывшего Советского Союза независимых общественно-политических исследований и улучшению отношений между Россией и Соединенными Штатами.

В 2007 г. было объявлено о «Новом видении» (New Vision) Фонда, который теперь позиционирует себя в качестве первой международной, а в перспективе глобальной научно-исследовательской организации. Помимо офисов в Вашингтоне и Москве созданы отделения Фонда в Пекине, Бейруте, Брюсселе. Московский Центр Карнеги с его почти пятнадцатилетним опытом проведения исследований и общественно-политических дискуссий служил образцом при разработке «Нового видения» и является моделью при преобразовании Фонда Карнеги в первую международную научно-исследовательскую организацию.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> С 2010 г. к ним добавился третий вице-премьер — министр финансов А. Кудрин.

<sup>2</sup> Сам Медведев задачу этой комиссии сформулировал следующим образом: «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» (<http://news.kremlin.ru/transcripts/5647>).

<sup>3</sup> В новый состав президиума Госсовета, объявленный 2 декабря 2009 г., вошли: И. Михальчук (СЗФО), М. Мень (ЦФО), П. Ипатов (ПФО), А. Тхакушинов (ЮФО), Ю. Филипенко (УФО), В. Наговицын (СФО), Р. Копин (ДВФО).

<sup>4</sup> См., например, подробный отчет Левада-Центра (<http://www.levada.ru/press/2009122501.html>).

<sup>5</sup> См. детальный анализ в: *Орешкин Д., Козлов В.* Неправительственный доклад // Новая газ. — 2009. — 23 окт.

<sup>6</sup> *Русский Newsweek*. — 2010. — № 5. — С. 22.

<sup>7</sup> Законопроект предусматривает рост штрафа за перекрытие протестующими автомобильной дороги или железнодорожных путей с нынешних 2500 руб. до 100 тыс. Более того, к протестующим может быть применено наказание в виде лишения свободы сроком до двух лет.

<sup>8</sup> <http://www.kremlin.ru/transcripts/4401>.

<sup>9</sup> *Гонтмахер Е.* Сценарий: Новочеркасск-2009 // Ведомости. — 2008. — 6 нояб.

<sup>10</sup> [http://atlas.socpol.ru/overviews/social\\_sphere/kris.shtml](http://atlas.socpol.ru/overviews/social_sphere/kris.shtml).

<sup>11</sup> Стоит особо отметить как важную и полезную новацию времен «тангема» появление сайта премьера с подробными отчетами о его поездках и встречах.

<sup>12</sup> Выездные заседания президиума Госсовета проходили в Вологде (11 февраля), Иркутске (20 февраля), Туле (11 марта), Рязани (22 апреля), Архангельске (2 июля) и Ульяновске (24 ноября).

<sup>13</sup> Первое заседание комиссии прошло еще в 2008 г. в Ярославле (2 декабря), хотя первоначально планировалось в Калуге.

<sup>14</sup> По данным на конец 2009 г. Россия являлась абсолютным рекордсменом по числу исков, поданных в ЕСПЧ. Всего к России было подано 33 550 исков, или 28,1% общего их числа в ЕСПЧ. По этому показателю Россия значительно опережает Турцию (11,0%), Украину (8,4%) и Румынию (8,2%). Согласно статистике ЕСПЧ количество дел из России постоянно растет: в 2001 г. было принято только 2490 жалоб от россиян, в 2009-м — уже 13 666. При этом в 2002—2008 гг. по российским делам было принято 643 решения, из которых 605 были не в пользу государства.

*В брифинге отражены личные взгляды автора, которые не должны рассматриваться как точка зрения Фонда Карнеги за Международный Мир или Московского Центра Карнеги.*

© Carnegie Endowment for International Peace, 2010

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ  
CARNEGIE ENDOWMENT

FOR INTERNATIONAL PEACE

Россия, 125009, Москва, Тверская ул., 16/2  
Тел.: +7 (495) 935-8904  
Факс: +7 (495) 935-8906  
E-mail: [info@carnegie.ru](mailto:info@carnegie.ru)  
<http://www.carnegie.ru>