

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

Л.В. Поляков

**ПУТИНСКАЯ РОССИЯ:
ПОЛИТИЧЕСКАЯ ДЕГРАДАЦИЯ
ИЛИ ПОЛИТИЧЕСКАЯ
МОДЕРНИЗАЦИЯ?**

Препринт WP14/2007/05

Серия WP14

Политическая теория
и политический анализ

Москва
ГУ ВШЭ
2007



Издание осуществлено в рамках
Инновационной образовательной программы ГУ ВШЭ
«Формирование системы аналитических компетенций
для инноваций в бизнесе и государственном управлении»

Редактор серии WP14
«Политическая теория и политический анализ»
М.Ю. Урнов

П 54 Поляков Л.В. Путинская Россия: политическая деградация или политическая модернизация?: Препринт WP14/2007/05. — М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2007. — 20 с.

Публикуемый доклад посвящен рассмотрению ключевой проблемы политического анализа современного политического процесса в России. Это проблема выбора критериев адекватной оценки реформирования политических институтов, осуществленных в период президентства Владимира Путина.

В публицистике и экспертно-аналитической среде довольно часто принимается «по умолчанию» тезис о том, что в России, начиная с 2000 г., осуществляется «откат к авторитаризму». Этот тезис базируется на принятии в качестве самоочевидной схемы «авторитаризм — демократия» и оценке политического режима в России 90-х годов как «демократического».

Однако политическую эволюцию постсоветской России можно описывать в более строгих терминах теории политической модернизации, и такое описание дает несколько иную картину. Оно фокусируется на том, как системе удастся разрешать кризисы, имманентные процессу политической модернизации. И в зависимости от того, насколько успешно осуществляется такое разрешение, может быть построена финальная оценка этого процесса в России.

Поляков Леонид Владимирович — доктор философских наук, заведующий кафедрой общей политологии.

Доклад на семинаре факультета прикладной политологии «Политическая теория и политический анализ» 4 декабря 2007 г.

УДК 323
ББК 66.2(2Рос)

Препринты ГУ ВШЭ размещаются на сайте:
<http://new.hse.ru/C3/C18/preprintsID/default.aspx>.

© Поляков Л.В., 2007
© Оформление. ГУ ВШЭ, 2007

Два президентских срока Владимира Путина оказались временем не менее спорным, нежели ельцинские 90-е годы. Довольно значительная часть экспертов в области социальных наук отмечает, что в XXI в. Россия преодолела фазу острого кризиса и динамично развивается. Угроза распада страны, актуальная еще в 1999 г. в связи с неопределенным статусом Чечни, устранена. Экономика растет ежегодно, прибавляя около 7%, и задача удвоения ВВП за десятилетие, поставленная президентом Путиным в 2003 г., представляется вполне решаемой. Уровень жизни подавляющего большинства россиян стабильно растет и постоянно сокращается доля населения, имеющего доход ниже прожиточного минимума.

В то же время оценка политических процессов, протекающих в стране с начала путинского президентства, не столь однозначна. Большинство западных политических экспертов, а также определенная часть отечественных политологов склонны полагать, что Россия в новом веке переживает «авторитарный откат», отказываясь от демократических институтов и ценностей, характерных для 90-х годов. В политическом смысле «Россия путинская» противопоставляется «России ельцинской» как явный регресс.

Таким образом, общая траектория России за последние годы описывается как сочетание экономического успеха и политической неудачи. Как вариант «авторитарной модернизации», позволяющий решать задачи краткосрочного плана, но бесперспективный в плане долгосрочном. Некоторые западные исследователи даже объединяют Россию с Китаем в особый класс экономически процветающих авторитарных государств¹.

¹ “Although it remains true that among already established democracies, a high per capita income contributes to stability, the growing number of affluent authoritarian states suggests that greater wealth alone does not automatically lead to greater political freedom. Authoritarian regimes around the world are showing that they can reap the benefits of economic development while evading any pressure to relax their political control. *Nowhere is this phenomenon more evident than in China and Russia* (курсив мой. — Л.П.). Although China's economy has grown explosively over the last 25 years, its politics have remained essentially stagnant. In Russia, meanwhile, the economy has recently improved even as the Kremlin has tightened the political reins”. Mesquita B.B., Downs G.W. Richer but nor freer // Foreign Affairs. September — October 2005. Vol. 84. № 5.

Тезис об авторитаризме, пришедшем вместе с Путиным на смену «ельцинской демократии», как правило, подкрепляется ссылками на те политические реформы, которые второй российский президент начал осуществлять практически сразу после своей инаугурации в мае 2000 г. Они действительно значительно изменили прежний политический дизайн и перевели российскую политическую систему в некий новый режим. Но достаточно ли для *научной* квалификации совершившихся перемен ограничиваться двумя терминами — «демократия» и «авторитаризм»?

На мой взгляд — нет. Чтобы адекватно описать российский политический процесс в первое десятилетие XXI в., необходимо рассмотреть его в общем контексте российской модернизации, взятой лишь в одном ее аспекте — а именно, политическом. Это контекст включает в себя политическую практику имперской России периода «думской монархии» и весь советский период. Необходимо также дать научную квалификацию политическим процессам 90-х и адекватно описать тип возникшего в середине того десятилетия российского политического режима. Разумеется, в силу специфики жанра доклада это может быть сделано лишь в тезисной форме.

1. Что такое период СССР в политическом смысле?

Советский период отечественной истории обычно и оправданно рассматривается как особая форма социальной модернизации, характерная для стран так называемого «второго эшелона капитализма». «Отсталая царская Россия», согласно этой концепции, совершила под властью большевиков резкое ускорение — «от сохи до ракеты». Не обсуждая цену этого ускорения, можно согласиться с тем, что в результате СССР в середине XX в. превратился в одну из сверхдержав — урбанизированную страну с мощным экономическим потенциалом и высокоразвитой социальной инфраструктурой. Но что произошло с политической организацией российского социума?

Установление государства диктатуры пролетариата означало полное и сознательное уничтожение политики как пространства свободной (относительно) борьбы за власть между специализированными организациями (партиями), берущими на себя ответственность представительства интересов разных социальных групп. Поэтому в сравнении с политической системой Российской империи 1906—1917 гг. большевистская

система власти стала откатом в дополитическую архаику. Эта архаика оказалась воспроизведенной институционально:

- единый народ как племя;
- партия и ВЧК как двусоставный правящий слой — жреческо-воинский;
- один вождь, создающий собственный культ на основе культа великих предков (Ленин, Маркс), — племенной вождь.

Принципиальная разница между аутентичной дополитической архаикой и вторичной архаикой большевиков заключается в том, что в первом случае сообщество организует себя и властную конструкцию без принуждения. Для большевиков же принуждение в форме террора и истребления всех потенциальных врагов стало способом построения государства и основной функцией государства.

Поэтому ослабление функции террора и уничтожения неизбежно вело к разрушению государства, что и началось после смерти Сталина. Брежневский «застой» на самом деле был единственно возможным способом продления жизни обреченному государству. Горбачевская попытка «преодолеть застой», «ускориться» — тут же превратилась в ускоренное саморазложение коммунистической вторичной архаики.

Заимствование современных политических практик — конкурентные выборы — взорвало систему изнутри: альтернативы в рамках «коммунистического выбора» в принципе быть не может, альтернатива неизбежно означала антикоммунизм. В последние годы СССР все были против «коммуняк» не потому, что считали коммунистов своими врагами. Просто это была неизбежная форма свободы — первичная «свобода от», следовательно, свобода от коммунизма, антикоммунизм.

2. Что происходит в России, начиная с 1991 г., в политическом смысле?

Россия как самостоятельное государство, появившееся фактически 22 августа 1991 г. сразу после провала путча ГКЧП и юридически закрепившее факт своей самостоятельности 12 декабря 1991 г. (ратификация «Беловежских соглашений» Верховным Советом РФ) начала процесс выхода из вторичной большевистской архаики — процесс политической модернизации. Разумеется, этот процесс не тождествен той политической модернизации, которую пытались осуществить страны пост-

колониальной Африки в конце 50-х годов XX в. Вторичная большевистская архаика обладает своей спецификой:

- урбанизированная страна;
- высокий уровень образования;
- развитая сеть современных коммуникаций;
- высокий уровень социальной поддержки населения;
- высокий уровень техники и технологий.

Однако эта содержательная специфика не отменяет принципиального сходства и даже изоморфизма «отсталых» или «зародышевых» политических практик в постколониальной Африке и постсоветской России. Эти практики зарождаются как альтернативы и как преодоление привычных дополитических состояний, как практики «освободительных народных революций», и как практики усвоения инокультурного образца — западной либеральной демократии.

Соответственно к постсоветской эволюции России может быть применена хорошо развитая и подтвержденная практикой постколониального политического развития теория политической модернизации, разработанная в 60—70-е годы XX в. группой американских исследователей этого процесса.

Почему к России не применима теория «демократического транзита»?

Транзитология в виде концепции С. Хантингтона описывает то, что происходит в России, как демократизацию «третьей волны», совершенно игнорируя тот факт, что Россия демократизировалась уже к 1917 г. Конечно, не в результате Февральской революции, а в результате эволюции режима «думской монархии».

Транзитология в виде концепции перехода от авторитарных режимов к демократии не учитывает того, что в СССР при специфической форме деполитизированного тоталитаризма никогда не было собственно авторитарного режима, поскольку последний есть все-таки форма организации политического пространства за счет недопуска в это пространство радикальных альтернатив. В основном все авторитарные режимы исключали радикальных левых — коммунистов всех видов (марксистов, троцкистов, маоистов). При этом сам авторитарный лидер, как правило, имел в качестве базы поддержки ту или иную политическую партию.

Но при анализе политического процесса телеологический принцип, особенно если он принимается в форме *сознательно* принятой цели, закрывает саму возможность понимания логики процесса. Эта логика всегда есть трансформация исходной ситуации, осуществляемая как решение необходимо возникающих задач. Превращение «демократии» в абсолютную, управляющую всем процессом и все объясняющую цель, есть внесение в этот процесс такого фактора, который сам подлежит объяснению, т.е. является «политическим».

Так, «демократия» как абсолютная цель для модернизирующихся обществ появляется в качестве части альтернативы «коммунизм — демократия» в американском дискурсе «холодной войны». Это дискурс, основанный на противопоставлении «свобода — несвобода», в котором «свобода» отождествляется с «демократией». Тем не менее бесспорен факт, что в Европе существует восемь политических систем с конституционной *монархией*, режим которых можно определить как «парламентская республика». Очевидно, что в этом случае термин «демократия» просто неприменим, либо применим в предельно широком смысле — как обозначение самоуправления народа, который если захочет, может учредить у себя монархию.

В последнем случае мы попадаем в двусмысленную ситуацию. Если страны с монархической политической системой признаются не просто демократическими, но образцово-демократическими, то почему мы отказывали (и отказываем) в праве признавать демократическими бывшие социалистические страны (и нынешние — например, Куба, в перспективе Венесуэла)? Если подавляющее большинство того или иного народа устанавливает у себя определенный социально-экономический строй и такой «политический» порядок, который исключает политику как конкуренцию, то это ведь решение самого народа.

Здесь мы обнаруживаем неразрешенную теоретическую коллизию двух образов «демократии»: руссоистского и утилитаристского (Дж. Бентам и Дж. Ст. Милль). Демократия как тотальность «общей воли» и демократия как сумма личных интересов — это два альтернативных пути в реализации принципа народоправия. В конечном счете в XX в. возобладал (и в качестве практического образца — США, и в качестве теоретического стандарта) либеральный проект демократии. Но таким образом была осуществлена во многом принудительная (см. примеры поствоенной Германии и Японии) универсализация лишь одного уникального опыта демократического развития. А ведь еще А. де Токвиль доказал, что специфика американской демократии невоспроизводима в других странах.

Из сказанного следует, что, исследуя политическую трансформацию России, необходимо с осторожностью использовать модель, в которой в качестве целевой установки выдвигается «демократизация». Скорее, стоит описывать это как тренд, образующийся из смены эмпирически фиксируемых фаз политического развития. Примером такого подхода представляется позиция А.А. Яковлева: «...особенность современной стадии развития российского общества заключается в том, что мы находимся в состоянии перехода от недемократического режима к неустойчивой демократии»².

Второе следствие — предпочтительность использования политически и идеологически «неангажированной» терминологии при описании процесса политической трансформации России в посткоммунистический период.

И последнее (по порядку, но не по значимости) обстоятельство. Все варианты теории «демократического транзита» разрабатывались для обществ, в которых существовал ключевой экономический институт — частная собственность. Даже в социалистических странах Варшавского блока степень коммунизации была на порядок ниже, чем в СССР, не говоря уже о странах Латинской Америки или южнокатолической Европы (Испания, Португалия). Соответственно у России (как и у большинства стран, возникших после распада СССР) радикально меняется само содержание так называемого «демократического транзита». По существу, это процесс разгосударствления, раздачи в частные руки «общей собственности». Социально-экономическая модернизация как, прежде всего и по преимуществу, *приватизация* — вот что обуславливает неповторимую специфику процесса политической модернизации в России.

4. Политическая модернизация как установление порядка

Теория политической модернизации не отождествляет процесс политического развития с переходом к «демократии» и достижением «свободы».

Как отметил С. Хантингтон еще в 1968 г.: «Главной проблемой является не обеспечение свободы, а утверждение законного политического

² Яковлев А.А. Агенты модернизации. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006. С. 221.

строения. Порядок может, разумеется, существовать и без свободы, но свобода невозможна без порядка»³.

Политическая модернизация по С. Хантингтону имеет три цели:

- рационализация авторитета;
- дифференциация структуры;
- массовое участие в политике⁴.

Насколько эти цели были актуальными для России в 1991 г.? Первая цель была предельно актуальна, поскольку существовала необходимость в неожиданно возникшей стране с традицией отчужденной и не народом создаваемой власти утвердить принцип национального политического авторитета, создаваемого самим народом.

Вторая цель была столь же актуальна, поскольку система советов как нерасчлененная структура, сочетающая и исполнительную, и законодательную власть, да еще и с традицией «телефонного права» в отношении власти судебной, должна была быть заменена современной политической системой.

Массовое участие было на высоком уровне, но оно не было институционализировано. Выборы и митинги с апелляцией к личности — вот характерная черта тех лет.

5. Политическая модернизация как кризисный процесс. Специфика 90-х

Политическая модернизация в постколониальных обществах была достаточно репрезентативно исследована еще в 60-е годы XX в. Это позволило описать ее не только с точки зрения реализуемых целей, но и как процесс возникновения принципиально нового типа политической практики. В ходе этого процесса общество формирует политические институты, позволяющие преодолеть целый кластер кризисов, неизбежно возникающих при разрушении архаичных форм господства и попытке ввести современную структуру властной организации.

Кросскультурный политический анализ и сравнительное исследование процессов политической модернизации в странах Африки, Азии и

³ Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М., Прогресс-Традиция, 2004. С. 27.

⁴ Там же. С. 3.

Латинской Америки позволили построить универсальную типологию, включающую шесть кризисов:

- кризис идентичности;
- кризис легитимности;
- кризис участия;
- кризис проникновения;
- кризис интеграции;
- кризис распределения⁵.

Эта кризисная структура в российской политической модернизации проявилась уже в 90-е годы и 10 лет назад мной уже была предпринята попытка выявить специфику кризисной констелляции в России⁶. Однако на тот момент исследование собственно кризисов было затруднено в связи с тем, что начал сказываться эффект разрыва в темпах развития политической и экономической модернизаций, осуществлявшихся одновременно. Об опасности такого разрыва писал еще С. Хантингтон в цитируемой работе. И в России 90-х эта опасность реализовалась в предельно острой форме.

Существо этого разрыва состояло в том, что уже в конце 1993 г. был введен такой дизайн политических институтов, который допускал самое активное и равноправное участие в политическом процессе всех сил, включая и радикально антиреформаторские. В то же время экономические реформы вынужденно приняли характер «разгосударствления», что привело к резкому спаду производства, сокращению ВВП и катастрофическому падению жизненного уровня абсолютного большинства населения России.

В такой ситуации кризисы собственно политической модернизации оказались «поглощены» универсальным социально-экономическим кризисом, угрожавшим существованию России. Предельно острую форму этот универсальный кризис принял в 1998—1999 гг., когда Россия стояла на краю территориального распада, социального взрыва и утраты суверенитета (международной субъектности).

Одно из объяснений того, почему Россия сумела выжить, ищут в благотворных последствиях дефолта-98 и четырехкратной девальвации рубля относительно доллара США. А затем — в скачке цен на нефть. Однако это — лишь благоприятные обстоятельства, позволившие стране не

⁵ Подробно см.: International Encyclopedia of the Social Sciences / Ed. by D.L. Sills. N.Y., 1968. Vol. 10. P. 400.

⁶ См.: Поляков Л.В. Кризисы российской политической модернизации // Куда идет Россия...? Общее и особенное в современном развитии. М.: МВШСЭН, 1997. С. 106—113.

погибнуть на рубеже тысячелетий. Чтобы выжить и развиваться, необходимо было осуществить политическую «перезагрузку»: все институты и механизмы политической системы должны были быть адаптированы к выполнению функций «кризисного менеджмента». Это означало, что сама политическая система должна была пройти через фазу успешного преодоления кризисов собственной модернизации.

6. Кризисная констелляция в России на рубеже тысячелетий

В публицистике и даже в политической аналитике широкое распространение получила точка зрения, согласно которой «феномен Путина» и его резкого взлета должен быть объяснен с помощью так называемой «второй чеченской войны». Даже если отбрасывается конспирологическая теория специально придуманной «маленькой победоносной войны», все равно считается, что именно за счет радикального решения «проблемы Чечни» Путин и вышел на тот уровень популярности, который не только не опускается, но продолжает расти, несмотря на завершение второго президентского срока.

Да, решимость Путина в борьбе с террористической интервенцией на территории России сыграла важную роль в формировании базы электоральной поддержки сначала блока «Единство» на думских выборах, а затем и самого Путина на выборах президентских. Однако более существенна та стратегия трансформации политических институтов, которую второй российский президент начал реализовывать сразу после избрания.

В период с августа 1999 г. (начало интервенции международного терроризма с территории «независимой Чечни» на территорию Дагестана) по май 2000 г. отчетливо выявились все шесть типичных модернизационных кризисов.

Кризис идентичности наиболее наглядно проявился в усилившихся общественных дебатах о необходимости защищать территориальную целостность страны. Все настойчивее звучали предложения отказаться не только от Чечни, но и от всего Северного Кавказа.

Последние месяцы президентства Бориса Ельцина стали периодом едва ли не *отрицательной легитимности* не только главы государства, но и всего политического режима. Не случайно с таким облегчением была воспринята обществом добровольная отставка первого президента в канун Нового года.

Кризис *проникновения*, т.е. дальнего действия центральной власти, достиг предельных масштабов. Фактически не только отдельные субъекты Федерации, но даже целые регионы существовали в режиме полулегальной автономии. Центр сохранял видимость единства лишь с помощью механизма трансфертов и субвенций, полностью утратив и политический (над властями субъектов Федерации), и управленческий контроль (над собственными территориальными органами).

Естественным спутником предыдущего кризиса стал кризис *интеграции*. Государственная машина к концу 90-х превратилась в конгломерат ведомств, каждое из которых выполняло заказы «игроков», использующих политическую систему в режиме реализации собственных, прежде всего экономических и, неизбежно, властных интересов⁷.

Кризис политического участия достиг максимума. В стране практически ежедневно где-нибудь проходили выборы всех уровней власти, и градус политической мобилизации населения был таков, что вполне допустимо говорить о своеобразной электоральной «перманентной революции». Внешне Россия представляла собой *тотально-демократическое* государство, но, по сути, все властные институты действовали в предельно отчужденном режиме, обслуживая интересы федеральной, региональной и локальной элит.

Соответственно кризис распределения общественных благ достиг кульминационной точки. Не только уровень зарплат, пенсий и всех социальных пособий, но и многомесячная их невыплата превратили подавляющее большинство населения России в идеальную «смесь», готовую к разрушительному социальному взрыву. Стремительный рост популярности коммунистов и левопопулистского (с акцентом на сепаратистский автономизм) блока ОВР летом и в начале осени 1999 г. явно предрекал если не левый парламентско-президентский переворот, то уж крутой «левый поворот».

7. Путинская технология разрешения кризисов политической модернизации

Кризисное наследие, полученное вторым президентом России, могло кого угодно повергнуть в шок. Усугубляло ситуацию и отсутствие методик разрешения таких комплексных системных кризисов. Однако ре-

⁷ Феномен «консолидированного ведомства», которое не контролируется обществом, описан А.А. Яковлевым. См.: Яковлев А.А. Указ. соч. С. 222.

троспективно можно восстановить алгоритм преодоления мультикризисной ситуации, разработанный и последовательно примененный путинской администрацией.

В его основе — связывание кризисов попарно таким образом, что меры по преодолению одного кризиса задают формат по разрешению другого. При этом возникает кольцеобразная структура, в которой от степени разрешенности одного кризиса зависит прямо либо опосредованно возможность разрешения всех других кризисов.

Идентичность и легитимность

Первая кризисная пара — идентичность и легитимность. Ранее уже было сказано о том, что путинское решение вернуть Чечню в состав Федерации стало веским аргументом в публичном споре о российской идентичности. С одной стороны, оно означало, что блокируется тенденция к сокращению полиэтнической России до государства «Россия для русских». С другой стороны, это был ясный сигнал любым силам, которые могли бы рассматривать постсоветскую Россию как некое переходное состояние к дальнейшей фрагментации по модели распада СССР.

Это означало, что хотя российская идентичность еще не определялась позитивно, она уже была обозначена по принципу «от противоположного» — в виде ясного отрицания неприемлемых для нации проектов будущего.

Следующая (и параллельная) мера — введение системы семи федеральных округов. Смысл замены системы полпредов в каждом субъекте Федерации на семь президентских полпредов состоял в том, чтобы создать условия для интегрирования нескольких территориально близких субъектов в бесспорно данную регионально-культурную и экономическую общность и тем самым опосредовать процедуру идентификации как отдельного гражданина, так и региональных властных элит с «Россией» как все еще неопределенным целым. «Окружная» идентичность — нечто более близкое, осязаемое и практичное для людей, нежели абстрактная идентичность государства, которое довольно часто заставляет сомневаться в том, что оно вообще существует.

Введение института опосредованной идентификации создало предпосылки для повышения уровня легитимности федеральной власти и всей политической системы в целом. Основная функция полпредов состояла в том, чтобы унифицировать российское правовое пространство, избавить его от всех тех проявлений сепаратистского автономизма, который принял формы нелегального правотворчества в 90-е годы. В кон-

ституциях и уставах многих субъектов Федерации, в нормативно-правовых актах региональных властей накопилось несколько тысяч положений, прямо или косвенно противоречивших Конституции РФ и федеральному законодательству. В результате граждане России нередко сталкивались с тем, что их жизнь фактически регулируется не общедоказательным законодательством, а региональными властными решениями. И естественно, эта ситуация существенным образом снижала легитимность федерального уровня власти, а вместе с ним — и политической системы как таковой.

Работа по унификации правового пространства России, осуществленная полпредами, дала свои плоды. Уровень легитимности федеральной власти, особенно президентской, в 2000—2002 гг. повысился на порядок и с тех пор не понижается. По-прежнему существует заметный отрыв (как показывают исследования ВЦИОМ) в уровнях доверия между институтом президентства и другими властными институтами, но в целом система за период путинского президентства стала заметно легитимнее.

Проникновение и интеграция

Взаимовлияние форм разрешения кризиса в предыдущей паре можно наблюдать и в этой паре. Кризис проникновения был естественным следствием неразрешенности двух предыдущих кризисов, поскольку «дальнодействие» федеральной власти ограничивалось отсутствием понятной всем российской идентичности и низкой легитимностью в системе. Но наиболее наглядно кризис проникновения проявился в процессе формирования верхней палаты федерального парламента — Совета Федерации.

В середине 90-х президент Ельцин, ранее назначавший глав субъектов Федерации, под влиянием формулы «федерализм — территориальная форма демократии» ввел институт прямой выборности этих глав. И одновременно, не будучи способным противостоять сепаратистскому автономизму, вынужден был пойти на прямое нарушение конституционного принципа разделения властей. Прежний порядок выборности в субъектах Федерации членов Совета Федерации был заменен на прямое представительство в федеральном парламенте региональных глав законодательной и исполнительной власти.

Прямым следствием этой реформы оказалось резкое сужение представительства федерального центра в российских регионах. Фактически федеральная территория в России свелась к некоему аналогу «федераль-

ного округа Колумбия» в США. Площадка реального влияния Федерации сузилась до пределов московского «Садового кольца», внутри периметра которого располагается Кремль и почти все министерства и ведомства. За счет почти постоянного присутствия в столице президентов бывших автономий и губернаторов краев и областей начало происходить «отмирание» представительств федеральных ведомств на местах. Все ключевые (бюджетные и властно-политические) решения принимались в центре, но таким образом, что с каждым решением центр сокращал свое реальное присутствие в Федерации.

Кризис проникновения начал разрешаться с помощью нового порядка формирования Совета Федерации. Постепенно, в течение двух лет, все президенты и губернаторы, а также главы региональных законодательных собраний были возвращены в свои субъекты. А в Совет Федерации стали *избираться* на заседаниях региональных заксобраний представители исполнительной и представительной власти субъекта. По большей части это оказались политики федерального и представители бизнес-элиты федерального уровня. Но именно это и помогло создать новый формат отношений Федерации и субъектов. В условиях устранения правового сепаратизма, возвращения лидеров региональной элиты в собственные субъекты, превращение Совета Федерации в палату регионального представительства (лоббизма), а не региональной фронды (вымогательства), оказалось возможным весьма наглядно обозначить хотя бы присутствие федеральной власти в субъектах Федерации.

Координацией этого присутствия занялись президентские полпреды в семи федеральных округах. Здесь особенно наглядно проявились выгоды нового административного деления. В ельцинской модели полпредства было заложено неизбежное противоречие. Полпред в субъекте Федерации либо конфликтовал с его главой, либо подпадал под его влияние. В обоих случаях это негативно сказывалось на отношениях «регион — центр», усугубляя кризис проникновения. В новом формате семь полпредов выступают как семь «минипрезидентов». Они не привязаны ни к одному из субъектов округа (территориальное присутствие в тех или иных субъектах имеет скорее символическое значение) и выполняют не только функцию представительства центра (проникновения), но и функцию интеграции всего властного механизма российской политической системы.

Однако для преодоления кризиса интеграции потребовалась еще одна существенная реформа — введение нового порядка наделения властными полномочиями глав исполнительной власти субъектов Федерации. Статья 77 Конституции РФ определяет, что по совместным предметам

ведения федеральное правительство и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют «единую систему исполнительной власти». Но введенная в середине 90-х практика прямых выборов президентов и губернаторов очевидным образом блокировала саму возможность создания такой системы.

Поэтому прямые выборы были законодательно заменены на процедуру, которая повторяет утверждение главы федерального правительства на региональном уровне. Глава государства, который по конституции имеет право приостанавливать действие актов региональной исполнительной власти (ст. 85, ч. 2), получил право предлагать кандидатуру главы исполнительной власти субъекта законодательному собранию. Таким образом, была получена интегрированная система исполнительной власти страны — своего рода «расширенное правительство».

Политическое участие и распределение общественных благ

Повышение уровня легитимности федеральной власти, усиление ее присутствия на региональном и местном уровнях, интеграция ее федерального и регионального уровней позволили начать перевод политической системы в новый режим. Прежде (с середины 90-х) система работала в режиме олигархии (т.е. власти немногочисленной группы, получившей от государства самые доходные производственные активы), несмотря на высокий уровень политической мобилизации. Население постоянно участвовало в прямых выборах власти разных уровней, но вроде бы демократически избранная власть все менее заботилась об интересах избирателей. Получалось, что чем внешне демократичнее режим, тем менее он эффективен с точки зрения справедливого распределения общественных благ. Очевидным образом избранный в середине 90-х вариант институционализации политического участия обострил этот кризис и усугубил кризис распределения.

Предпосылки для разрешения кризиса политического участия были созданы еще тогда, когда выборы членов Совета Федерации и утверждение главы исполнительной власти субъекта были перенесены в региональные заксоборания. Тем самым населению был послан сигнал: своих представителей в Совете Федерации и своего регионального руководителя нужно выбирать не в режиме «митинговых сходов», а доверяя эту процедуру своим законодателям. До 2004 г. выборы региональных законодателей проводились по одномандатным округам, что не способствовало формированию и укреплению основных акторов политического процесса — партий. Поэтому был осуществлен переход на смешанную

пропорционально-мажоритарную систему с правом самих субъектов применять полностью пропорциональную систему. Одновременно был осуществлен переход на выборы в Госдуму по пропорциональной системе вместо прежней смешанной.

Разумеется, это потребовало изменения партийного законодательства. Если партии становятся основным репрезентантом политического участия, то необходимо было очистить партийное пространство от псевдопартий — «пиарпроектов», «прачечных», «карманных партий» под лидера и просто политических «фирм-однодневок». Обязательное членство было увеличено с 10 до 50 тысяч, наличие организаций в 50 регионах. Теперь партии получили право участвовать в выборах только индивидуально — без образования блоков. А избранные депутаты лишились права переходить в другие фракции. Так начала протраиваться новая линия политического участия: избиратель — партия — властный институт.

Нормализация и преодоление кризисной фазы политического участия расширяют возможности разрешения кризиса распределения общественных благ. Партии конкурируют за голоса избирателей и стараются предлагать им решения наиболее острых проблем. Отмеченный многими и удививший всех в ходе нынешней думской кампании феномен популизма и полевления даже либеральных «правых» и есть знак того, что кризис участия разрешается в институционально адекватной форме. Именно партии становятся основными «лоббистами» от народа, оказывая давление и на исполнительную власть, и на правящую партию, которая, не будучи популистской, тем не менее вынуждена корректировать и свой курс, и свой имидж в сторону значительно большего внимания к социальной проблематике.

Таким образом, представленный анализ дает возможность дать аргументированный ответ на вопрос, поставленный в заголовке доклада. Новая российская государственность, находящаяся в процессе создания с 1993 г., представляет собой экспериментальную площадку политической модернизации, осуществляемой в уникальном социокультурном контексте. Насколько удачен эксперимент, можно определять по способности новой политической системы справляться с неизбежными модернизационными кризисами. Судя по тому, что формы и характер политической институционализации, предложенные в период президентства Путина, дают позитивный результат, можно заключить, что мы имеем дело с политической модернизацией.

*Препринт WP14/2007/05
Серия WP14
Политическая теория
и политический анализ*

Л.В. Поляков

**Путинская Россия: политическая деградация
или политическая модернизация?**

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.
Отпечатано в типографии ГУ ВШЭ с представленного оригинал-макета.
Формат 60×84 ¹/₁₆. Бумага офсетная. Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 0,9.
Усл. печ. л. 1,2. Заказ № . Изд. № 846.

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Тел.: (495) 772-95-71; 772-95-73

Для заметок
