

А.И. СОЛОВЬЕВ

Институциональный дизайн российской власти: исторический ремейк или матрица развития?

Институциональное оформление политического процесса в любой стране было и остается важнейшим элементом, структурирующим поток политических изменений, задающим темп и характер трансформаций власти, отношений элитарных и неэлитарных слоев. И Россия в этом смысле отнюдь не исключение. Сложившиеся сегодня и видоизменяющиеся организационные конструкции власти – важнейший источник как настоящего, так и будущего развития страны. Именно в них заложен потенциал политических трансформаций, а, возможно, и пороговые ограничения эволюции отечественной политической системы.

Конечно, институциональный дизайн, тем более такого переходного общества, как Россия, – слишком сложное явление, чтобы можно было однозначно охарактеризовать его состояние и динамику. Однако трансформации его ведущих компонентов дают возможность определить вектор происходящей эволюции. Как свидетельствует практический опыт, в центре эволюции многоэтажной конструкции любого государства лежат отношения исполнительной и законодательной ветвей власти. Не боясь ошибиться, предположу, что именно здесь сконцентрированы наиболее существенные трансформации власти на протяжении последнего десятилетия нашей истории. Именно в этих взаимосвязях в конечном счете и проявляются цели и принципы власти, реальная, а не показная конфигурация политического спектра, формируются институциональные предпосылки и факторы развития государства и общества. Причем особое значение это имеет для стран с еще складывающейся системой демократического представительства интересов граждан, где только выстраиваются функции надзора общественности за властью.

Базовые практики взаимодействия законодательной и исполнительной власти в постсоветской России

Российское общество в постсоветский период своего развития, разрушив тотальность партийно-государственной власти, создало новый баланс в отношениях ранее намертво спаянных структур исполнительной и представительной власти. Но хотя нельзя отрицать, что прошедшие годы выявили некие общие тенденции формирования властных отношений (в частности, цикличность воспроизводства централизованных структур), все же очевидно, что проведенные реформы не смогли воплотить

Соловьев Александр Иванович – доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политического анализа факультета государственного управления Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова.

ни какую-то единую логику становления демократии, ни объединенную политическим замыслом модель отношений исполнительной и законодательной ветвей власти.

Самыми существенными и во многом решающими регуляторами формирования параметров этих отношений оказались чисто ситуационные факторы, складывающиеся в зависимости от динамики соотношения сил, внешних и внутренних условий политического противоборства, амбиций конкретных лидеров. При этом крупные и существенные результаты противостояния политических коалиций (приведших, к примеру, к поражению в политических правах IV Государственной думы – 1912–1917 гг.) дополнялись внешне мелкими действиями политических игроков (кадровыми перетрясками, недопущением оппозиции на телевидении и т.д.), тем не менее неизменно влиявших на общую атмосферу взаимоотношений исполнительных и представительных структур власти. Немаловажную роль в этом процессе сыграла и личность первого Президента России, присущий ему и его окружению стиль политического поведения.

Такое событийное конструирование отношений этих ветвей власти ломало даже программные замыслы ведущих политических сил. Так, решение о проведении альтернативных выборов и создании парламентских форм правления было принято летом 1988 г. на XIX партийной конференции. По сути, формирование представительных структур задумывалось как способ трансформации коммунистического режима и сохранения у власти правящих кругов. На деле же запущенный партноменклатурой процесс привел к совершенно другим результатам, вместо реконструкции несущих опор господствующего режима создав протоструктуры новой системы власти.

Обозревая базовые практики взаимодействия ветвей власти в целом, нельзя не отметить, что возникновение парламента знаменовало появление в пространстве российской власти нового и, что немаловажно, реального механизма в системе представительства интересов общества. Причем механизма, не характерного для советского политического режима типа легитимности. И хотя по своему происхождению это был сугубо элитарный проект, появление парламентских структур институализировало влияние общественности в механизме принятия политических решений. Возникновение парламента создало непривычный для советской власти механизм отбора элит и, как следствие, – формирования государственной политики. Это вызвало как один из первых внутригрупповых расколов элиты (и прежде всего в той части высшего административного аппарата, которая пыталась угадать, позволять ли ей представительные структуры сохранить место в органах власти), так и политическое расслоение общества. Все это резко активизировало политическую жизнь в стране, спровоцировало массовые попытки населения использовать политические механизмы для защиты своих интересов.

В то же время в строившейся политической системе исполнительная и представительная ветви власти являли собой некие элитарные "суперпартии" [Кувалдин, 1998], едва ли не в равной мере пытавшиеся захватить высшую политическую власть. В этом смысле не только исполнительным, но и представительным органам власти (впрочем, не на всех этапах политического развития) были свойственны тенденции к авторитаризму и монополизации власти. И все же главное политическое достижение этого времени состояло в том, что "двух- или трехкратное обновление" федеральных и "региональных легислатур в ходе регулярно проводимых по всей России избирательных кампаний" институализировало представительные структуры в российском обществе [Автономов, Захаров, Орлова, 2000, с. 7]. Эти структуры в решающей степени превратились в составную часть политического господства различных группировок правящего класса. И ретроспективно видно, что такая участь парламента свидетельствует не только о низкой заинтересованности власти в роли общественности, но одновременно о неумении последней реализовывать свой властный потенциал.

На мой взгляд, историческим моментом, способным стать поворотным пунктом в изменении отношений исполнительной и представительной ветвей власти, был послеавгустовский период 1991 г., когда Б. Ельцин не пошел на перевыборы, удовлетворившись тем, что V Съезд народных депутатов дал ему чрезвычайные полномо-

чия. Правда, некоторые ученые и аналитики считают, что это был выбор в пользу проведения экономических реформ, предполагавший лишь минимальные усилия со стороны контролировавших власть сил и не требовавший от них более существенных ресурсов на проведение масштабных политических мероприятий.

Однако с высот сегодняшнего дня становится понятно, что кардинальный характер предложенных обществу реформ не мог опираться на такую усеченную и институализированную в том Верховном Совете легитимность. В результате из-за этой провоочки политический подъем сторонников демократизации страны не только не был востребован и институализирован в представительных структурах власти, но и не создал той политической смычки последних с исполнительными учреждениями, которая могла бы задать совершенно иной характер развития как режима в целом, так и отношений этих ведущих ветвей власти. Сохранение же критической массы сторонников коммунистических сил в Верховном Совете и, как следствие, его сопротивление планам реформаторов в значительной степени подрывали заинтересованность исполнительных структур в сотрудничестве с ним, а в дальнейшем, спровоцировав резкое политическое противоборство, сделало возможным и осенний кризис 1993 г.

В то же время следует признать, что крах советской системы и политический разворот определенной части правящего класса в сторону демократии не смогли повлиять на устранение более капитальных для отечественной политики отношений исполнительных и представительных учреждений, и в частности традиции доминирования сильной центральной власти. Характер нынешней российской Конституции в концентрированной форме подтвердил сохранение главных механизмов властного регулирования – "выборной ненаследуемой монархии", которые плюс ко всему (из-за усложненной процедуры импичмента) сделали крайне проблематичной ответственность правителя перед обществом. В этом смысле политические практики режима В. Путина, так же как и его предшественника, формируют отношения исполнительных и представительных структур в контексте ставшей традиционной централизации власти.

И все же, даже отмечая явную склонность российской политики к превалированию позиций исполнительной власти, вряд ли можно однозначно оценить характер ее взаимоотношений с законодательными учреждениями. В значительной степени это связано с пониманием специфики сегодняшнего положения парламента в сложноорганизованных политических сообществах, что меняет сами *нормативные рамки*, классические представления о системе разделения властей.

Принцип разделения властей и современные политические практики

Сегодня можно констатировать, что парламент постепенно утрачивает свою роль в политической системе современного государства в целом, причем по сравнению не только с исполнительными структурами, но и группами давления и другими вторичными ассоциациями (например, теми же СМИ, ставшими важнейшим инструментом презентации гражданских интересов). Это безусловно ослабляет его политические позиции (особенно в системе принятия решений). Достаточно тревожный для парламента факт – перехват у него законодательной инициативы структурами президентской власти, оставляющими ему лишь функцию поправок и возможность затяжек при принятии законов. Неслучайно, как пишет немецкий исследователь В. Це, немецкий бундестаг в настоящее время постепенно «превращается в "нотариуса" правительства», лишь ратифицируя и благославляя решения, принятые другими политическими институтами (цит. по [Государственная... 1998, с. 33]). Новые и пока еще малопонятные медиаоснования отношений представительных и исполнительных структур власти, которые предлагает позднеиндустриальная стадия развития современных демократий, также свидетельствуют о реальной "депарламентаризации" политики современного государства.

В позднеиндустриальных массовых обществах парламент как инструмент публичной политики постепенно утрачивает свое функциональное назначение в качестве механизма трансляции интересов общества (одновременно за счет и постепенного выключения широких социальных аудиторий из публичной политики, и повышения ориентированности системы государственного управления на потребности населения). И хотя эти тенденции в основном характерны для стран постдефицитной экономики, они безусловно имеют определенное значение и для обществ переходного типа, так или иначе втягивающихся в мировое сообщество и испытывающих политическое влияние развитых демократий.

В таких условиях главенствующее значение имеют родовые свойства и качества данных институтов власти. В частности, выделение особых полномочий представительной власти неизбежно связано с перераспределением властно значимых ресурсов в гражданском обществе. В этом смысле представительные структуры выступают механизмом политической плюрализации общества, усиления ответственности власти перед гражданским обществом и, стало быть, источником становления и развития демократии. Причем именно механизм разделения властей уравнивает влияние на высшую государственную власть различных элитарных групп, препятствуя ее монополизации. Но одновременно это говорит и о том, что парламент представляет собой хоть институционально и консолидированный, но внутренне далеко не единый орган власти. Это, скорее, конгломерат разных политических сил, для которых представительные структуры – лишь один из каналов презентации интересов.

В то же время исполнительные структуры (даже при наличии внутриидеологических разногласий среди своих конкретных представителей) – более интегрированный и целостный политический организм. Таким образом, ясно, что, с одной стороны, парламент (в силу динамики соотношения позиций составляющих его сил) не может оказывать постоянную поддержку исполнительным структурам, а с другой – исполнительные учреждения в основном тяготеют к сотрудничеству лишь с "родственными" фракциями парламента. Так что структурно заложенные параметры этих ветвей власти неизбежно предполагают конфликты и противоречия между ними. Поэтому для выработки наиболее оптимальной модели их отношений должны быть заданы некие базовые критерии, например отсутствие дисфункций при их совместном участии в формировании и осуществлении государственной политики, а также отсутствие масштабных конфликтов, ведущих к дестабилизации общественных порядков. Наибольшая же эффективность в их взаимоотношениях в конечном счете будет зависеть от того, складываются ли возможности для их постоянных политических контактов (консенсусного типа) и насколько политические методы регулирования конфликтов, управление и контроль за социальными процессами могут осуществляться на основе Конституции и законодательства. В российском обществе проблемой остаются и особенно рациональная организация каждой из властей, и подчинение их конституционно-законодательным формам регулирования. В этом смысле базовой для налаживания баланса их взаимосвязей является конституционно-правовая модель, обуславливающая принципиальные возможности для их политического взаимодействия. В конечном счете – это вопрос о преимуществах для России моделей парламентской или президентской республики.

Конституционно-правовые основания взаимодействия исполнительной и законодательной власти

В начале 1990-х гг. участники активизировавшихся в связи с политическими судьбами стран третьей волны демократизации теоретических дебатов безуспешно пытались выявить преимущества в отношениях исполнительной и законодательной структур как в той, так и в другой модели власти. Отмечалось, что недоверие к президентским системам в основном вызвано принижением правовых методов в управлении государством, острой конкуренцией легитимностей президента и парламента

(не говоря уже о возможности контроля за каждой из этих ветвей противостоящими политическими силами, что может усилить конфликты), ростом нестабильности (в том числе и в связи с угрозой вытеснения оппозиции на периферию политической жизни), усилением предпосылок для нарастания авторитарных тенденций. Президентская модель – это и определенный признак слабости партийной системы. При прочих равных условиях здесь явно присутствуют и интенция к использованию силовых методов политического регулирования, и незаинтересованность власти в консенсусных методах управления. Сама зависимость от мнения президента (или его отношения к отставкам министров как к способу установления контакта с оппозицией) делает положение кабинета министров менее устойчивым.

В то же время такого рода оценки в известной мере компенсировались пониманием того, что хотя парламентаризм гораздо плотнее связывает законодательную и исполнительную ветви в единый механизм власти, тем не менее сохраняются серьезные политические риски. В частности, из-за институционально закрепленной возможности оппонирования правительству такая модель несет в себе меньше предпосылок для манипуляции обществом, она связана и с резким снижением управляемости социальными конфликтами, и с угрозой политической дезинтеграции (особенно в полиэтнических обществах), и т.д. Отмечалось и то, что независимо от непосредственной связи парламентской модели с развитием партийной системы, гражданского общества и других форм публичной самодеятельности населения, она может успешно работать лишь при достаточно высоком уровне ценностной однородности общества. Поэтому в условиях его раскола, превалирования ценностей патриархальной политической культуры такой тип организации власти неизбежно становится источником политической напряженности и раздоров.

Впрочем, надо сказать, что в российской политике остроту дебатов приверженцев президентской и парламентской модели снижала более влиятельная и характерная для отечественного менталитета полемика сторонников централизованной и децентрализованной моделей власти. Условия острого политического соперничества не дали (да и теперь не дают) возможности укрепить порядок властвования с серьезной политической ролью представительных структур. Причем сам факт поддержки проекта парламентской республики КПРФ отпугивает от него многих демократов.

Что касается нынешней российской Конституции, то хорошо известны как ее обильный либерально-демократический характер, так и история ее целенаправленной разработки под конкретного "политического тяжеловеса". Собственно, последний аспект является едва ли не ведущим, поскольку надо признать, что установленная Конституцией президентская система власти была не столько выражением социальных требований гражданского общества, сколько шагом к усилению политического ресурса ключевых игроков в конце 1980-х – начале 1990-х г. [Кувалдин, 1998, с. 17].

Согласно хорошо известным положениям Конституции, права представительных органов, по существу, оказались вытесненными на политическую периферию. Например, в Конституции не предусмотрены право парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти или использование такого эффективного инструмента, как депутатский запрос. И все же представительные органы получили определенные возможности и права¹.

Но российская Конституция не только определяет основания властных полномочий ветвей власти, но и закладывает структурные причины для противоречивых отношений между ними. Некоторые аналитики не без оснований усматривают даже

¹ Так, Государственная дума имеет право выносить вотум недоверия правительству, возбуждать процедуру импичмента, а также и некоторые другие права, утверждающие определенную зависимость президента и исполнительной власти от парламента (в части утверждения Государственной думой председателя правительства, возможности отклонения бюджета, принятия федеральных законов и при наличии квалифицированного большинства противоречить воле президента, возможность критики президента и т.д.).

определенный умысел в нечетком разделении прав и функций исполнительных и законодательных органов власти, запутывающих их властные отношения. В такой "мутной водичке" каждая из сторон пытается опередить оппонента, завоевать преимущества в системе власти. Прежде всего такая хаотичность проявляется в том, что законодательно оформленная модель взаимоотношений данных ветвей власти способствует смешению их функций, а по сути встраивает представительные органы в вертикаль исполнительной власти. В результате представительные структуры испытывают повышенную зависимость от исполнительной вертикали, проявляющейся в лояльности как к политическим, так и к кадровым решениям властей.

В целом формальные конституционные положения и обусловленная ими конструкция власти создают *фактические* возможности для *непрерывного усиления политического влияния* как президента, так и институтов исполнительной власти. Ведь, коротко говоря, полномочия президента таковы, что данный институт не входит в систему разделения властей и стоит над всеми ветвями власти в государстве. Однако при этом он – фактический глава исполнительной власти (хотя исполнительную власть по Конституции осуществляет Правительство РФ – ст. 11, и она самостоятельна – ст. 10), положение которой делает права и возможности представительной власти политически ничтожными. В то же время исполнительная власть как политический институт, находящийся под "зонтиком" президента, практически неуязвима.

И все же, думается, главный показатель взаимоотношений ветвей власти – реальное политическое наполнение этих связей, характер функционирования властных институтов, обусловленный как стилем лидерства, так и массовыми политико-культурными установками. Поэтому, на мой взгляд, более адекватную позицию занимают ученые, полагающие, что ведущую роль в развитии и политических режимах, и отношений между ведущими ветвями власти играют не конституционные формы, а реальное соотношение сил политических конкурентов, а также политическая культура, определяющая характер функционирования институтов власти и зависимости между верхами и низами.

Культура и базовые мотивации политического поведения элитарных и неэлитарных слоев могут значительно лучше конституционных положений высвечивать подлинный характер взаимоотношений ветвей власти в российском политическом пространстве. Именно эти показатели способны объяснить как актуальный контекст политического воплощения конституционных норм (в том числе и у отдельных политических сил, которые – как, например, коммунисты – ранее критиковали институт президентства, но впоследствии, приняв участие в борьбе за этот пост, перестали связывать с ним причины политической нестабильности в обществе), так и исторические аспекты их функционирования². Внутреннее единство стиля лидерства в структуре политической власти и доминирующих политико-культурных стандартов позволяет ретроспективно объяснить не только многие аспекты взаимоотношений ветвей, но и детерминанты их эволюции в определенной перспективе. Так, ельцинский стиль властвования негативно сказался и на политических возможностях самой исполнительной власти. Как справедливо полагает В. Гельман, при Ельцине приблизительно с 1992 г. "правительство было лишено политической самостоятельности" и по сути было разрушено понятие "единой команды". Правительство стало технико-отраслевым органом, призванным лишь согласовывать межведомственные споры [Политическая... 2000, с. 209]. Иными словами, правительство как "корпус специалистов-профессионалов", находящийся на службе власти, утратило свои позиции в

² Например, практически полное смысловое совпадение базовых идей российских Конституций 1906 и 1993 гг., где институт монарха (президента) вынесен за рамки системы разделения властей. И хотя в ныне действующей Конституции отсутствует принцип престолонаследия, в реальности соответствующий механизм передачи власти наследнику (принцип примогенитуры) не только сохранился, но и фактически состоялся.

пространстве власти как политическое орудие президента. Правда, одновременно оно укрепило свои позиции благодаря поддержке бизнес-элиты, став по сути каналом политического влияния олигархов. Конечно, подобная тактика президента расширяла политическое влияние администрации, ставшее на определенных этапах практически теневым правительством.

Именно лидерское воздействие обусловило внутреннее перераспределение влияния в президентско-исполнительных структурах, когда реальные полномочия перетекали в структуры то Совета безопасности, то администрации, то отдельных блоков правительства. Такая тактика укрепляла режим личной власти, но неизбежно толкала Ельцина на ограничение политических контактов с Думой. И одновременно – что до определенной поры не осознавалось как угроза режиму – в результате таких маневров возникал параллелизм в определении властных функций исполнительными учреждениями и даже формировался внутренний разлом в структуре всей исполнительной власти.

Ситуационно формировавшаяся функциональная дифференциация исполнительных структур заставляла законодательные структуры по ходу дела приспосабливаться к взаимодействию с ними, менять механизмы согласования интересов, корректировать свои позиции. Такое положение повлияло и на их внутреннюю целостность и в частности на отношения между палатами Федерального Собрания. В результате законодательные органы постоянно утрачивали свои политические кондиции.

Возможно, не в последнюю очередь по причине постоянной перестройки политических взаимоотношений со своими контрагентами Дума предпочла заменить некоторые из них формами экономического торга с правительством и президентом (что устроило определенную часть фракций и депутатов). Это ослабило ее общую оппозиционность, но не вытравило политический потенциал, отличающийся лишь мерой критичности и оппозиционности по отношению к правительству и президенту. Однако если в 1990-е гг. деятельность правительства была в основном лишь поводом для политической конфронтации с Ельциным, то сегодня перед Думой, предельно снизившей свой оппозиционный потенциал по отношению к президенту (значит – и его правительству), встала проблема определения политического вектора своей деятельности.

В конечном счете формально закрепленная Конституцией гибридная *президентско-парламентская* система власти сохраняет в себе возможность перманентного превращения в *суперпрезидентскую* республику с серьезным потенциалом авторитарных форм политического регулирования. И основанием этого является то, что реальные властные ресурсы президента и исполнительной власти заключаются не столько во взаимодействии с парламентом, сколько в опоре на силовые структуры, группы крупного капитала, центры регионального влияния, этатистские и патерналистские традиции. Подобные социальные опоры власти и создают возможность для постоянного дрейфа в сторону таких политических порядков, где реальные возможности структур исполнительной власти постоянно превышают их конституционные ограничения.

Конечно, нельзя не видеть, что российская Конституция выстраивает модель стратегического лидерства президента, способного стать в переходных условиях источником интеграции общества и ее политического развития. В самом общем виде можно констатировать и то, что при всем несоответствии российской модели классическим установкам демократии сила исполнительных структур в середине 1990-х гг. предотвратила политическое влияние агрессивных кругов социал-фундаменталистской и националистической оппозиций. Жесткость вертикали и приоритет исполнительной власти создали достаточно высокую стабильность. Российский режим консолидировался, несмотря на падение уровня жизни основной части населения, высокий потенциал протеста, международные вызовы. В определенном смысле сложившаяся президентская модель имеет безусловное политическое оправдание. Однако реальная практика (да и мировой опыт тоже) демонстрирует, что лидерство президента и его исполнительных структур не сможет состояться при демонстрируемом стиле деятельности этих политических фигурантов, в минимальной степени учитывающей интересы структур власти.

Состояние и перспективы политической эволюции российского режима

Итак, к чему же привело такое развитие отношений двух ветвей власти и, вообще, каково сегодняшнее положение дел в развитии основных властных институтов? Во-первых, совершенно очевидно, что исполнительная власть была и остается крупнейшим игроком на политическом рынке. И, возможно, наиболее показательный тренд – ее все возрастающая активность. В своем стремлении к контролю за политическим пространством исполнительная власть как талантливая наследница советского партгосаппарата пытается отрегулировать поведение всех контрагентов: парламента, партий, гражданских и медиаструктур. Столь же очевидно и усиление зависимости ее институтов от владельцев крупных материальных, информационных и иных общественных ресурсов. Неслучайно в народе шутят, называя нынешнее правительство правительством "олигофрендов", то есть друзей олигархов.

Во-вторых, сегодня нельзя не видеть и того, что развитие исполнительной и законодательной ветвей власти привело к положению, при котором водоразделы в отношениях между ними проходят не по конституционно определенным за ними функциями, а по линии влияния финансово-экономических (в том числе и теневых) группировок. В этом смысле степень политического влияния каждой группы учреждений обусловлена уникальными индивидуальными ресурсами представителей крупного бизнеса (величиной капитала, связями с госаппаратом, положением в международных бизнес-структурах). В конечном счете в этой кланово-корпоративной системе государственного правления парламентские структуры позиционируются как *один из каналов* давления на власть ведущих финансово-экономических группировок.

И независимо от того, как номинировать представителей крупного бизнеса ("олигархами" или "иерархами", предполагающими акцент на их более тесные связи с правительством) [Зудин, 2001, с. 5], понятно, что незыблемыми остаются как принципы, так и характер принятия государственных решений (не говоря уже о социальном составе принимающих решения лиц). Некоторые изменения в позиционировании основных политических контрагентов отнюдь не меняют сложившуюся систему формирования государственной политики и положение в ней представительных структур. Вместо неустойчиво-промежуточного положения парламента, которое он занимал в 1990-х гг., сегодня президентско-исполнительные структуры по существу вмонтировали парламент в административную вертикаль, что в свою очередь усиливает лоббистский интерес к нему и со стороны бизнес-корпораций.

Причем, если Государственная дума еще сохраняет некоторые очертания самостоятельной структуры представительной власти, то Совет Федерации *de facto* превратился в орган, основной функцией которого стала легализация лоббизма. Несмотря на деятельность центристских (читай – бюрократических) партий, пытающихся манифестировать связи парламента с народом, роль Федерального собрания в механизме представительства гражданских интересов стремительно уменьшается. Ну, а если сузается легальное поле для выражения гражданских интересов, то, естественно, через какое-то время должны активизироваться непосредственные формы их презентации.

Усугубляет такую ситуацию политическая неоднородность и низкая компетентность многих парламентариев. От самой представительной власти общество не видит четких сигналов, свидетельствующих о стремлении повысить свой статус, положить конец авторитарным поползновениям власти. Нередко она становится и источником политического авантюризма, компрометирующего сам институт оппозиции.

Превращая парламент в свой придаток и перекрывая его специфические связи с обществом, исполнительная власть не только обесценивает политическое влияние представительных структур, но и трансформирует способы их образования. Иначе говоря, минимизация политических функций и усиление управляемости политическим поведением парламента дополняются трансформацией механизмов рекрутирования в этом сегменте правящего класса. В частности, структуры исполнительной власти, используя свои административные ресурсы и режиссируя избирательный процесс, активно

формируют депутатский корпус. В то же время состав народных представителей испытывает на себе не менее настойчивое влияние финансово-экономических кланов. В результате депутатский корпус все больше начинает представлять собой конгломерат ставленников администрации и посланцев РАО ЕЭС, Газпрома, ЛУКОЙЛа, Сибнефти и других хозяйствующих субъектов.

Понятно, что в таких условиях парламент (да и определенная часть исполнительных структур) в принципе не может контролироваться общественностью, не способен реагировать на динамику интересов граждан и, как следствие, лишь отчасти служит механизмом реализации государственных и национальных интересов. Тот факт, что нынешняя представительная власть лишь *частично встроена* в механизм принятия решений как элемент системы представительства интересов граждан, а исполнительная власть консервирует это ее состояние и даже усугубляет его, способен привести к тому, что процесс принятия решений в государстве вообще утратит какую-либо транзитивность.

Доминирующие политические практики показывают, что роль парламента в корпоративно-клановой системе власти и управления государством становится исключительно ритуальной. Его реальная функциональность начинает определяться фактической потребностью для формирования протоэлит и "слива" избыточных для исполнительных структур слоев правящего класса. Парламент превращается в "отстойник" для "маргинальной элиты" [Крыштановская, 2003]. Такой характер представительства граждан неизбежно репродуцирует отношения исполнительной и законодательной ветвей власти как отношения соперничества элитарных группировок и кланов. И отличие нынешнего времени от эпохи Ельцина состоит лишь в способах нахождения механизмов сглаживания противоречий между потребностями элиты (элитарных группировок) в едином (государственном) лидере с исходящими от него угрозами этой элите (и прежде всего в части изменения сложившегося порядка и выдвижения на первые роли той или иной, но уже другой группировки). В этом смысле спровоцированный Ельциным бунт региональных элит и игры с региональным сепаратизмом ничем не отличаются от путинской стратегии "равноудаления" олигархов и очищения от них власти.

Еще более тревожно, что без должной институализации реальных функций парламента и сама исполнительная власть сегментируется, утрачивая характер структуры, призванной работать на общественные интересы. Поэтому, несмотря на свою силу, исполнительная власть, а вместе с нею и Российское государство в целом перестают эффективно выполнять свои базовые функции сбора налогов, борьбы с преступностью, выплаты заработной платы бюджетникам и т.д.

В этом контексте нельзя не заметить, что проводимая в настоящее время административная реформа, стремящаяся еще больше усилить влияние и статус исполнительных структур, демонстрирует попытки последних переиграть крупный капитал как своего главного политического контрагента. Однако нельзя упускать из виду, что такие реформы имеют дело с корпоративно-раздробленной, лишь частично работающей на общество (а больше на себя и теневые структуры) и социально малоэффективной исполнительной властью. Встраиваясь в теневые структуры, а также в состав международной элиты, как минимум имеющей собственные взгляды на использование ресурсов страны, эти элитарные группы обесценивают содержание многих общеколлективных и национальных интересов. В результате внутрикорпоративных расколов элиты многие институты исполнительной власти начинают *de facto* выходить из-под контроля не только общественности, но и главы государства. Внешне единая система президентско-исполнительной власти на деле все больше внутренне сегментируется под воздействием различных *центров группового влияния*, снижая таким образом возможности проведения политической линии президента. Думается, что частичные кадровые перестановки президента во властных структурах вряд ли способны купировать эту тенденцию, поскольку материальные интересы и узкокорпоративные связи чиновничества куда более устойчивы, нежели его административная лояльность.

Показательно, что усиление прерогатив исполнительной власти не только интенсифицирует выпадение ее отдельных структур из сферы президентского влияния, но и угрожает территориальной целостности страны. В частности, клонирование структуры центральной власти в федеральных округах *de jure* формирует основания для перманентного усиления позиций этих административных (а следовательно, и экономически-региональных) структур. И хотя сегодня такая тенденция практически не проявлена, но теоретически вполне может стать, что сцепка региональной администрации и местного капитала окажется (хотя бы в каких-то отдельных частях государства) сильнее, чем служебные обязательства и связи федеральной элиты. И тогда на месте призванных усиливать целостность страны округов могут появиться на свет национальные или любые другие обладающие реальной властью территории, претендующие на статус самостоятельных. Одним словом, выстраиваемая элитарными кругами и лишенная действенного политического влияния общественности корпоративно-государственная система власти может попросту расколоться.

Конечно, власть пытается как-то компенсировать подобного рода источники внутреннего напряжения. Неслучайно основным методом государственного регулирования избраны централизация, последовательное укрепление кадровой вертикали (за счет призыва на "государеву службу" питерцев и военных), повышение политического контроля за судебной системой. Побочные следствия такой политики – усиление режима секретности и даже рецидивы шпиономании. Но наиболее яркий показатель такой линии можно усмотреть в том, что исполнительные структуры зачастую вообще перестают работать в качестве политического контроля общественности.

Как стремление власти сохранить контроль над ситуацией должна быть оценена начавшаяся реформа государственной службы. Что характерно, начинается она с силовых структур, существенно опережая реформу гражданских сегментов. В этом смысле наиболее показательным фактом, на мой взгляд, является укрупнение ФСБ, или воссоздание функций прежнего, большого КГБ, отобранных при Ельцине, но возвращаемых при нынешнем президенте. С учетом сохранившихся традиций работы этой секретной службы, кадрового состава, а также на фоне нерепформируемой армии и МВД, ФСБ становится реальным лидером силового блока. И совсем не исключено, что новые полномочия будут провоцировать ФСБ если не на воссоздание прежней стилистики влияния на власть, то, как минимум, на интенсификацию воздействия на центры принятия политических решений.

В общем контексте централизации функций имеет смысл рассматривать изменения в сфере партийного и гражданского строительства. Причем наиболее примечательные изменения происходят именно в сфере государственно-партийных отношений. Как уже говорилось, выбранная стратегия направлена на формирование управляемой партийной системы, призванной усилить контроль власти за поведением остающихся в политическом пространстве партийных институтов и дистанцировать последние от системы принятия решений. Однако, как можно констатировать, стремление укрупнить и перепозиционировать партийные структуры в сфере власти уже сейчас обернулось снижением возможностей для развития общественно-политической активности граждан, формализацией и огосударствлением партогенеза в целом. В любом случае искусственно выстраиваемый институциональный дизайн превращает поле публичной власти в режиссируемое политическое пространство, где присутствие общественности строго дозируется, а ее интересы удовлетворяются по остаточному принципу.

На этом фоне весьма показательным и даже знаковым событием стало разрешение чиновникам группы "А" состоять в политических партиях. Казалось бы, такое решение носит сугубо инструментальный характер. Думается, однако, что речь идет о более масштабных последствиях, ибо тем самым открывается легальный социальный коридор для смычки госслужащих с политическими структурами власти. По сути, этим решением дан старт формированию партийно-государственной номенклатуры нового призыва. Учитывая же кадровый состав нынешних центристских партий, мож-

но говорить о появлении как фактических, так и административно-правовых оснований для закрепления "партиями власти" доминирующего положения вне и помимо межпартийной конкуренции.

Это особенно хорошо заметно на примере политической "раскрутки" Партии жизни – бюрократического клона, дублера Единой России, призванного одновременно создать ей пусть и номинальную, но все же конкуренцию (правда, по большей части не среди партий, а в среде чиновничества, заинтересованного в проявлении своей лояльности), заодно подкрепив статус бюрократического централизма в случае обвала единоклассов. Но главное, при таком раскладе власть получает большую свободу маневра, решая, кого выдвинуть вперед или кому, к примеру, поручить оглашение планов администрации относительно то ли продления сроков президентства, то ли установления третьего срока для преданных губернаторов, то ли для продвижения реформы (критики) в тех или иных областях жизни и т.д. Одновременно создается подстраховка от возможных шатаний бюрократических группировок, способных убежать "с корабля" при первых признаках неустойчивости нынешних политических фаворитов.

Конечно, принятые решения еще не возрождают партийную монополию (наподобие КПСС), но тем не менее – это первая ласточка в борьбе бюрократических структур за легальное руководство политическим процессом. И как бы то ни было, уже сегодня мы имеем дело с появлением условий для нового симбиоза политико-административных и партийно-государственных элит в правящем классе. Уже сегодня во множестве появляются факты партийного давления на пока еще независимых членов правительства с целью, к примеру, облегчить получение трансфертов губернаторами, входящими в руководящий состав Единой России, и т.д. Таким образом, госбюрократия сделала шаг на опережение бизнес-элит, демонстрируя пусть и временное, но преимущество административных ресурсов влияния на власть перед финансовыми.

Понятно также, что в такой ситуации появляющиеся время от времени разговоры о необходимости усиления зависимости правительства от парламента, даже его формирования на основе результатов парламентских выборов, не несут в себе потенциала реальной демократизации власти и изменения характера принятия политических решений. Напротив, итогом такой партийно-бюрократической зависимости станет усиление влияния структур исполнительной власти и бюрократии на этот механизм, который, ко всему прочему, предполагает и новый тип взаимодействия власти (и ее административных сегментов) со своими бизнес-спонсорами. Показательно, что представители крупного бизнеса, видимо, реагируя на создание новой конструкции власти, уже несколько раз публично высказывали свое недовольство стилем действия госаппарата. То есть реакция со стороны бизнес-элит появилась, но к чему она приведет, пока не ясно.

Такая же стратегия усиления политического контроля исполнительной власти применяется и в отношении гражданских структур. Всем памятна попытка властей собрать гражданские объединения в рамках некоего форума, позволившего бы так или иначе управлять этим сегментом социальных организаций. Параллельно власть уверенно наступает на позиции общественности и по другим азимутам, осуществляя не только целенаправленные акции на медийном рынке (вплоть до уничтожения своих конкурентов), но и проводя зондирование общественного мнения пока запрещенными политическими идеями.

* * *

Отмеченные тенденции и явления позволяют сделать некоторые предварительные выводы. Динамика политической эволюции парламента во многом сохраняет черты властных коллизий, зародившихся еще в Новое время, и по форме напоминает проблемы средневековых легислатур, которые постепенно встраивались в политические порядки, задававшиеся монопольными исполнительными структурами. И при этом одновременно выстраивали новую политическую систему индустриального общества. Такие параллели показывают, что российский парламент в целом не испытывает ка-

ких-то аномальных исторических перегрузок и в перспективе обретет статус полноценного и уважаемого обществом органа демократически организованной власти.

Однако такая вполне вероятная и в целом благоприятная долгосрочная перспектива сочетается с рядом факторов и тенденций, обладающих куда большим значением для средне- и краткосрочной перспектив развития как законодательных органов, так и системы власти в целом. Ведь кланово-корпоративный характер российской политики, усиление централизации и главное – социокультурные качества реальных представителей нынешних органов власти могут развернуть исторические тренды и в весьма неблагоприятную и для парламента, и для общества в целом сторону. В этом плане минимизация политической роли парламента как инструмента представительства социальных интересов может оказаться не самым опасным для общества следствием по сравнению, например, с обозначившейся гомогенизацией властных структур и перспективой окончательной закрытости правящего класса от гражданского общества.

Но в целом надо признать, что поисковый этап развития политического режима российского общества закончился. Если в 1990-е гг. его эволюция существенно колебалась от парламентской до суперпрезидентской республики, то в настоящее время четко обозначилась тенденция эволюции в сторону усиления централизованных структур унитарного государства. Конечно, подобная тенденция не означает, что такое здание власти выстроится.

Характерно и то, что ряд исторически обусловленных тенденций, а также отдельные акции по сути воспроизводят почти все основные элементы **советской системы** организации власти. Конечно, новая "советская" матрица властвования опирается совсем на иную экономическую основу. Более того, она объективно ограничена отношениями и складывающегося политического рынка, и институтами выборов, и массовыми политическими настроениями. Да и международная среда нынче совсем не та, что 20 лет назад. Все это накладывает свои существенные ограничения. Однако ясно и то, что институционально такая система оформилась, и в дальнейшем, по мере обретения ее компонентами должной завершенности, она вполне может выйти из "дремлющего" состояния и отформатировать поведение элитарных и неэлитарных слоев в привычном авторитарном режиме.

Симптоматично, что данная система предопределяет общую логику эволюции институциональных структур власти – их укрупнение и централизацию. И в рамках данного тренда исполнительная власть по сути стала подменять собой **все** государство. При этом органы не только исполнительной, но и законодательной и судебной ветвей власти движутся в направлении гомогенизации. Другими словами, они эволюционируют не в сторону усиления своей относительной самостоятельности и автономности, что могло бы сбалансировать интересы как социальных групп, так и элитарных слоев, а по направлению к еще большему внутреннему сплочению власти.

Конечно, было бы преждевременно и опасно однозначно интерпретировать создавшееся положение. Оно имеет как положительные, так и отрицательные стороны.

Базовая тенденция к усилению роли исполнительных структур и централизация институционального дизайна так или иначе способствуют созданию – даже не сильного, а просто – государства. И это нормально. Поскольку надо учитывать незавершенность строительства национального государства в России, где и исполнительная власть, и парламент не вполне соответствуют своему статусу, а централизация выступает как инструмент, компенсирующий возможные обвалы основных властных функций. Очевидно и то, что в обществе сложилась более высокая, чем в 1990-е гг., пусть и сугубо бюрократическая, но все же стабильность. Несомненные успехи Россия завоевала на арене мировой политики. Временами у людей даже появляется ощущение защиты властью национальных интересов страны.

Но за этими же успехами и идеалами сильного государства стоят и призраки авторитаризма, вождизм, консервация традиционалистских тенденций в отпавлении власти. Да и долгосрочная оценка сложившихся методов властвования не дает оснований для излишнего оптимизма. Ведь в переходных обществах необходимо как раз

противоположное – автономизация, нарастание гибкости, разукрупнение властных структур, поощрение очагов самоорганизации и самоуправления. То есть те способы и механизмы власти, которые в состоянии повысить ее адаптацию к вызовам времени. Ясно и то, что централизация одновременно подрывает активность населения – ту решающую в конечном счете силу, которая и может поддержать целостность и эффективность государства. В этом смысле централизация во многом является показателем нетерпения и даже боязни политического руководства стихии массовой активности и неизбежно связанных с нею перемещений в правящем классе.

Нельзя также забывать, что российское общество, подверженное определенному влиянию процессов становления массового общества и медиакратии, глобализации и падения роли национальных государств, неизбежно провоцирует у правящего класса дополнительные искушения усилить вертикальные связи власти и населения. Тем самым возникает еще больше объективных предпосылок для доминирования исполнительных структур. Но если такие связи будут укрепляться в ущерб роли представительных структур, российское общество не сможет препятствовать монополизму исполнительных структур, авторитаризму, распаду единого политико-территориального пространства.

В настоящее время, видимо, невозможно формировать условия (институциональные, политико-культурные и иные) ни для парламентской республики, ни для полной монополизации политической власти исполнительными структурами. Видимо, более вероятный вариант – сохранение сложившихся несбалансированных отношений ветвей власти, когда стремлению исполнительных структур, пытающихся окончательно монополизировать власть, противостоят определенные внутренние ресурсы гражданского общества, не дающие окончательно свершиться этому замыслу. Так, активность демократических фракций в Думе, соответствующая риторика Путина, попытки либерализации экономических отношений и другие действия либерально ориентированных сил общества сталкиваются с неуклонными усилиями власти по централизации государства, созданию декоративных политических структур, имитирующих функции гражданского представительства.

Складывающаяся "советская" матрица власти не способна привести страну к быстрым успехам ни в экономике, ни в других базовых отраслях общественной жизни. Да и в политической сфере одно наличие такого институционального дизайна способно запустить механизм бесконечного кризиса в нашем переходном обществе. Но одновременно надо признать и правоту Дж.Ст. Милля, который не раз подчеркивал, что государственная власть соответствует уровню цивилизации народа. Так что, учитывая слабость российского гражданского общества, небольшие политические возможности демократически ориентированных сил, приходится почитать за благо сохранение сложившегося *status quo* и того баланса, который хоть в какой-то мере убергает страну от окончательного перехода к тем состояниям власти, которые хорошо известны в истории коррумпированных авторитарных режимов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Автономов А.С., Захаров А.А., Орлова Е.М. Региональные парламенты в современной России // Научные доклады МОНФа. 2000. № 118.
- Государственная служба. Исполнительная власть и парламент // Зарубежный опыт. 1998. № 5.
- Зудин А. Иерархи меняют олигархов // Сегодня. 2001. 15 марта.
- Крыштановская О.В. Бывшие. Тенденции нисходящей мобильности российской элиты // Общественные науки и современность. 2003. № 5, 6.
- Кувалдин В. Президентство в контексте российской трансформации // Россия политическая. М., 1998.
- Политическая социология и современная российская политика. СПб., 2000.