
ИДЕИ И ПРАКТИКА: ВЫБОРЫ И СМЕНА ВЛАСТИ В РОССИИ

А.В. ДАХИН

СМЕНА ВЫСШИХ ПОЛИТИЧЕСКИХ КОМАНД В РОССИИ: АНАЛИЗ ОДНОЙ ПОЛИТОЛОГИЧЕСКОЙ ГИПОТЕЗЫ

Актуальный контекст

Система власти в России с 1985 г. меняется, находится в процессе перехода от модели, в рамках которой «народ» и «власть» составляли единый и единственный «одноклеточный» политический организм (советское «народ и партия едины»), к модели, в рамках которой предполагается выделение института государства в качестве самостоятельного политического актора, находящегося в системе политических отношений с институтами гражданского общества [Дахин А.В., 2006]. Разделение и взаимное конституирование долей участия института государства и институтов гражданского общества в политических делах страны находятся в активной фазе: институт государства осознает и утверждает для-себя и для-другого (для гражданского общества и для бизнеса) сферу *своей* компетенции, а гражданское общество и бизнес пытаются осознать и утвердиться в сфере *своих* компетенций как для-себя, так и в отношениях с институтом государства. При этом в 2011 г. финальная точка политического транзита России остается неопределенной ни по времени, ни по характеру финальной институциональной формы политической системы.

Для транзитивных социальных систем, к которым относится Россия, характерна слабая институциональная оснастка основных

«функциональных комплексов» (Н. Луман), в том числе в сфере политических отношений. В период политических реформ 1985–1993 гг. политические изменения сопровождались процессами *деинституционализации* элементов политической системы. Динамика *реинституционализации*, т.е. процессы восстановления институциональных элементов политической системы России, идут немного медленнее, оставляя значительные сферы политического «ручному управлению». Начавшись в 1985 г., политический транзит в России вызвал внутренний распад ряда основных политических институтов государства (СССР), некоторые из которых до настоящего времени не восстановили своей устойчивости.

Институциональные формы высшей власти в России, казавшиеся в 1990-х – начале 2000-х годов совершенно незыблемыми, вдруг проявили эластичность, растяжимость, относительность. Прежде всего, речь об институте Президента в Российской Федерации, который с 1993 до 2008 г. был абсолютно доминирующим центром политического влияния и который в 2008–2012 гг. без всяких видимых институциональных изменений «поделился» своей влиятельностью с институтом председателя Правительства, стал частью бинарной политической структуры «Д. Медведев – В. Путин» (в отличие от этого, скажем, в Украине для организации перераспределения полномочий между Правительством и Президентом Л. Кучма инициировал в 2004 г. конституционную реформу). Следовательно, сугубо институциональный анализ высшей власти вряд ли даст адекватное понимание происходящего в российской политике. В этом плане обращают на себя внимание концепт «организационных полей» и «институционального изоморфизма» П.Дж. Димаджо, У.В. Пауэлла [Димаджо П.Дж., Пауэлл У.В., 2010] и концепт «силы межличностных связей» М. Грановеттера [Грановеттер М., 2009] (последний связан своими корнями с теорией социальных сетей П. Бурдьё и Дж. Коулмана).

В ситуации 2010–2011 гг. актуален вопрос: в какой мере политическое поле российского социума накапливает новые практики и институциональные элементы, обеспечивающие: а) внутреннюю стабильность политико-административной системы, б) ее адаптивность и динамичность, в) открытость для партисипативной связи структур и институтов государства со структурами и институтами гражданского общества, г) рациональность и профессионализм работы ее административных подразделений, как государст-

венных, так и негосударственных. Ключевое значение при этом имеют механизмы и динамика функционирования и развития структур центральной власти, в частности – смены политических команд (групповых центров политического влияния) на федеральном уровне.

В советский период сформировался стандарт такой смены, согласно которому новая высшая группа политического влияния силой подавляла и вытесняла из политики старую группу. Группа Сталина подавила группу Ленина, группа Хрущёва – группу Сталина, группа Брежнева вытеснила группу Хрущёва. Чаще всего смена власти была обусловлена смертью высшего должностного лица, так что можно считать, что в советский период институционализировалась *посмертная модель* смены высшей политической власти. Некоторое исключение – ситуации, связанные с уходом из власти Н. Хрущёва и М. Горбачёва, которые покинули эшелон высшей власти при жизни, но фактор силового давления и в этих случаях работал так же, как в других. Кризисогенность такой системы для общества обусловлена тем, что структура высшей политической власти не была готова к бесконфликтной, органичной смене поколений в своей среде.

Новая генерация 1980-х годов в лице М. Горбачёва получила возможность формировать собственную президентскую команду только после череды смертей «наследников» Л. Брежнева. Стремление новой генерации советской политической элиты создать собственный плацдарм высшей политической власти (за пределами традиционного поля влияния ЦК КПСС) привело к созыву в период «перестройки» Съезда народных депутатов СССР, к появлению должности Президента СССР, Президентского совета. В свете этого подхода «перестройка» М. Горбачёва завершилась распадом СССР потому, что новая генерация высшей политической элиты: а) вошла в острый конфликт со старой генерацией; б) была избыточно неоднородной, недостаточно сплоченной, в ней отсутствовала адаптация к внутренней конкуренции; в) сработал институциональный «рефлекс» силовой смены высшей власти. В результате структуры Президента СССР, Президентского совета, Съезда народных депутатов СССР просуществовали около трех лет и канули в политическое небытие, обрушив также всю институциональную систему власти в СССР.

Строение федеральной власти в России 1991–2011 гг. является ключевым обстоятельством, определяющим диапазон свободы социально-политической и экономической активности в стране. Смена высшей власти в 1999–2000 гг. сочетала в себе как признаки советской институциональной модели, так и новые элементы. Сходство с советским образцом состояло в том, что здоровье президента Б. Ельцина ухудшалось, существовала вероятность точного «попадания» в посмертную схему смены высшей власти, и эта вероятность воспринималась как угроза «демократическим завоеваниям» и новой структуре отношений собственности в России. Во избежание посмертного сценария был реализован новый – сценарий плавной передачи высшей власти *преемнику*. Эти обстоятельства реальной политики позволили выдвинуть политологическую гипотезу: с событий 1999–2000 гг. стартовала одна из ключевых политических инноваций России – начался процесс институционализации новой модели смены лидеров и команд высшего политического управления – президентских команд. Однако реальная политика эту гипотезу и опровергла.

Содержательное наполнение гипотезы

Альтернативой для посмертной и силовой модели смены высшей власти является *прижизненная и мирная* модель такой смены. Возникновение в конце 1999 г. такого политического явления, как *преемник* (в значении «преемник Б. Ельцина»), достаточно ясно высвечивало появление альтернативного подхода. С одной стороны, преемник получал власть из рук здравствующего президента и гарантировал обеспечение его безопасности после смены высшей власти. С другой стороны, преемник получал власть (легитимировал власть) в результате всенародных выборов, проводимых с использованием равного, тайного и прямого голосования. Таким образом, возникло основание для выдвижения политологической гипотезы о том, что в России начался процесс модернизации модели смены высшей политической власти и институционализации новой модели.

Можно выделить ряд элементов этой модели, определяющих ее особенности. Во-первых, кандидатура президента-преемника определяется действующим президентом-предшественником; во-вторых, основа преемничества – личное доверие предшественника и

преемника; в-третьих, команда президента-преемника формируется президентом-предшественником; в-четвертых, президент-преемник стартует в высшую политику с высокой должности в правительстве РФ; в-пятых, президент-преемник проходит всенародное голосование при более или менее явной публичной и административной поддержке президента-предшественника; в-шестых, формирование собственной политической команды преемника происходит на протяжении четырех лет (т.е. первого президентского срока преемника); в-седьмых, новая политическая команда президента-преемника полностью получает власть с начала его второго президентского срока в результате структурных и личностных преобразований высших эшелонов власти; в-восьмых, команда президента-предшественника переходит на «вторые-третьи роли» политической иерархии, частично выводится из политики, уступая номенклатурные должности представителям генерации президента-преемника; в-девятых, в период второго срока президентства преемник Б. Ельцина находит нового, уже своего преемника.

Отказ В. Путина от коррекции Конституции с целью доступа к бессрочному президентствованию одного человека (в 2007 г.), конституционная смена Президента РФ в феврале-марте 2008 г. и содержание этого политического процесса указывали на присутствие названных элементов передачи высшей власти, что можно было оценить как признак институционализации. Суть в том, что в результате президентских выборов 2008 г. происходит упорядоченное перемещение влиятельных групп федеральной власти, нацеленное на сохранение конфигурации отношений внутри неономенклатурной структуры при изменении институционального (конституционного) статуса ряда ключевых лиц. Основным элементом этого процесса является своеобразная политическая репликация главного «гена» власти – фигуры Президента. Преемственность власти осуществляется за счет политического удвоения фигуры Президента, что придает неономенклатурной структуре биполярную конфигурацию. В конце 2007 – начале 2008 г. конфигурация выглядела так: «национальный лидер – Президент РФ – Правительство РФ», где функции национального лидера и Президента РФ были связаны с личностью В. Путина, а Правительства РФ – с будущим преемником. Дальнейшее развитие событий показывало, что фазы удвоения «президент – преемники президента», «президент-предшественник – президент-преемник», «президент – экс-

президент», «Президент (Д. Медведев) – Председатель Правительства РФ (В. Путин)» сохранялись в качестве ключевого функционального элемента федеральной структуры политического влияния.

Новый позитивный политический опыт президентских выборов 2008 г. состоит в том, что правящий класс апробировал *альтернативную модель преемничества*: то, что власть первоначально выдвинула две кандидатуры в Президенты РФ (Д. Медведев и С. Иванов), которые конкурировали между собой внутри правящей элиты, позволяло полагать, что правящий класс учится не терять сплоченности в ситуации внутренней конкуренции. Это новое политическое качество, которое отсутствовало ранее и которое должно быть закреплено потому, что является необходимым компонентом *демократии для элит*. Дело в том, что конкурировать и конфликтовать между собой наши политические элиты научились с самого начала 1990-х годов, но эта способность не является достаточной для становления демократических моделей политического поведения элит. Не менее важным является умение конкурирующих элит сохранять, восстанавливать, наращивать консенсус и сплоченность. Без этого компонента правящий политический класс будет оставаться носителем внутренней стратегической неустойчивости, рисков дестабилизации политической системы и повторения распада элиты периода перестройки, а как следствие – будет повышенно нуждаться в опоре на силовые структуры или ресурсы внешних политических игроков.

Еще один новый элемент передачи высшей власти в 2008 г. – президент-предшественник не покидает сферы высшей политики, как это было с Ельциным, а перемещается на вторую позицию в государстве – занимает должность Председателя Правительства РФ. С точки зрения перспектив институционализации процесса передачи высшей власти это выглядит вполне логично: команда президента-предшественника вместе с ним самим покидает первые позиции постепенно. Если в политических системах Запада смена высших политических команд (президентских команд) завершается в течение нескольких месяцев с момента инаугурации избранного Президента, то в России инаугурация марта 2008 г. легитимировала в публичном пространстве именно *бинарную* конструкцию федеральной власти: «Президент – Председатель Правительства» (тандем Медведев–Путин). Бинарность является программным состоянием власти на период 2008–2012 гг.

Перечисленные особенности внутреннего метаболизма власти позволяли заключить, что в 2008 г. неонеоменклатурная структура еще не была готова к быстрой смене персонального состава и ее публичного лидера. Правящая группа 2001–2008 гг. с лидером В. Путиным сохранила свои ключевые позиции в неонеоменклатурной структуре. Одновременно формируется новая правящая группа с лидером Д. Медведевым. Период смены политических команд, связанный с избранием нового президента, как логично было полагать, растянулся на 2008–2012 гг. Действительно, уже во второй половине 2008 г. Президент Медведев начал смену губернаторского корпуса, и этот процесс продолжался до 2011 г. Апогеем и показательным эпизодом была отставка Ю. Лужкова, которая напрямую указывает на принцип этой кадровой ротации – доверие Президента РФ. Не менее показательна отставка губернатора Санкт-Петербурга В. Матвиенко. Кроме того, Медведев формирует свою повестку публичной политики (модернизация), в свете которой проводит структурные и кадровые изменения: создает следственный комитет, президентский кадровый резерв, на месте милиции – полицию, реформирует систему управления на уровне муниципалитетов, выводит федеральных чиновников правительства из состава советов директоров крупных компаний, выражает намерение по-новому организовать работу государственных корпораций и др. Вместе с кадровыми перемещениями представителей «команды Путина» из центра федеральной политики все эти процессы в сущности повторяли аппаратную работу, проводившуюся самим Путиным в ходе создания федеральных округов в рамках административной реформы и пр.

Подобная активность федеральной власти позволяла предположить, что в высшей политике намечается институционализация президентских политических циклов, которые могут быть разделены на серии. Первая серия связана с периодом 1991–1999 гг. Для нее характерны резкие колебания балансов политического влияния по линиям «законодательная власть – исполнительная власть» и «крупный частный бизнес – государственная исполнительная власть». Неустойчивость первой линии отношений остро проявилась в форме политического кризиса 1993 г. Диспропорции второй линии отношений сказались в виде хронических невыплат заработной платы, пенсий, в налоговых недоплатах в бюджеты всех уровней.

Вторая серия президентских политических циклов охватывает период с 2000 по 2012 г. Для этого периода характерно установление жесткого доминирования новой государственной номенклатуры в ключевых секторах административно-политической и экономической активности России. Формируется сильная президентская структура власти, в поле влияния которой встраивается активность власти законодательной, а по-новому понимаемый номенклатурный принцип [Орех Е.А., 2003] позволяет установить ее доминирование над ключевыми экономическими акторами. В основе системы – неономенклатурная структура власти, обеспечивающая необходимый для внутренней безопасности консенсус между ключевыми группами политического влияния на федеральном уровне [Дахин А.В., 2009]. Сложность такого устройства власти в том, что носителями ее влияния являются не институты государства как таковые, а неономенклатурная структура (связанные между собой фракции нового «правлящего класса»), конфигурация социально-функционального тела которой не совпадает с конфигурацией функциональных пространств институтов государственной власти и которая имеет доступ ко всем «отсекам» государственного корабля. Отсюда – условности в разграничении реальных полномочий между федеральными должностными лицами, прежде всего, между Президентом РФ и Председателем Правительства РФ. Отсюда условные знаки и условность видения национальных интересов, процедур принятия федеральных решений и их лоббирования со стороны различных групп влияния внутри неономенклатурной структуры.

Предлагаемый подход делает акцент на *структурном*, внеинституциональном способе организации правящего класса 2000–2008 гг., который связан с особенными ресурсами политического влияния и с определенными рисками. Основные особенности: а) неоперсонализм, т.е. сильная зависимость функционирования и управляемости структуры от персонального состава должностных лиц, ее образующих; б) социальное гипердоверие (лояльность) – структура обладает повышенным запасом взаимного доверия между должностными лицами, образующими ее «ядро»; в) экономия на дебатах, т.е. стремление опираться на некоторое «предустановленное» знание / видение, которым обладает интегрированная в неономенклатурную структуру группа ключевых должностных лиц; г) оперативная гибкость конфигурации отношений должностных

лиц, т.е. способность неономенклатурного пула сохранять устойчивые функциональные отношения между ключевыми фигурами при изменении их формального должностного статуса; д) персонализация электоральных идеологем, т.е. редукция электоральных рекламных слоганов к именам инкубентов; е) персонализация системы организационной памяти, т.е. долговременная устойчивость, наследование политического курса в стратегической перспективе связаны с сохранением в ней конкретных личностей.

Из перечисленных особенностей вытекают риски, это: а) риски от чрезмерного повышения роли отдельных фигур в системе политического управления (выбывание отдельных персон может приводить к существенным колебаниям внутри системы); б) от доминирования отношений лояльности над отношениями профессиональной компетентности (сильная диспропорция в сторону лояльности может привести к деквалификации институциональных элементов системы); в) возможность формирования радикального контрдискурса (контрзнания) за пределами неономенклатурной структуры; г) риски от ограниченности внутренних человеческих ресурсов структуры в ситуации угрозы политического «банкротства» (политического кризиса); д) от неразвитости публичного языка и публичного глоссария для смысловых электоральных, антикризисных коммуникаций с обществом; е) риски при смене возрастных поколений в системе власти.

Третья серия циклов, как предполагалось, начнется с 2012 г. Ее отличие могло состоять, во-первых, в том, что длина президентского политического цикла увеличивается с четырех до шести лет, во-вторых, в том, что будет происходить диверсификация системы политических влияний. В частности, конкурентные формы поведения в структурах новой федеральной номенклатуры будут приобретать институциональные формы (разделение властей). Именно на рубеже перехода от второй серии президентских циклов к третьей могла бы быть вероятна активизация институционализации новых элементов политической системы РФ.

В свете этой гипотезы были основания предполагать, что президентские выборы 2012 г. – это рубеж, на котором завершится формирование собственной президентской команды Д.А. Медведева. Ее ключевым знаком было бы изменение состава Правительства РФ, смена председателя Правительства РФ. Одновременно можно предположить, что с этого рубежа будет дан полноценный старт

программе модернизации и борьбе с коррупцией, подготовка к которым осуществлялась в период 2008–2012 гг. В этом случае можно ожидать изменения отношений с крупным бизнесом: новая президентская команда и программа модернизации нуждаются в «своих олигархах» из несырьевого сектора. Признаком начала формирования такого кластера рассматривался как проект «Сколково», так и проект «Правого дела» с М. Прохоровым. При этом предполагалось, что «команда Путина» останется в сфере высшей политики, но переместится на «третье место» – в руководство Государственной думы РФ, сохранив значение тандема «Медведев–Путин» в новом формате.

Феномен политического тандема «Медведев–Путин» 2008–2011 гг. позволял заключить, что устойчивость конструкции федерального центра власти может быть достигнута за счет соединения ресурсов институциональных форм власти и ресурсов межличностных связей внутри федерального правящего политического класса. Такая комбинация, при которой факт личного доверия становится фундаментом институциональных форм, дискриминирует институты и снижает эффективность работы организационных полей власти и функций, ориентированных на повышение изоморфизма интегрированных в институциональные поля власти организаций или организационных подразделений. Одно из следствий изоморфизма в том, что индивиды, которым удастся пройти карьерный путь до самого верха, «практически неотличимы друг от друга». Иными словами, «индивиды в организационном поле проходят предварительную социализацию, чтобы их личное поведение, стиль одежды, организационный словарь и пр. соответствовали общим ожиданиям» [Димаджио П.Дж., Пауэлл У.В., 2010, с. 44]. «Практическая неотличимость друг от друга» является условием взаимозаменяемости индивидов и, следовательно, условием сохранения доминирующего положения институтов. Но в ситуации, когда с работой институциональных полей конкурирует работа межличностных сетей и конкретных межличностных связей, сохраняются и закрепляются существенные различия между индивидами, прошедшими свой карьерный путь до самого верха, и, более того, формируется индивидуализированный режим работы институтов. Следовательно, при такой смешанной институционально-сетевой ресурсной основе действующая неономенклатурная структура будет приводить на самый верх и формировать там *разнород-*

ную группу индивидов, не похожих друг на друга, со стилем поведения, который не соответствует общим ожиданиям. В такой системе взаимозаменяемость индивидов существенно затруднена, сопровождается институциональными стрессами. Именно это наблюдается повсеместно в ситуации переназначения глав субъектов Федерации в 2009–2010 гг., а особенно ярко – на примере смены мэра Москвы в октябре 2010 г. Смена индивида в этой системе требует изменений институциональных элементов, которые приобрели индивидуальные черты, связанные с конкретной личностью должностного лица. На примере «переназначения» губернатора Нижегородской области в 2010 г. также можно показать: парадоксальность ситуации в том, что институциональная солидарность региональных политиков сосуществует с активной «неформальной» политической конкуренцией, которая в отдельных проявлениях приводит к конфликту региональных институциональных форм, в частности, к конфликту между губернатором области и мэром областного центра [Дахин А.В., 2010]. В свете обсуждаемой политологической гипотезы предполагалось, что дефицит институционализма на федеральном уровне может быть снижен в ходе президентских выборов 2012 г., если выдвинутая гипотеза подтвердится. Это могло стать ресурсом для преодоления институционального дефицита и на уровне региональном.

Заключение

Заявления Д. Медведева и В. Путина на октябрьском съезде «Единой России» о том, что партия выдвинет кандидатуру В. Путина на президентские выборы 2012 г., а Д. Медведев положительно перейдет на должность председателя Правительства РФ, радикально опровергает выдвинутую гипотезу. Данное событие требует ответа на следующие вопросы: означает ли это, что процесса институционализации механизма *прижизненной и мирной* смены высшей политической власти вообще не было, и все перечисленные выше внешние признаки такого процесса – просто имитации и публичные эффекты? Или что такой процесс институционализации имел место, но был неожиданно прерван / остановлен в августе-октябре 2011 г.? Первая версия вопроса усиливает аналитическую платформу, согласно которой за 20 лет реформирования в независимой России не сложилось даже минимальных

институциональных элементов *прижизненной и мирной* модели смены высшей политической власти, и необходимо переосмыслить перспективные политические риски, вытекающие отсюда. Вторая версия требует анализа причин остановки процесса, а также анализа возможных последствий для существующей политической системы.

Список литературы

- Грановеттер М.* Сила слабых связей // Экономическая социология. – М., 2009. – Т. 10, № 4, сент. – С. 31–50.
- Дахин А.В.* Региональная система власти в условиях экономического кризиса и перспективы развития малого и среднего бизнеса (на примере Нижегородской области) // Россия. Региональная власть в условиях экономического кризиса. – М.: РАН. ИНИОН, 2010. – С. 149–168.
- Дахин А.В.* Система государственной власти в России: Феноменологический транзит // Полис. – М., 2006. – № 3. – С. 29–41.
- Дахин А.В.* Транзит российской политической власти на рубеже 2008 г.: Особенности политического управления (методология анализа) // Политическая наука. Региональная политика и развитие территорий в условиях административно-политической реформы 2004–2008 гг. – М.: РАН. ИНИОН, 2009. – № 2. – С. 8–26.
- Димаджио П.Дж., Пауэлл У.В.* Новый взгляд на «железную клетку»: Институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях // Экономическая социология. – М., 2010. – Т. 11, № 1, янв. – С. 34–56.
- Орех Е.А.* Становление номенклатурного механизма рекрутирования в СССР: Социологический анализ // Власть и элиты в современной России: Сб. науч. статей. – СПб.: Социологическое общество им. М.М. Ковалевского, 2003. – С. 138–153.