

Центр политических технологий

Перспективы политических реформ в России

Доклад на основании экспертного исследования

Москва, май 2012

Содержание

1. Оценки целей политической реформы	3
2. Оценка конкретных реформаторских инициатив.....	8
2.1. Законодательство о политических партиях	8
2.2. Законодательство о выборах губернаторов	15
2.3. Законопроект о выборах депутатов Госдумы	24
2.4. Ожидания по дальнейшим шагам в области политической реформы	27
3. Имплементация реформ	30
3.1. Совокупный эффект реформ	30
3.2. Следствия для президента, министров, губернаторов, партии власти.....	32
«Единая Россия»	34
3.3. Общие следствия для оппозиционных сил	36
3.4. Отношение общества к власти. Радикализация протестных настроений	38
4. Сценарии политического развития	40
4.1. Партийная система	41
4.1.1. Изменения в партийной системе. «Хаотизация» политики. Какие партии станут реальными политическими игроками.....	41
4.1.2. Партия «среднего класса». Националистическая партия.	43
4.1.3. Левая партия.....	46
4.1.4. Парламентские партии в условиях конкуренции.	48
4.2. Межпартийная конкуренция и выборы в Думу	49
4.2.1. Досрочные выборы. Результаты выборов	49
4.2.2. Результаты выборов в законодательные собрания регионов и МСУ	50
4.3. Губернаторские выборы	51
4.3.1. Как быстро сформируется корпус выборных губернаторов	51
4.3.2. Конкуренция на губернаторских выборах	53
4.3.3. Губернаторы: изменение «повадки», выстраивание отношений с центром, партиями и населением региона.	54
5. Аналитическое заключение. Сценарии политического развития.....	55
Сведения об исследовании	59

Настоящий аналитический доклад, подготовленный Центром политических технологий, обобщает экспертные мнения и оценки 30 экспертных интервью на тему политических реформ и перспектив развития российской политической системы¹.

1. Оценки целей политической реформы

Хотя практически все респонденты исследования сходятся в том, что начатая политическая реформа по большому счету не носит стратегического характера, не направлена на изменение основ режима, на последовательную демократизацию, оценки экспертов в зависимости от их политических ориентаций заметно различаются по двум позициям: характер и состав мотивов власти и глубина реформ. Как правило, «провластные» эксперты перечисляют более широкий набор мотивов и воспринимают реформы как более масштабные, чем это делают независимые эксперты и оппозиционные политики.

Анализ экспертных интервью позволяет четко установить: ни власть, ни оппозиция не были готовы к столь сильному и массовому протесту «рассерженных горожан», действовали спонтанно, не имея адекватной оценки ситуации:

«22 декабря, когда эти перемены были объявлены, это было время максимального испуга Кремля. Мы были не в адеквате – мы считали, что сейчас кремлевские стены впрах упадут к нашим ногам. Но Кремль... думал точно так же».
(Оппозиционный политик)

Цели реформы глазами «провластных» экспертов

Большинство респондентов данной группы согласны с тем, что объявленный в конце декабря политический пакет законопроектов стал ответом власти на рост протестной активности, и хотя эти законопроекты не выходят за рамки тактических действий, они вносят серьезные изменения в существующую систему политического управления.

Лишь один эксперт вообще не связал внесенные законопроекты с новой общественно-политической ситуацией, возникшей в стране после выборов в Госдуму:

«Надо было довести до конца часть реформ, которые уже были начаты... С 2008-го года власть шла на вот эти плановые изменения. Единственное, что она не могла сделать – это то, чтобы эти изменения были одномоментными. Это бы снизило уровень адаптации институтов в системе и отбросило бы ее, поскольку появились бы сложные, непрямолинейные ситуации развития. Поэтому этот

¹ Эксперты участвовали в исследовании в личном качестве. Мнения, высказанные экспертами, не редактировались и не авторизировались ими. За содержание доклада полную ответственность несет авторский коллектив Центра политических технологий.

четырёхлетний цикл был наполнен этими реформами, размазанными по всему политическому полю».

Данный эксперт подчеркнул, что логика Путина и Медведева состоит в том, чтобы сначала формировать ресурсы под изменения и только потом предлагать эти изменения. Респондент отдельно отметил, что демократизацией инициированные властью меры не являются, они направлены на обновление и оптимизацию системы управления.

Другая крайняя точка зрения, также высказанная лишь одним экспертом, состоит в следующем. Политическая система, которая была построена за нулевые годы, проявила свою неэффективность. Это касается и системы политических партий, и системы с назначением губернаторов. Но вместо того чтобы улучшать всю эту систему, власть решила ее сломать и надстроить практически новую, не продумывая глубоко, к чему это приведет. При этом власть действовала под влиянием испуга, переоценив потенциал уличного протеста.

Другие эксперты придерживаются более сбалансированной позиции, которую можно суммировать следующим образом. Политическая реформа, несомненно, стала реакцией власти на протестные настроения и выступления. Одним из главных ее мотивов было стремление разрядить нарастающее социальное напряжение. Однако это не значит, что власть просто пошла на уступки. Она как раз демонстративно не выполнила главные требования протестных митингов (проведение новых выборов в Госдуму, отставка главы ЦИК Владимира Чурова, освобождение политзаключенных). Власть действовала реактивно, по ситуации, но последствия своих действий она понимала и просчитывала. Более того, некоторые из предложенных мер готовились заранее. В то же время, оппозиция, рассчитывая на большее, не смогла извлечь публичный дивиденд из самого факта начала политической реформы под своим давлением.

Помимо уже упомянутых основных целей политической реформы, провластные эксперты называли и другие мотивы власти. В частности, упоминалось стремление интегрировать в политическую систему представителей креативного класса, которые могли бы служить источником для совершенствования институциональной среды, если они будут не радикальными оппонентами, отвергающими правила игры, а людьми, настроенными позитивно.

Один из экспертов обозначил еще один мотив – попытаться решить очень важную проблему, которую власть чувствует, но не до конца осмысливает: сегодня радикально расширился круг людей, принимающих значимые экономические и бизнес решения. Чтобы задействовать новые драйверы экономики, нужно наладить диалог с теми, кто принимает решения на этом уровне: руководителями компаний, заместителями губернаторов, региональными министрами, председателями комиссий, связанных с этим бизнесом, и т.д.:

«Когда речь идет уже о десятках тысяч человек, их интеграцию невозможно обеспечить авторитарными методами. С ними необходимо взаимодействовать через политические партии или организации, которые их представляют, и в форме горизонтального диалога... В России сложилась новая политэкономия, которая состоит не в борьбе между либералами и консерваторами, а в борьбе между теми, кто и дальше ориентирован на потребление административной ренты, и

теми, кто считает, что нужно развивать конкурентный рынок и в силу этого конкурентную демократию. И это не потому, что они либералы, их к этому подталкивает жизнь».

Несколько ориентирующихся на власть экспертов, рассуждая о целеполагании реформ, сочли нужным подчеркнуть, что власть не представляет собой единую команду, внутри нее есть и прогрессисты, и консерваторы. В частности, ряд таких экспертов, связанных в прошлом с В.Сурковым, отмечали, что еще весной прошлого года он готовил ряд законопроектов, в том числе закон о свободной регистрации партий (т.е., несмотря на свой консервативный имидж, лоббировал либерализацию политической системы). Эти проекты лежали под сукном, но когда разразились массовые протесты, правящий тандем вытащил их на свет. Другой эксперт считает, что в превращении политической реформы из проектов в реальность сыграло свою роль давление либералов внутри правящей элиты.

Кроме того, на взгляд ряда экспертов, изначально у власти не было четкого представления о масштабе предстоящих уступок, глубине объявленных мер. Так, один из них отметил:

«Было два сценария проведения реформы. Первый – радикальный сценарий, предусматривающий создание сильных партийных объединений. И «реформа лайт», которая предусматривала создание большого числа партий, но без солидного политического веса».

По его мнению, когда обнаружился спад массовой протестной активности, к реализации был принят второй сценарий.

Суждения независимых экспертов

Независимые эксперты критичнее оценивают мотивы власти. Они подчеркивают, что главная цель реформ – сохранение власти в руках правящей группы за счет оптимизации некоторых элементов политической системы, роста гибкости властной конструкции. Независимые эксперты гораздо реже, чем провластные, допускают, что реформы, особенно с учетом корректировки после президентских выборов, носят системный характер, могут привести к серьезному обновлению политического режима и появлению реальной конкуренции. В то же время независимые эксперты расходятся между собой в оценке непосредственных причин преобразований и их эффективности с точки зрения интересов власти.

Одна группа экспертов считает, что законодательные меры стали ситуативной реакцией власти непосредственно на массовые протестные выступления граждан в крупных городах после выборов в Госдуму, причем эти выступления стали для власти неожиданностью и поначалу воспринимались как очень опасные. Власть почувствовала, что она не справляется с общественной ситуацией и нужно предпринимать какие-то срочные действия. Таким образом, побудительным мотивом реформ стало резкое ослабление легитимности власти, вызванное рокировкой тандема и связанным с этим нарастанием протестного движения. По словам респондента-социолога,

«Как раз кризис легитимности привел к распространению обвинений в фальсификации выборов: самих фальсификаций было не больше, чем раньше, но уровень терпимости к ним резко понизился. Поэтому власть оказалась в ситуации делегитимации и попыталась снизить степень недовольства и напряжения за счет общих обещаний либерализации и конкретных шагов по дроблению оппозиции и включению некоторых ее элементов в реальный политический процесс».

Однако поскольку законопроекты в рамках политической реформы готовились второпях, то они получились сырыми, противоречивыми. Кроме того, сказалось то обстоятельство, что, как отметил другой социолог, в момент принятия этих решений в политических элитах параллельно существовали два противоположных желания:

«Одно желание – каким-то образом реформировать политическую систему в направлении либерализации. А второе желание – никоим образом этого не допустить. И потому все законодательные предложения имеют, с одной стороны, внешность уступок и шагов навстречу идеям либерализации. А с другой стороны, каждый из законопроектов содержит внутри такой механизм, который делает невозможным достижение именно этой цели».

В итоге ответные действия власти не были адекватными и реально соответствующими общественному запросу.

По мнению другой группы экспертов, еще до протестных акций и даже до дня голосования 4 декабря власть стала осознавать, что созданная ею политическая система теряет эффективность, перестает выполнять те задачи, которые перед ней ставились. Те меры по изменению политической системы, которые предпринимались на протяжении последних нескольких лет, оказались нефункциональными. Все чаще стали появляться признаки кризисов управляемости и легитимности, что проявлялось, в частности, в падении рейтингов членов тандема и особенно – губернаторов. Было видно, что система плохо работает и необходимо ее корректировать.

При этом некоторые эксперты отметили, что наиболее чутко требования времени почувствовала группа во власти во главе с президентом Медведевым. Она постепенно осознавала необходимость комплексных политических реформ, преодолевающих архаичность системы. Но лишь начало массового протеста в декабре изменило баланс политических установок на вершине власти и вынудило принимать быстрые решения. Кроме того, отмечался личный политический интерес Дмитрия Медведева:

«На фоне выступлений гражданской оппозиции уходящий президент Медведев сознательно разыграл карту политических реформ, для того чтобы остаться в памяти политически активных граждан в образе реформатора и в будущем использовать этот образ для возврата на президентский пост».

По мнению одного из экспертов, в качестве важного мотива выступало стремление предупредить раскол политической элиты, то есть избежать ситуации, при которой разные группы действующей элиты уже сейчас начинают проектировать свой приход к власти в каком-то отдаленном будущем. Самым наглядным подтверждением этого мотива он считает выдвижение законопроекта о выборности губернаторов:

Это реформа, которую не требовали протестующие, но которая была привлекательной для политических элит. Она должна была показать, что у действующей власти есть позитивная повестка дня, что новый президентский срок Путина – это не дальнейшее закручивание гаек, постепенная деградация и самооборона, а появление возможностей проявить себя на выборах, увеличить легитимность действующих губернаторов и выдвинуться новым фигурам».

Вместе с тем те эксперты, которые считают, что власть (во всяком случае, влиятельная группа внутри нее) осознала необходимость мер по обновлению политической системы не вчера, по-разному смотрят на эффективность уже принятых и объявленных практических мер для самой власти. Некоторые из них отмечают, что предложенные законопроекты явились достаточно продуманным тактическим шагом и укладываются в примерный сценарий развития политической системы. В частности, эти эксперты расценивают как эффективные принятые законы о политических партиях и о прямых выборах губернаторов, подчеркивая, что они отвечают практическим интересам властной вертикали. Один из экспертов следующим образом резюмировал эту оценочную позицию:

«Власть не осознала необходимость комплексной политической реформы, но она просто вынуждена что-то менять, чтобы не потерять все и сразу. Во многом это реакция власти на изменившуюся ситуацию. Но пока еще достаточно трезвая реакция. Бывает паническая реакция, когда начинают делать ошибки. А пока ошибок не делается. Делаются правильные ходы, которые вполне на самом деле разумны и просчитаны».

Другой эксперт высказал мнение, что целью реформы является формирование новой модели управления в изменившихся политических условиях. По его оценке, эта модель управления будет похожа на систему управления раннего послеельцинского периода:

«Кремль все равно будет превосходить всех игроков за счет того, что другие игроки друг друга уравнивают, балансируют. И даже при наличии сильной оппозиции власть сможет принимать решения более или менее самостоятельно. То есть это идеология сохранения власти в новых условиях».

Ряд независимых экспертов настроены гораздо более скептически. По их мнению, при понимании неизбежности перемен четко сформулированной для себя цели у Кремля не было. Поскольку во власти нет консенсуса относительно проведения комплексной политической реформы, она в целом не очень хорошо понимает, к чему следует стремиться. В результате действия с ее стороны носят в большой мере ситуативный или даже интуитивный характер. Это проявилось, в частности, в отказе от наиболее значимых элементов реформы после успешных президентских выборов:

«То, как развивается политическая реформа, позволяет предположить, что Кремль в значительной мере рассматривает начатые изменения не как шаг, необходимый для того, чтобы сделать систему более гибкой, а как элемент политического торга. Как вынужденный шаг, как жест в сторону протестующих. Именно поэтому в условиях, когда градус протеста снизился,

политическая реформа забуксовала и сейчас скорее сводится к ряду декоративных изменений, чем к реальному реформированию системы».

Оценки оппозиционных политиков

Оценки представителей оппозиционных партий, как парламентских, так и находящихся вне его стен, более однородны, чем оценки экспертов. Единственное разногласие между ними касается вопроса о подготовленности проводимых реформ. Один из оппозиционеров считает, что представленная властью политическая реформа – это «прекрасно продуманный шаг, рассчитанный на обман общества». По мнению другого оппозиционера, она «выглядит довольно сумбурной и нарисованной буквально на коленке, причем какие-то детали реформы писались уже по ходу ее реализации». На его взгляд, во власти в процессе выработки реформ проявлялись определенные внутренние противоречия. Этот политик предположил:

«На сегодняшний день нет единого документа по политической реформе, который был бы согласован всеми руководителями государства, документы постоянно меняются. Это связано не только с внутренними противоречиями, но и с не очень четким пониманием того, что происходит в стране, почему люди выходили на улицу протестовать».

Что же касается оценки причин и целей политической реформы, то здесь позиции оппозиционных политиков практически совпадают. Все они считают, что это тактический шаг, предпринятый в ответ на падение поддержки власти в обществе и под давлением гражданских протестов. При этом отрицается, что в новых законах содержатся реальные уступки требованиям оппозиции, и подчеркивается, что это обманные маневры, рассчитанные на то, чтобы ввести общество в заблуждение, вдохнуть в него ложные надежды, не дать оппозиции объединиться и затянуть время. По обобщающей оценке одного оппозиционера,

«Сейчас все встало на свое место, и никаких неясностей в этом вопросе быть не может. Совершенно очевидно, что это имитация. Причем имитация достаточно грубая, практически ничего не меняющая. Действительно новый политический климат... заставляет изображать некоторые движения. В какой-то мере меняются методы управления государством и обществом. Но, я думаю, что это частично показушная активность, имитация, как и вся наша политическая система».

2. Оценка конкретных реформаторских инициатив

2.1. Законодательство о политических партиях

За редким исключением эксперты признают принятый закон о политических партиях наиболее радикальным из законопроектов по политической реформе, поскольку уже в ближайшее время он приведет к резкому расширению партийного спектра, заметной политизации общественной жизни и крупным изменениям в электоральном процессе. Вместе с тем, многие эксперты вне зависимости от политических ориентаций отмечают серьезные недостатки нового закона, а также риски, связанные с его реализацией. Что касается вопроса о вероятном воздействии закона на политическую систему России и расклад партийных сил в представительных органах, то здесь единства взглядов не наблюдается.

«Провластные» эксперты: разнбой мнений

В группе провластных экспертов нет единого мнения о том, с каким знаком можно оценить новый закон о политических партиях. Встречаются здесь и крайние точки зрения, акцентирующие либо позитивную, либо негативную оценку.

Один из экспертов, выступивший с наиболее радикальной позицией по отношению к этому закону, вообще не видит в нем «ни одного плюса». Главный же минус - что «будет карнавализована политика, будут карнавализованы выборы всеми этими сомнительными партиями, всеми этими клоунами и дегенератами, которые сейчас получают лицензию на политическую деятельность». И в конечном итоге идеологи восстановления многопартийности получают от народа реакцию «в виде прямого запроса на прекращение этого балагана». Второй серьезный минус заключается в том, что эта реформа открывает путь к легализации т.н. «несистемной оппозиции», «всяких интернетовских националистов, всяких этих борцов с коррупцией и просто откровенных сумасшедших, всяких монархистов и прочее, которые все сидели в жесткой маргиналии, и было бы правильно, если бы они там оставались». Наконец, закон приведет к увеличению политической коррупции. Это связано с тем, что «поскольку всей этой партийной мелочи, которая сейчас наплодится, надо будет на что-то жить, они будут самым бесстыжим и грубым образом продаваться».

Другой эксперт, представляющий крайнюю позицию с другого полюса, акцентирует сильные стороны закона, причем делает это исключительно под углом зрения интересов власти:

«Понятно, что регистрировать всех подряд – значит топить в этом многоцветье реальную альтернативу, и это сильная сторона. То, что там будет партийная пестрота – это не слабая сторона, потому что наоборот – это была задумка... Вторая сильная сторона в том, что все парламентские партии окажутся в одной лодке. Их совокупный консолидированный интерес – никого не подпустить к этому пирогу».

Для остальных респондентов из данной группы характерна взвешенная позиция в отношении плюсов и минусов нового закона. Показательна точка зрения, согласно которой в законе учтены многочисленные нарекания относительно жесткой позиции

Минюста, но, с другой стороны, введение почти уведомительного характера регистрации – плохо для системы. Поэтому:

«Сейчас несколько преждевременно говорить о плюсах или минусах. Давайте подождем, пока пройдет несколько лет. И тогда результаты будут налицо. И когда пройдут два цикла выборных кампаний в парламент, тогда и можно будет сделать выводы».

Некоторые провластные эксперты высказывают и предложения по усовершенствованию нового закона о партиях. Так, для борьбы с «партиями-однодневками» предлагается дополнить закон «механизмом» расчистки политического поля: лишать регистрации партии, которые за три года не участвовали в выборах хотя бы в 10% муниципальных образований, не представлены в трех десятках органов МСУ, расположенных как минимум в двух субъектах Федерации.

Большинство провластных экспертов воздержались от детальных прогнозов относительно воздействия нового закона на партийно-политическую жизнь России. Те прогнозы, что делались, звучали достаточно осторожно. Согласно одному из мнений, после устранения всех барьеров на пути легализации партий «вопрос упирается в консистенцию политической жизни России». Поскольку пока это игра амбиций, партийная реформа будет работать плохо. Но если заработают интересы, положение может измениться. В качестве примера эксперт упомянул историю со «Справедливой Россией»: создавали одну партию, а получилась совершенно другая – партия части региональной буржуазии. Другой эксперт считает:

«Если к нынешним нашим четырем партиям прибавится еще парочка, то я думаю, что задача будет выполнена. Просто понятно, что большая часть этих новорожденных партий реальной политикой заниматься не будет. И тех, кто сможет пройти испытание этой сложной, рутинной, грязной политикой, будет очень мало».

Самый определенный прогноз звучал следующим образом:

«Сначала будет партийный хаос. Потом с помощью административного ресурса, гражданских инициатив, гражданских институтов выделится порядка 10 партий, которые смогут составить реальную конкуренцию друг другу на следующих парламентских выборах».

* * *

Обращает на себя внимание, что эксперты, которые ориентируются на позиции и интересы власти, при ответах на вопросы о новом законе о партиях отнюдь не выступили его апологетами. Большинство опрошенных избегали с определенностью говорить о сильных сторонах закона, о том, что позитивного он привнесет в политическую жизнь страны. Также наблюдалось мало желания анализировать слабые стороны текущей партийной реформы, т.е. вопросы, которые активно поднимались оппозиционными партиями при обсуждении законопроекта в рабочей группе Вячеслава Володина и в Госдуме (оптимальный количественный порог членства, полномочия Минюста при регистрации, возможность создания избирательных блоков). Из ответов так и осталось не

ясно, как большинство респондентов данной группы относятся к перспективе реального партийного многообразия и укрепления политического плюрализма.

Независимые эксперты: больше минусов, чем плюсов

Как и эксперты, ориентирующиеся на власть, независимые эксперты высказывают различающиеся оценки касательно общего значения нового партийного законодательства. В то же время в этой группе наблюдается значительно более частое совпадение позиций по конкретным аспектам принятого закона и путям его улучшения.

Среди независимых экспертов можно выделить три точки зрения на практические следствия нового закона о партиях, причем первые две отличаются подчеркнутым скептицизмом. Первая точка зрения состоит в том, что партийная реформа крайне слабо затронет российскую политическую систему, поскольку место партий в ней очень периферийно. И то, что происходит с партиями, существенно не влияет ни на конфигурацию власти, ни на какие-то существенные решения. Как отметил сторонник этой точки зрения,

«Закон о партиях можно рассматривать как некий незначительный позитивный сдвиг, а главная проблема заключается в отсутствии реальной роли, которую политические партии, включая и партию власти, «Единую Россию», играли бы в выработке и принятии решений и ответственности за эти решения. И пока этого не произойдет, сам факт появления десятка новых партий абсолютно никоим образом не будет менять ситуацию в целом. Это одно из звеньев цепочки, и если Кремль не собирается менять другие звенья, а судя по тому, что блоки на выборах запрещены, Кремль не собирается этого делать, данная мера носит чисто декоративный характер».

Согласно другой точке зрения, принятый закон представляет собой бросок из одной крайности в другую. То долго и целенаправленно создавалась малопартийная система, а теперь предоставляются широчайшие возможности для появления десятков партий. Но это не позволит создать реальную многопартийную систему, потому что минимум в 500 человек означает, что новые партии не будут никого и ничего представлять. Мы получим, по словам одного из экспертов, «такое кипение маленьких партиек, каждая из которых непонятно как называется». А в итоге не будет обеспечена та связь между населением и представительными органами, на формирование которой вроде как была направлена реформа.

Третья точка зрения осторожно позитивна. Ее сторонники трезво признают, что власть преследует исключительно свои цели, в частности, стремится размыть контрольный пакет на выборах – для того чтобы, даже получив 30% голосов, можно было сохранить большинство в Госдуме и региональных заксобраниях. Но все-таки для общества этот закон полезен хотя бы тем, что расширяются возможности политической конкуренции и каналы рекрутирования политической элиты. Этот принципиальный «плюс» был сформулирован следующим образом:

«Ликвидируется искусственная партийная система, которая максимально затрудняла вход в политическую элиту всем элементам, которых власть еще не включила в систему. Эта система заставляла желающих войти в политическую элиту договариваться уже на этапе входа, а не после победы на выборах. Понятно, что это усиливало инерцию в и без того сильном существующем государственном аппарате».

Кроме того, реализация закона приведет к расширению общепартийного спектра легальной системной политики за счет допущения проектов праволиберального и правонационалистического толка. Закон придаст новый импульс открытым публичным дискуссиям о состоянии дел в обществе, об отношении к власти. Кроме того, парламентские оппозиционные партии получают серьезные стимулы к обновлению.

При характеристике сильных сторон закона о партиях независимые эксперты в большинстве своем упоминают снижение количественного барьера и упрощение условий регистрации партий, что фактически снимает табу на создание новых партий. Это, по их мнению, расширяет возможности для партийно-политической деятельности и, в частности, для появления реально оппозиционных партий и развития политического плюрализма. Также отмечалось, что «этот закон в какой-то долгосрочной перспективе, когда закончится броуновское движение, в принципе может создать более внятную, более понятную и лучше структурированную партийную систему». Но только в том случае, если у Кремля хватит терпения и не возникнет желания повернуть в обратном направлении, сделал оговорку эксперт.

Слабой стороной закона некоторые независимые эксперты называют слишком низкий минимальный порог численности партии. Больше число экспертов добавляют в качестве минуса сохранение запрета на формирование предвыборных блоков и коалиций, оговариваясь, что, строго говоря, это предмет регулирования не партийного, а избирательного законодательства. Ожидается, что в сочетании с низкими входными барьерами запрет на блоки будет создавать сложности для образования крупных партий. В частности, не удастся консолидировать оппозиционные силы и в этом смысле не удастся представить все общественные взгляды и настроения, в результате будет затруднено формирование широкой демократической партии, спрос на которую сегодня совершенно очевиден. Согласно этой точке зрения,

«Дробление политического поля будет происходить в основном на правом фланге, где на сегодняшний день отсутствуют массовые политические движения, привлекательные для городского избирателя, и где такое дробление политических сил будет усиливать недоверие и дезориентацию населения».

Один из экспертов выразил мнение, что по большому счету это не отвечает и интересам власти. Ведь если из-за амбиций лидеров многочисленных оппозиционных партий значительная часть населения окажется без представителей в парламенте, то это будет, конечно, вина оппозиции. Но в то же время это будет и проблема для власти. Впрочем, другие не видят во фрагментации политического пространства ничего катастрофического. На их взгляд, многое будет зависеть от того, в какой степени новые партийные силы будут способны между собой договариваться. Иными словами, ситуация

не запрограммирована, а будет зависеть от степени самоорганизации самих политических сил.

Кроме того, некоторые эксперты упоминали в качестве минуса сохранение в законе достаточно расплывчатых формулировок оснований для отказа в регистрации: при желании можно отказать кому угодно, просто придравшись к уставу. Соответственно, при озвучивании предложений по усовершенствованию закона эти эксперты заявляли о необходимости введения уведомительного характера регистрации. Эта процедура должна быть приравнена к услугам, оказываемым государством, то есть производиться максимально просто и удобно для клиента. Если же деятельность партии вступает в противоречие с законодательством, то на этот случай должны быть предусмотрены специальные процедуры судебного разбирательства.

В качестве средства борьбы с переполнением избирательных бюллетеней никого не представляющими партиями-карликами ряд экспертов предлагают сделать обязательным условием участия в выборах внесение избирательного залога. При этом размер залога не должен быть дискриминационным, и если партия набрала 2-3% голосов, то залог должен возвращаться.

Наконец, один эксперт обратил внимание на то, что при столь резком снижении требований к численности партий возникает совершенно другая концепция построения партии, и под эту концепцию нужно менять ряд конкретных положений закона. В принципе неадекватным становится требование о регистрации региональных отделений, где может быть всего несколько человек. Неадекватно требование ежеквартальной отчетности.

Что касается ближайших перспектив эволюции партийно-политической сцены, то независимые эксперты выделяют несколько вероятных изменений. Самое очевидное из них – массовое появление псевдопартий, которое будет сопровождаться еще бóльшим ослаблением доверия к политическим партиям как к институту. Но есть и более дискуссионные предположения. Так, высказывалась точка зрения, что существующие партии потеряют монополию в своих партийных секторах: «Сейчас у каждой из них появятся конкуренты, и конкуренты, может быть, более адекватно выражающие современные политические тенденции. Конкурентом Зюганова будет Удальцов. Конкурентом Явлинского будет Владимир Рыжков. И так далее». Другой эксперт уверен:

«Закон ослабит крупные партии, которые есть уже сегодня. Тем самым парламент превращается в совершенно слабый орган, потому что он состоит из слабых составных частей. Я думаю, что результатом будет не хаос многопартийности, а бóльшая управляемость парламента со стороны власти – именно потому, что силы партий будут очень раздроблены и они будут в большей степени зависеть не от волеизъявления избравших их людей, а от того, как решит власть в лице спикера или стоящих за ним представителей исполнительной власти».

Еще один эксперт также видит попытку перейти к фрагментированной партийной системе, которая, по замыслу Кремля, может быть более управляемой, в соответствии с принципом «разделяй и властвуй». Но у него есть сомнения в эффективности проведения такой линии:

«Теоретически это возможно. Просто в таком случае надо решать, что делать с «Единой Россией». Фрагментировать всю оппозицию и одновременно с этим не допустить ослабления позиций «Единой России» – это сделать достаточно сложно. Ситуация не настолько управляема. В этой ситуации можно выпустить джина из бутылки и не суметь загнать его обратно, поскольку в связи с созданием такого количества партий рост радикальных настроений будет происходить на всех идеологических фронтах».

* * *

Независимые эксперты значительно более определены в своих оценках закона о партиях, чем провластные эксперты. Но это не значит, что они готовы положительно оценить основные элементы сегодняшней партийной реформы. Часть из них вообще отрицают ее значение, считая российскую партийную систему чисто имитационной. Однако и эксперты, признающие в целом позитивное значение закона, настроены достаточно критично. Очевидно, на восприятие независимыми экспертами конкретных положений закона воздействуют два фактора: изначальное недоверие к побудительным мотивам власти при проведении политической реформы и критерий соответствия задаче разрушения политического монополизма и формирования полнокровной многопартийности, включающей реальную политическую конкуренцию. Именно под углом зрения этого критерия рассматриваются связанные с законом основные вопросы: минимальный порог численности партий, уведомительный vs разрешительный характер регистрации, условия участия в выборах, возможность формирования избирательных блоков. Четко выраженное критическое отношение к позиции власти по этим вопросам определило преимущественно скептические оценки эволюции российской партийно-политической системы в ближайшей перспективе.

Оппозиционные политики: условная поддержка при критическом настрое

Представители оппозиционных политических партий как люди более практические не стали вдаваться в системные аспекты нового закона о партиях. А их оценки конкретных положений закона близки к оценкам большинства независимых экспертов.

Как и следовало ожидать, наиболее позитивную позицию в отношении закона занял член руководства незарегистрированной партии ПАРНАС, для которого главное в законе – снятие барьеров на пути государственного признания оппозиционных партий. Он отметил:

«Закон позволит легализоваться многим политикам, которые до этого не имели возможности это сделать. Позволит им принимать участие в выборах, и процесс несколько упростится. Если раньше можно было представить участников протестных акций на Триумфальной площади или еще где-то как такую кучку маргиналов, то теперь с ними все-таки придется считаться. Потому что они будут представителями легальных политических структур и у них будет регистрация. А для консервативного российского избирателя сам факт наличия зарегистрированной структуры является довольно важным моментом».

Оппозиционеры из КПРФ, «Справедливой России» и «Яблока» подчеркивали, что радикальное снижение требований к регистрации партий является принципиально важным, но единственным положительным моментом принятого закона. А их главная претензия касалась слишком низкого количественного порога, который, по их убеждению, был сознательно установлен властью с целью распыления голосов избирателей между многочисленными новообразованными партиями и их дальнейшего перераспределения в пользу «Единой России». В этой связи представитель КПРФ напомнил о предложении коммунистов сделать вход в политическую систему постепенным – допускать к парламентским выборам только те партии, которые сравнительно успешно выступили на муниципальных и региональных выборах.

Респонденты из «Справедливой России», «Яблока» и ПАРНАСа негативно охарактеризовали сохранение запрета на формирование избирательных блоков, который в новых условиях будет вести к усугублению раскола оппозиционных сил. По мнению одного из них, в ближайшее время консолидации оппозиционных партий не произойдет, наоборот – в России, скорее всего, возникнет несколько либеральных партий, несколько левых партий социалистической или коммунистической окраски.

* * *

Таким образом, эксперты из оппозиционных политических партий едины во мнении, что при проведении партийной реформы власть руководствуется исключительно своими интересами и стремится к дроблению сил своих политических противников. Реального расширения возможностей для деятельности оппозиционных партий их представители не ждут.

2.2. Законодательство о выборах губернаторов

Интервью с экспертами проходили в период между первым и вторым чтением законопроекта о прямых выборах глав регионов, когда ряд параметров будущего закона еще не был ясен. Поэтому респонденты уделили больше внимания не конкретным положениям законопроекта, а своему общему отношению к нему в связи с сопоставлением достоинств и недостатков двух принципов наделения полномочиями глав регионов – принципа назначаемости и принципа выборности. Кроме того, активно обсуждалась тема рисков перехода от назначенческой системы к выборной и связанная с этим тема использования «фильтров» при выдвижении кандидатур.

«Провластные» эксперты

«Провластные» эксперты продемонстрировали заметно различающиеся подходы к законопроекту о прямых губернаторских выборах. Можно выделить несколько типов выраженных ими позиций. Первый тип можно обозначить как «политкорректный». Это

позиция, обосновывающая внесение законопроекта необходимостью системного подхода к политической реформе. По словам одного из экспертов,

«Эта тема была неизбежна, потому что как только было решено, что прежняя модель будет переконфигурирована, то есть будут новые правила регистрации партий, другие рычаги управления политическим процессом, с точки зрения контроля за административной вертикалью, то стало понятно, что выборы губернаторов будут возвращены».

Эксперт отметил, что при новых сроках полномочий президента и Госдумы партии были бы вынуждены ждать 4,5 года до следующей масштабной избирательной кампании, что фактически закрывало для них на это время возможности для развития. А губернаторские кампании помогут им формировать и развивать ресурсы.

Три эксперта из шести, входящих в «провластную» группу, сообщили, что являются противниками прямых губернаторских выборов, хотя и с разной степенью категоричности.

В одном случае было заявлено принципиальное, абсолютное неприятие выборности глав регионов. По убеждению данного эксперта, назначенческая система была более адекватна и более, в конечном счете, эффективна. Многие назначенцы были слабыми и неэффективными не потому, что они назначенцы, а потому, что параллельно с отменой выборов произошло постепенное урезание полномочий и сокращение ресурсной базы региональной власти. Избранные губернаторы не будут ни сильнее, ни эффективнее, чем назначенцы, потому что полномочия и деньги им никто не вернет. Были даны два обоснования принципиальной вредности губернаторских выборов. Во-первых, выборы способны примерно на полгода блокировать нормальную жизнь в регионе, и даже довести его до грани гражданской войны. Во-вторых, выборы по определению – более коррупционная технология, потому что в них вовлекается большое количество людей. Подкупаются избиркомы, коррумпируются СМИ, коррумпируются силовики и так далее. *«Моральный ущерб от этого гораздо больший, чем от келейной, непрозрачной, не всегда приводящий к оптимальным кадровым решениям процедуры назначения»*, – уверен эксперт.

Во втором случае оппозиция законопроекту мотивировалась тем, что он является непродуманным, необоснованным, конъюнктурным и полностью противоречит тому, что президент Медведев говорил о выборности губернаторов прежде. Данный эксперт считает, что внесение законопроекта – это следствие паники, которая охватила федеральную власть в декабре.

В третьем случае противник выборности глав регионов апеллировал к социально-политической реальности, которая, на его взгляд существует в настоящее время на местах. Проблема сегодняшней жизни – это угроза популизма. И уровень политической грамотности, и размер среднего класса, который способен трезво смотреть на ситуацию, еще не так велики, чтобы противостоять популистским устремлениям. Было бы достаточно, чтобы кандидаты, выдвигаемые партией власти на пост губернатора, предлагали содержательные программы развития региона, а президент мог выбрать между ними. Но если люди считают, что с выборами им лучше, то с этим приходится мириться как с данностью. Возвращаясь к принципу выборности, следует расширить правовые

составы, по которым президент имеет право отрешать губернаторов от должности, в частности, принять формулировку «ненадлежащее исполнение обязанностей».

Наконец, последний тип позиции по отношению к выборности губернаторов, встреченный у «провластных» экспертов, отличается подчеркнутым прагматизмом. С этой точки зрения, прямые выборы губернаторов являются, по сути, прикладным механизмом, который должен обеспечивать интересы федеральной власти. Назначение губернаторов президентом накладывает на верховную власть определенные обязательства, и население считает, что Москва ответственна за все несправедливости и непрофессионализм, которые имеют место при руководстве регионом. При выборности губернатора вся ответственность за происходящее в регионе ложится на плечи населения: вами правит тот, кого вы сами выбрали. Если население готово взять на себя ответственность, выбрать главу региона самостоятельно и в дальнейшем не кивать на федеральный центр, надо переходить на систему выборности. Как выразился один из экспертов,

«Конечно, центральной власти гораздо привычнее и комфортнее существовать в условиях назначаемости губернаторов. Но по большому счету прямые выборы губернаторов, снижая ответственность Кремля, облегчают ему жизнь и дают больше возможностей для маневра. Кроме того, доверие местного населения, местной элиты к избранному главе региона, видимо, будет выше, и соответственно протестные настроения – слабее».

Вместе с тем, сторонники прагматической позиции, как и другие провластные эксперты, подчеркивают опасность того, что выборность губернаторов может вести к суверенизации регионов, где появляются «феодалные княжества», мало подконтрольные федеральному центру. Важно не уйти в эту крайность, как это уже было в 90-е годы. Кроме того, по опыту известно, что при выборных губернаторах во многих регионах укреплялись связи между региональными элитными группировками и местным криминалитетом, а в самой элитной среде расцветало воровство. Поэтому предоставление населению возможности избирать главу региона прямым голосованием является рациональным решением, но здесь необходима компромиссная модель, которая минимизирует риски. Эта модель должна включать и эффективные фильтры при выдвижении кандидатов, и право президента в любой момент отзывать губернатора по недоверию.

Тема предвыборных фильтров привлекла большое внимание «провластных» экспертов, у которых необходимость их внедрения не вызывает сомнения.

Наиболее горячими сторонниками фильтров выступили оппоненты возврата к принципу выборности глав регионов. Они считают полезным использование как можно более широкого набора фильтров и ограничений. Как выразился один из них, «уж коли мы выбираем, тогда надо по максимуму всё закрутить, чтобы никакие Навальные не приезжали, не выдвигались, чтобы борцы за честные выборы, борцы с коррупцией не могли мечтать о том, что надо как-то переориентироваться и куда-то баллотироваться». С их точки зрения, «муниципальный фильтр» может стать эффективным барьером для большого количества столичных гастролеров, которые в противном случае появились бы на выборах. Ведь таким людям придется активно работать с местной элитой, объездить значительную часть региона, договариваться со всеми. Эксперты, стоящие на этой

позиции, считают желательным в дополнение к «президентскому» и «муниципальному» фильтрам ввести для кандидатов в губернаторы ценз оседлости и профессиональный ценз.

Другие эксперты относятся к использованию фильтров более инструментально, подчеркивая, что они должны быть направлены на отсеечение от выборов сепаратистов, экстремистов и людей с криминальными связями. При этом некоторые отмечали, что «президентский фильтр» в формате консультаций фильтром по сути дела не является, хотя и может быть полезен. «Муниципальный фильтр» рассматривался как более эффективный.

Ряд провластных экспертов обратили внимание на то, что внедрение в жизнь «муниципального фильтра» автоматически повысит статус муниципальных депутатов, которые в этом сильно нуждаются. Сейчас крайний дефицит финансовых, административных и прочих ресурсов у представительных органов муниципальных образований приводит к тому, что квалифицированные кадры не хотят выдвигаться на этом уровне. Новый закон о прямых губернаторских выборах придаст дополнительную значимость муниципальным депутатам. Как отметил один из экспертов,

«Это новая практика, значительно усиливающая позиции муниципальной власти. Они не обладали у нас такими возможностями и такими ресурсами, которые предполагаются в законопроекте. И поэтому мне кажется, что это интересный формат, который будет стимулировать политические процессы на региональном и муниципальном уровне. Заставит партии идти туда».

Что касается типовых черт будущих губернаторских выборов, то «провластные» эксперты считают, что конкурентная борьба на них будет достаточно жесткой, простых выборов практически ни в одном регионе не будет. Это, в частности, связано с тем, что оппозиционные настроения в регионах хотя и не доминируют, но вполне ощутимы. В этой связи эксперты считают высокой вероятность поражения действующих губернаторов-назначенцев, тем более что в старой системе они подбирались не по критериям избираемости и часто лишены качеств публичного политика.

Некоторые эксперты отмечали, что главное соперничество на будущих выборах будет разворачиваться между представителями региональной бюрократической элиты и крупных бизнес-групп, причем с каждой стороны возможно выдвижение не одного, а нескольких кандидатов. Не исключено появление в качестве кандидатов столичных политических фигур. Наконец, возможно выдвижение прежних отставленных ярких губернаторов, сохраняющих популярность в своем регионе, но это не станет распространенным явлением.

* * *

Таким образом, в группе «провластных» экспертов лишь три респондента из шести высказались в пользу возвращения к принципу выборности глав регионов. При этом все эксперты отмечали высокие риски этой реформы, связанные с опасностью сепаратизма и популизма. В целом высокая настороженность в отношении перспектив реализации закона о прямых губернаторских выборах объясняет то, что все «провластные» эксперты считают полезным и необходимым применение системы фильтров, позволяющих отсеять от выборов опасных кандидатов. В качестве новых самостоятельных игроков на будущих

выборах эксперты видят выдвиженцев крупного регионального бизнеса. При этом шансы на победу нынешних губернаторов-назначенцев оцениваются скептически.

Независимые эксперты

Все независимые эксперты выразили позитивное отношение к возвращению выборности глав регионов. В зависимости от мотивировки такой позиции независимых экспертов можно разделить на две примерно равные группы.

Эксперты первой группы апеллировали к идеологическим, ценностным и социально-психологическим категориям, противопоставляли принцип выборности принципу назначаемости с точки зрения осуществления демократического участия граждан, воплощения духа конституции. Возвращение прямых выборов губернаторов создаст возможность поставить главу региона хоть в какую-то зависимость от населения, а не только от федерального центра, возможность влиять на деятельность региональной власти, контролировать ее. Выборный губернатор по определению будет иметь больше связей с гражданами, сильнее ощущать ответственность перед ними.

Эксперты-социологи, входящие в эту группу, подчеркивали, что, по опросам, значительное большинство жителей страны считают, что губернаторы должны избираться, причем на свободной, конкурентной основе. С позиций преобладающего общественного мнения, выборы главы региона являются ценностью сами по себе, а не потому, что в результате выборов появляются более эффективные губернаторы или более эффективная власть в целом. Такая психологическая установка связана с тем, что для жителей регионов губернатор является лицом номер два или даже номер один среди всех важных государственных лиц, потому что «Москва далеко, а губернатор рядом».

Отношение большинства экспертов в этой группе к самому законопроекту о прямых выборах глав регионов было довольно критическим в силу встроенных в него ограничений на свободное выдвижение и регистрацию кандидатов.

Эксперты, относящиеся ко второй группе сторонников возвращения выборности глав регионов, акцентируют важность выборов с точки зрения перспектив развития политической системы и российского федерализма. Отмечалось, что к настоящему времени система назначений губернаторов выявила свою неэффективность. Эта система имела очень узкие политические цели, направленные на сдерживание политической конкуренции в стране и упрочение доминирующих позиций «Единой России» в регионах. Между тем, эффективные управленцы в губернаторском корпусе по-прежнему крайне редки, и это с началом экономического кризиса стало наносить ущерб политическим интересам самой центральной власти.

По мнению ряда экспертов, закон о прямых выборах глав регионов приведет к росту реальной политической конкуренции, а новые губернаторы будут более легитимны и, как правило, более эффективны, чем прежние. Всё это позволит увеличить гибкость политической системы, диверсифицировать уровни политической ответственности внутри нее и тем самым повысить степень легитимности власти в целом. Высказывалась точка зрения, что возврат выборов губернаторов приведет к коренному перелому тенденций в

развитии российского федерализма. Механизм выборов может подтолкнуть волну децентрализации. В определенных рамках эта децентрализация является оправданной, потому что сложившаяся система государственного управления является чрезмерно централизованной и многие принимаемые решения крайне далеки от понимания местных проблем.

Некоторые независимые эксперты подчеркивали, что данный законопроект – самый важный в пакете политических реформ, поскольку он непосредственно влияет на практику формирования власти:

«Этот закон может стать двигателем политических преобразований. От того, что партий вместо семи станет 57 или 107, это ничего реально не изменит. А вот переход к реальным выборам губернаторов сразу даст возможность для новых политических партий принять участие в реальной политике. А во-вторых, это возродит публичную политику, которой у нас нет очень давно. И даже если будут установлены какие-то президентские фильтры, они не уменьшат эффект этого нового закона, потому что это политика».

По мнению автора данной оценки, губернаторские выборы будут способствовать приходу к власти в регионах более эффективных и поддерживаемых местными элитами политиков. Они также станут «колоссальной школой» для политиков, которые дальше смогут продолжать карьеру на федеральном уровне, и для политиков, которые сегодня не являются сильными кандидатами, но завтра будут реально претендовать на эту роль. То есть будет формироваться совершенно новый кадровый механизм, «будет подключен такой насос, который будет обеспечивать отбор сильных и ярких кандидатов для публичной политики». Другой эксперт также подчеркивает, что в долгосрочном плане закон дает шанс на формирование некой когорты новых региональных лидеров, т.е. людей, которые обладают реальной исполнительной и распределительной властью и при этом являются публичными политиками. Сейчас в российской политике таких людей мало, преобладает модель политика-хозяйственника. А повышение качества демократического процесса во многом требует как раз действительно активных публичных лидеров, требует развития культуры политического лидерства. В этом отношении закон отвечает уже наблюдающемуся объективному процессу возрастания роли и запросов региональных элит.

Один из экспертов привлек внимание к тому, что это «эпохальное» событие не просто создает какие-то первые возможности для попадания во власть несогласованных фигур, но и ставит под сомнение на региональном уровне ключевой принцип российской политики – победитель получает всё. Ведь если губернаторские выборы выиграют незапланированные властью персоны, становится понятно, что нужно выстраивать какую-то систему ограничителей, какие-то комбинации, которые не позволяют победившей стороне получить под свой контроль весь финансовый, административный и прочий ресурс. В этом плане возврат выборов губернаторов несколько снизит напряжение между федеральными и региональными элитами.

Вместе с тем, три эксперта из числа независимых отметили серьезные риски для системы управления в России, которые связаны с внедрением выборности губернаторов. По мнению одного, прежде всего, это риск формирования региональных автократий.

Вероятность их выше именно при наличии избранного губернатора, поскольку человек, легитимность которого опирается на прямую электоральную поддержку, может жестко поставить под контроль местные элиты, местный бизнес и при этом быть достаточно искусным популистом, чтобы воспроизводить себя как выборное лицо, не говоря уже о контроле над электоральными машинами. То же самое касается незаконных форм сращивания с бизнесом. Кроме того, нужно учитывать, что демократический характер выборности губернаторов в нынешних условиях будет искажаться отсутствием во многих регионах полноценных инфраструктур демократического участия, независимой прессы, гражданского общества. Отдельно был упомянут вопрос об избираемости губернаторов в национальных республиках, особенно на Северном Кавказе. Здесь многие избранные руководители регионов по примеру Рамзана Кадырова будут стремиться к тому, чтобы выступать национальным лидером, а не просто главой исполнительной власти. В целом в условиях выборности проблем управления национальными республиками будет гораздо больше. И потребуется очень высокое качество политического управления со стороны Кремля.

Другой эксперт подчеркнул, что объективно назревший и оправданный процесс децентрализации может пойти слишком далеко. Это связано с вероятностью того, что в результате губернаторских выборов лидеры на региональном уровне окажутся лучше и популярнее, чем на уровне федеральном, что позволит им, как в советское время вновь избранным лидерам союзных республик, эффективно конкурировать с федеральным центром в борьбе за рычаги влияния и финансовые ресурсы. Кроме того, на волне растущего в регионах недовольства общим положением дел наблюдается массовый спрос на местных популистских лидеров, которые, скорее всего, будут не способны успешно руководить органами исполнительной власти. Поэтому не следует форсировать процесс губернаторских выборов. Механизм нужно обкатать. Необходимо тщательно проанализировать риски и научиться эффективно их регулировать, прежде чем запускать процесс выборов повсеместно. В частности, нужно разработать сбалансированную систему сдержек и противовесов.

Третий эксперт выразил сомнения в готовности страны к губернаторским выборам:

«К этим выборам не готовы ни Кремль, ни партии, ни общество. Процедура процесса настройки может оказаться очень сложной, поскольку за последние годы все отвыкли от публичной конкуренции и, что еще хуже, мало кто знает и понимает, как управлять регионами. Поэтому подготовленных людей, которые готовы взять власть в свои руки, нет ни у кого. Практически нет у оппозиционных партий. Да и со стороны партии власти ситуация гораздо хуже, чем это было раньше. Поэтому губернаторские выборы также могут себя скомпрометировать, если они превратятся в борьбу некомпетентных кандидатов».

С констатацией рисков согласуется и признание этими тремя экспертами обоснованности использования системы фильтрации при выдвижении кандидатов в губернаторы. Но они отмечают и опасность того, что фильтры приведут к устранению политической конкуренции и компрометации выборов. Поэтому, по их мнению, фильтры не должны сводиться к инструментам контроля в руках узкой группы федеральных и местных элит, необходимо сделать эти механизмы публичными, привязанными к четким

критериям и открытыми для влияния различных общественных сил. Кроме того, глава государства должен иметь правовую возможность оперативно вмешаться в региональную ситуацию, если ее развитие противоречит принятой стратегии развития страны, сохранению конституционного правопорядка и т.д.

Все другие независимые эксперты не одобряют идею применения фильтров в процессе выборов губернаторов, прежде всего, масштабного, трудно преодолимого «муниципального фильтра». С особенно резкой критикой использования любых фильтров как инструмента влияния центра на исход региональных выборов выступили приверженцы «идеологического» взгляда на принцип выборности глав регионов. По их убеждению, фильтры при выдвижении кандидатов препятствуют свободному волеизъявлению граждан, принципиально искажают весь механизм выборов губернаторов и соответственно сильно снижают возможность контроля населения за деятельностью губернаторов. Схема с фильтрами будет дискредитировать действующую власть, усилит в населении чувство обмана. Это означает, что любые последующие обещания уже не будут восприниматься людьми.

Некоторая часть независимых экспертов считает, что фильтры в принципе вредны, но они окажут ограниченное практическое влияние и потому не перечеркивают значение нового закона. В первую очередь, это относится к «президентскому фильтру» в формате консультаций президента с партиями, выдвигающими кандидатов. Так, один из экспертов отметил:

«Если партия сильная, она может президенту возразить. И более того, в данной ситуации сам президент окажется в неудобном положении, если он скажет – я не хочу. Об этом тут же станет известно, и тысячи людей выйдут на улицы. То есть президент должен будет очень серьезно подумать, прежде чем что-либо сказать. Должны быть очень серьезные основания и доводы, прежде чем отказать».

Еще одним объектом для критики независимых экспертов стал не законопроект сам по себе, а то обстоятельство, что в преддверии вступления закона в силу федеральная власть в авральном порядке по старой процедуре меняет губернаторов в проблемных в политическом плане регионах, в результате чего выборы в них откладываются на пять лет. Впрочем, высказывалось и мнение, что расчеты Кремля максимально растянуть процесс перехода к прямому избранию глав регионов являются иллюзорными:

«На самом деле первые выборы губернаторов побудят многие регионы, если не все, поставить вопрос, бороться, требовать, чтобы у них тоже прошли эти выборы. Поэтому я думаю, что это будет такой лавинообразный процесс, и он пройдет быстрее, чем процесс шел в обратную сторону».

Некоторые эксперты представили свой взгляд на то, как будет развиваться борьба на будущих выборах глав регионов. По их мнению, шансы многих действующих губернаторов невелики, потому что основным критерием, по которым их назначали на эти посты, была лояльность, а не эффективность, и многим из них просто не хватает опыта публичной политики. В некоторых случаях реальной угрозой для них станут старые отставленные губернаторы, которые когда-то пришли к власти посредством выборов и знают, как побеждать на выборах. В менее развитых регионах серьезными соперниками

могут стать представители КПРФ, имеющей поддержку значительной части населения. Но с оппозиционными партиями власть будет делать попытки договариваться, а наибольшую опасность для нее будут представлять самовыдвиженцы из бизнеса. Это могут быть достаточно сильные бизнесмены с большими ресурсами, и их участие в выборах чревато расколом региональных элит. В этом плане предстоящие выборы будут напоминать по характеру выборы начала 2000-х годов. В результате перед Кремлем встанет вопрос: кого из действующих губернаторов поддерживать на выборах, а кого не имеет смысла? И следующий вопрос: кого продвигать вместо тех, шансы которых невелики? Можно предположить, что теневая борьба по поводу того, кто должен выступить кандидатом от партии власти, будет напряженной.

* * *

Таким образом, отношение независимых экспертов к возвращению выборности глав регионов сильно отличается от позиций «провластных» экспертов. Все респонденты в этой группе однозначно позитивно отнеслись к перспективе прямых губернаторских выборов. Лишь три эксперта из 19 сочли нужным обратить внимание на связанные с реформой риски и согласились, правда, не безоговорочно, с целесообразностью использования фильтров на этапе выдвижения кандидатов. Картина будущих губернаторских выборов, как она представляется независимым экспертам, во многом совпадает с представлениями «провластных» экспертов: низкие шансы действующих губернаторов и высокий электоральный потенциал выдвиженцев регионального бизнеса.

Оппозиционные политики

Представители оппозиционных партий не проявили готовности подробно обсуждать законопроект о прямых выборах глав регионов. Они расценили законопроект как тактический и при этом неожиданный ход власти. Было высказано предположение, что мотивация у власти двойная: с одной стороны, снизить накал протестных настроений, а с другой стороны, оптимизировать вертикаль власти с учетом изменившихся обстоятельств в обществе, в частности, нацелить губернаторов на укрепление административного электорального ресурса.

Само возвращение к принципу выборности региональной власти оппозиционеры, естественно, приветствовали, а попавшие в законопроект фильтры безоговорочно осудили, оценив их как недемократический инструмент сохранения контроля сверху. Член руководства незарегистрированного ПАРНАСа высказал мнение, что муниципальный и президентский фильтры будут отсекают всех, кроме кандидатов от «Единой России» и системных оппозиционных партий. Но в итоге даже этот ограниченный плюрализм нанесет серьезный удар по существующей политической модели, потому что не во всех регионах местные элиты будут устраивать кандидат партии власти, какая-то часть элит будет объединяться вокруг альтернативных кандидатов.

Оппозиционные политики резко критически оценили то обстоятельство, что в последние месяцы в спешном порядке меняется губернаторский корпус на основе старого

законодательства, в результате чего механизм прямых выборов в близкой перспективе начнет действовать только в некоторых регионах.

2.3. Законопроект о выборах депутатов Госдумы

В оценках законопроекта о выборах депутатов Госдумы наблюдается гораздо меньше различий как между всеми группами респондентов, так и внутри групп, чем по законам о партиях и губернаторских выборах. Мнение подавляющего большинства экспертов и всех оппозиционных политиков – однозначно негативное. Даже признавая актуальность задачи «укрепления связей депутатов с избирателями», изначально поставленной президентом Дмитрием Медведевым в послании Федеральному Собранию 22 декабря 2011 года, эксперты отмечали, что данный законопроект этой проблемы не решает, зато создаст много новых. В частности, подвергались сомнению главные новации документа – нарезка 225 территориальных единиц и отсутствие федеральной части партийных списков. Практически все обращали внимание на непроработанность, запутанность и противоречивость законопроекта. Наиболее общая эмоция, выраженная экспертами – недоумение. Вместе с тем некоторые эксперты из разных групп считают, что у законопроекта есть определенная политическая цель – обеспечить благоприятные условия для прохождения в Госдуму кандидатов от «Единой России» за счет других партий. Наконец, целый ряд и провластных, и независимых экспертов отмечали, что законопроект в его нынешнем виде едва ли станет законом.

«Провластные» эксперты

В ответах «провластных» экспертов относительно законопроекта о выборах депутатов Госдумы редко встречаются оценки его конкретных положений, в основном они ограничились общими характеристиками. Отмечалось, что это «самый слабый», «самый плохой» среди всех законопроектов политической реформы, подчеркивалась его противоречивость, непонятность, сложность для восприятия не только избирателями, но и политиками. Звучали такие формулировки, как: *«сделан на коленке»*, *«авторы пытаются получить все достоинства, которые имеет мажоритарная система, не вводя мажоритарную систему, – и всё это получается через одно место»*, *«вся эта накрученность, вся эта хитросложность, она людей путает»*.

Среди конкретных политических минусов законопроекта чаще всего выделялось отсутствие федеральной части партийных списков, что не устраивает ни одну партию. Ведь у партий на парламентских выборах исчезает лидер, исчезает общенациональная легитимность лидеров и размывается идейно-политическое лицо. Это создает серьезные проблемы даже для нынешних парламентских партий.

В качестве второго существенного политического минуса законопроекта называлось то, что его реализация вследствие дробления партийных списков будет усиливать влияние губернаторов на формирование Государственной Думы. Это минус,

потому что удельный вес губернаторов и региональных элит в целом в политической системе и так будет возрастать в связи с возвращением выборности глав регионов. К тому же не только члены Совета Федерации, но и депутаты Госдумы будут жестко привязаны к региональной составляющей, что может создать определенную неразбериху.

Лишь один эксперт в этой группе охарактеризовал законопроект как ясный, обоснованный, живой, решающий задачу повышения легитимности парламента за счет более тесной связи с избирательными округами и роста узнаваемости депутатов на местах. Но и он считает необходимым внести в законопроект две принципиальные корректировки. Во-первых, восстановить федеральную часть партийных списков хотя бы в размере 5 человек с тем, чтобы сохранить идеологическое лицо партий. Во-вторых, отказаться от идеи, что избирательные округа (территориальные единицы) должны быть образованы во всех субъектах Федерации независимо от численности избирателей. Это положение приведет к тому, что в 10 регионах голоса избирателей будут весить больше (в ряде случаев во много раз больше), чем в остальных регионах, и, по словам эксперта, «тогда ситуация будет проста: кто первый добежит до Конституционного суда, тот этот закон и похоронит».

Обращает на себя внимание, что, критикуя законопроект, «провластные» эксперты альтернативных предложений по реформе системы выборов в Госдуму не выдвигали.

Независимые эксперты

Независимые эксперты называют законопроект, с одной стороны, непоследовательным, половинчатым, «недоделанным», а с другой стороны, странным, малопонятным и бессмысленным. Многие отмечали, что содержащиеся в законопроекте положения по сути не несут ничего принципиально нового и в случае реализации мало на что могут повлиять. Это просто попытка создать видимость мажоритарности при сохранении пропорционального характера избирательной системы в ухудшенной, запутанной форме. В этой связи некоторые эксперты высказывали предположение, что первоначально намерения власти были более серьезными, прорабатывалась возможность возвращения к смешанной системе с наличием одномандатных округов. Однако сработали политические ограничители, и в результате получился документ, который лишь подретушировал действующий закон.

Ряд независимых экспертов считают законопроект не просто бессмысленным, концептуально непродуманным, но и вредным, поскольку предлагаемая в нем организация выборов будет предельно непонятной для избирателей и соответственно ухудшит реализацию избирательных прав, будет работать не на преодоление кризисных явлений в избирательном процессе, а на их углубление. Кроме того, отмечалось, что параллельный запуск этого закона, предусматривающего усиление региональных аспектов парламентских выборов, и прямых выборов губернаторов может вести к их наложению друг на друга и возникновению непредвиденных турбулентностей в федеративных отношениях.

Рассматривая законопроект под углом зрения интересов партий, эксперты отмечают, что он создает неудобства всем партиям, но в разной степени. «Единая Россия» недовольна тем, что в результате отмены федеральной части списка она больше не сможет пойти на выборы во главе с лидерами страны. Еще бóльшие трудности это создаст для парламентских оппозиционных партий, которым будет сложнее, чем единороссам, найти в 225 избирательных округах известных и популярных людей для формирования партийных списков. Однако хуже всего дела обстоят для малых и в особенности новых партий, региональные отделения которых слабы или вообще отсутствуют: столь мелкое дробление избирательных округов при невозможности формирования блоков делает их участие в думских выборах бесперспективным.

Обращалось также внимание на противоречия содержащейся в законопроекте методики распределения парламентских мандатов, которую один из экспертов назвал «совершенно чудовищной». По его оценке, она писалась людьми, которые совершенно ни в чем не разбираются: в соответствии с этой методикой кандидаты, получившие больший процент голосов, могут остаться без мандатов, а кандидаты, за которых было подано меньше голосов, мандаты получают. По мнению эксперта, это усилит несправедливость, усилит внутрипартийные конфликты, вплоть до того, что может возникнуть ситуация раскола партий. Кроме того, в законопроекте не прописаны некоторые гипотетически возможные ситуации. Например, кто получит одно гарантированное депутатское место от избирательного округа, если партия, занявшая там первое место, вообще не выдвинула в этом округе списка кандидатов. Или если в избирательном округе первое место заняла партия, которая в масштабе страны не прошла заградительный 5-процентный барьер. *«У меня есть ощущение, что все это писалось на коленке без четкой проработки того, чем это кончится на практике»*, – отметил эксперт.

Что касается предложений по поводу оптимальной избирательной системы, которая отвечала бы потребностям партийно-политической жизни современной России, то здесь мнения независимых экспертов разошлись. Так, некоторые высказались за сохранение существующей чисто пропорциональной системы, возможно, со снижением барьера прохождения в Госдуму до 3%. Другие считают, что Россия нуждается в пропорциональной системе, но не с общим подсчетом голосов за партии по всей стране, а с разделением страны на несколько крупных региональных групп, в каждой из которых по отдельности партии преодолевают барьер прохождения в Госдуму. Прозвучало мнение, что для приближения партий к реальной социальной почве, к запросам избирателей нужно вводить полностью мажоритарную систему с правом выдвижения кандидатов только политическими партиями. Ряд экспертов придерживаются точки зрения, что лучший выход – возврат к прежней смешанной избирательной системе, которая действовала до 2005 года.

Оппозиционные политики

Критика представителями оппозиционных партий законопроекта о выборах депутатов Госдумы в основном совпадала с оценками экспертов: сверхсложность, запутанность, невозможность разобраться не только для обычных граждан, но и для

депутатов. Обращает на себя внимание выдвинутая членом руководства ПАРНАСа оригинальная трактовка целей, которые преследует власть, предлагая отменить федеральную часть партийных списков. На его взгляд, эта новация направлена на рост заинтересованности руководителей на местах в получении максимального результата. Когда региональным чиновникам, включая губернаторов, предлагается работать на каких-то федеральных политиков, они не проявляют особого усердия. И здесь основная цель – мотивировать региональные элиты активно работать на федеральных выборах.

Представители «Справедливой России» и «Яблока» выдвинули альтернативные предложения по реформе российской избирательной системы. Один из них считает, что нужно возвращать прежнюю смешанную систему с одномандатными округами, в которых кандидаты могли бы выдвигаться как партиями, так и путем самовыдвижения. Такая система помимо всего прочего служит очень хорошей школой для выращивания политической элиты. Другой отмечает предпочтительность связанной смешанной системы по германскому образцу, поскольку она и обеспечивает пропорциональное представительство партий, и позволяет избирателю влиять на персональный состав фракции избранной им партии. Достоинство такой системы в том, что она служит очень мощным средством против бюрократизма партийных инстанций, против диктата сверху.

2.4. Ожидания по дальнейшим шагам в области политической реформы

Респондентам был задан вопрос о том, каких дальнейших шагов в области политической реформы они ожидают от власти. Ожидания оказались, в общем и целом, довольно скромными. В то же время некоторые эксперты поделились соображениями относительно того, какие дополнительные преобразования они сами считают целесообразными.

«Провластные» эксперты

Некоторые из провластных экспертов сочли нужным отметить, что на сегодняшний день предпринимать какие-то серьезные новые шаги нет необходимости. Дальнейшие законопроекты не будут переварены институтами и субъектами политики, поскольку изменившиеся в результате уже принятых и внесенных законов рамки политического процесса потребуют серьезного напряжения сил даже для крупных игроков и для самой власти как таковой. А если эти рамки еще дальше модифицировать, это может стать для них большим испытанием.

Тем не менее, многие провластные эксперты, со ссылкой на законопроект, предложенный спикером верхней палаты Валентиной Матвиенко, указали, что вероятна реформа порядка формирования Совета Федерации. Что касается варианта, предложенного Матвиенко, то некоторые считают его реальным, а другие утверждают, что Конституции РФ противоречат не только прямые выборы в СФ, но и выборы сенаторов в связке с кандидатами в губернаторы. При этом предлагается, через внесение

поправки в Конституцию, вообще отказаться от назначения членами СФ представителей от исполнительных органов и формировать верхнюю палату из председателей законодательных органов субъектов Федерации и такого же количества региональных депутатов.

Двое экспертов упомянули вероятность того, что пойдет процесс делегирования финансовых и иных полномочий от федерального центра к регионам. Однако по этому вопросу будет происходить борьба разных групп влияния, поэтому передача полномочий будет постепенной, очень выборочной и осторожной. Примерно того же можно ожидать и применительно к расширению полномочий и бюджетных основ местного самоуправления.

Ряд экспертов прокомментировали тему создания общественного телевидения. Они придерживаются мнения, что реализация этой идеи в предложенном президентом Медведевым виде не опасна для власти и вполне вероятна, однако сама концепция не очень понятна. Высказывалась мысль, что в ходе реализации проекта возможна борьба между командами Путина и Медведева за влияние на программную политику.

Среди преобразований, которых не стоит ждать от власти, но которые кажутся некоторым «провластным» экспертам желательными, фигурировали расширение полномочий парламента и масштабная муниципальная реформа. В рамках первой темы говорилось о том, что назрел переход к большей ответственности правительства перед Госдумой, к формированию правительства парламентским большинством из представителей победившей партии.

Что касается муниципальной реформы, то высказывалась мысль о том, что в выборах на муниципальном уровне надо разрешить участвовать не только партиям, но и общественно-политическим организациям, а прямые выборы глав муниципальных образований сделать обязательными. Кроме того, следует провести структурную реформу местного самоуправления, ликвидировать «идиотскую систему», при которой город отрезан от окружения: «если это район, то он должен существовать целиком, а не город минус район или наоборот».

Независимые эксперты

Значительная часть независимых экспертов высказала убежденность в том, что новых заметных шагов в деле политического реформирования ждать не стоит. У власти сейчас нет стимулов к тому, чтобы осуществлять дальнейшие политические реформы, поскольку давление снизу, которое сопровождало период до марта этого года, значительно ослабло, а «президентские выборы прошли слишком успешно для власти». Более того, звучали опасения, что и начатые реформы будут максимально выхолощены.

Вместе с тем, стоит отметить наличие альтернативного взгляда, согласно которому надо видеть перспективу, учитывать самостоятельную политическую динамику:

«Власти кажется, что то, что она предложила, не просто достаточно, а это уже чрезмерно. И не надо все это сразу претворять в жизнь. А мне кажется, что когда начнутся реальные преобразования политические, реальные выборы,

система приобретет свой собственный импульс развития. И вот тогда, как мне кажется, можно вполне ожидать серьезного расширения и углубления политических реформ. И направления здесь понятны. Это обеспечение реального разделения властей, которого мы сегодня не имеем. Это и обеспечение гораздо более важных и серьезных функций представительной власти».

В качестве практических шагов власти, которые вероятны в ближайшем будущем, независимые эксперты назвали только два: введение выборности членов Совета Федерации и реализацию медведевского проекта общественного телевидения.

Многие эксперты согласны с тем, что реформирование механизма формирования СФ целесообразно, хотя это и не ключевой орган в российской политической системе. Вместе с тем некоторые выступили с решительной критикой законопроекта, выдвинутого Валентиной Матвиенко. Один эксперт назвал его «полной профанацией», поскольку это фактически не выборы, предполагающие реальную свободную конкуренцию, а изменение делегирования. Другой считает тему выборности Совета Федерации пока совершенно незрелой, непроработанной. На его взгляд, предлагаемый законопроект ни к чему хорошему не приведет – не будет ни повышения качества работы Совета Федерации, ни укрепления его связей с регионами. Третий эксперт настаивает на необходимости продумать оптимальную конструкцию, которая должна исключить навязывание кандидатов из Москвы. По его мнению, без изменения Конституции (отмены положения о том, члены СФ представляют исполнительную и законодательную власть субъекта Федерации) в деле реформирования верхней палаты не обойтись. Согласно еще одной точке зрения, если менять Конституцию, то ради прямой выборности сенаторов, представляющих глав регионов, а вторую половину СФ следует формировать из людей, избираемых региональными парламентами среди своих членов. Такой порядок формирования СФ однозначно лучше, чем нынешний, поскольку он означает, что региональные элиты получают прямой лифт в большую политику.

По поводу проекта создания общественного телевидения все независимые эксперты высказываются скептически. В условиях финансирования из бюджета и утверждения руководства телеканала президентом новое телевидение будет лишь называться общественным, а фактически это будет то же самое государственное телевидение, только немножко другого плана, с более широким кругом тем. В этом проекте нет ни политической, ни практической значимости. Цель власти в данном случае – создать видимость учета мнений общества. Кроме того, было высказано соображение, что существование общественного телевидения имеет смысл только на одной из «центральных кнопок», использование для нового телеканала частоты телеканала «Звезда» сделает его работу неэффективной. Один из экспертов также отметил, что хотя проект по происхождению медведевский, но президент Путин, который к телевидению относится чувствительно, будет контролировать его сам.

Среди реформ, которыми власть всерьез заниматься не собирается, но которые объективно назрели и крайне желательны для общества, независимые эксперты в первую очередь называли обеспечение реальной независимости судебной системы и создание эффективной системы борьбы с коррупцией. Именно независимость судебной системы является ключевым рычагом для укрепления институтов гражданского общества и их влияния на власть.

Эксперты также упоминали желательность децентрализации отношений между федеральным центром и регионами, но признавали, что шансов здесь немного. Отмечалось, что эта тема была инициирована президентом Медведевым, но в текущем году «как-то заглохла». Похоже, что президент Путин к децентрализации не готов, и аргументом против здесь будет возвращение выборов губернаторов, контроль центра над которыми ослабнет. Поэтому данная тема, возможно, будет долго обсуждаться, но едва ли будет выработано какое-то решение.

Также независимые эксперты в качестве важной и нужной для общества реформы, к которой власть не проявляет реального интереса, называли расширение полномочий и укрепление финансовой базы местного самоуправления. Было высказано предположение, что к этому вопросу Кремль, возможно, вернется, потому что центр будет пытаться уравновесить выборных губернаторов, особенно если к власти в регионах будет приходить оппозиция, расширением полномочий местного самоуправления.

Оппозиционные политики

Оппозиционные политики не ждут от власти новых политических реформ. Они отмечали, что если какие-то шаги и будут предприниматься, то они будут носить чисто имитационный характер. Не исключены и попытки закручивания гаек.

3. Имплементация реформ

3.1. Совокупный эффект реформ

Спектр мнений экспертов о том, какой совокупный эффект окажет политическая реформа на российскую политическую систему, оказался весьма широк и варьировался от негативных оценок изменений до признания позитивного эффекта от изменений.

Группа экспертов, которых условно можно назвать «**пессимистами**» (их больше среди «оппозиционных» респондентов), согласилась с тем, что политические реформы не решают накопившихся проблем, поэтому они способны **ускорить и усугубить кризисные явления в российском обществе**. Это произойдёт, во-первых, за счёт возникновения в обществе завышенных ожиданий от реформ, во-вторых, за счёт резкого роста неопределённости и общественных противоречий.

«Не реализована ни одна из стратегий, которая могла бы обеспечить интересы групп общественного процесса. Реформы усиливают неопределённость, подвешенность, и в общем они провоцируют усиление противоречий между разными группами»;

«...Политизация, вполне возможна радикализация общества. Возможна идеологизация, то есть возвращение в политическую жизнь конкурирующих между собой идеологий».

К условным «пессимистам» примыкают и те, кто считает, что **политические реформы не дадут никакого эффекта**: принимаемые меры они считают декоративными, призванными упрочить положение власти за счёт маргинализации оппозиции.

Другая часть экспертов, условные «**оптимисты**» (среди всех групп респондентов), указала на то, что проводимые реформы вполне **способны привести к позитивным, с их точки зрения, итогам**. Эта группа была значительно более многочисленной, чем «пессимисты».

Во-первых, даже в случае отсутствия каких-либо кардинальных изменений непосредственно в политической системе, реформы всё же способны расширить «пространство свободы», стимулировать интерес граждан к демократии, создать более интересное избирателю политическое поле:

«Я думаю, что грубо говоря, станет интереснее. Я думаю, что политические игры станут гораздо менее предсказуемыми. Я думаю, что самые интересные вещи, когда на федеральном уровне все поутихло, будут происходить на региональных политических полях».

Во-вторых, реформы способствуют плюрализации политической системы, развитию гражданской инициативы, возрастанию политической конкуренции на всех уровнях власти за счёт **появления или возвращения публичных политиков**, которые должны стать более эффективными:

«Политическая конкуренция подразумевает публичную политику. Политическая конкуренция предполагает появление новых субъектов. Уже сейчас мы наблюдаем, что законы еще не вступили в законную силу, а субъекты уже стали появляться».

Возрастание политической конкуренции на региональном и местном уровнях видится экспертам одним из важнейших следствий реформ, которое одновременно обеспечивает и **их необратимость**:

«Я думаю, что как минимум более плюралистичная система и больше возможностей для развития инициативы граждан. Я имею в виду, в первую очередь, партии, выборы губернаторов и плюс еще возможные выборы членов Совета Федерации. И эту политическую конкуренцию уже трудно будет потом загнать обратно».

Таким образом, **политические реформы могут ослабить авторитарные элементы в российском политическом режиме** («если за счёт каких-то политических процессов авторитарный режим может сходить на нет, то тут не важно на самом деле, в какой институциональной оболочке будет проходить этот процесс»), в том числе, и за счёт снятия общественного напряжения («социальное напряжение будет снято, и это будет способствовать созданию устойчивых гражданских институтов»).

Ряд экспертов прямо указывали либо косвенно предполагали, что **реформы создают риски, развилки в пути развития политической системы**, поэтому, во-первых,

эффекты реформ будут видны только в долгосрочной перспективе, а во-вторых, эти эффекты могут быть неоднозначными – от «загнивания власти», которое впоследствии повлечёт революционные изменения, до стабильного развития многопартийной системы, а затем и других демократических институтов. При этом политические реформы могут быть полезны не сами по себе, а только если будут сопровождаться и другими жестами власти, которые поднимут доверие граждан к реформам:

«Если поверят, и будут реализованы некие идеолого-политические проекты, которые направлены на разъяснение, на поддержку, на организацию взаимодействия, тогда все эти механизмы станут импульсом для дальнейшего развития. Если не поверят, то останется только разочарование».

В целом, практически все эксперты указывали на то, что политические реформы приведут к росту интереса общества к политике, возрастанию конкуренции, плюрализации публичного поля, в первую очередь, на местном и региональном уровнях, за счёт выдвижения в политику новых фигур (ранее непубличных представителей политических элит; бизнесменов; лидеров мнений). Это, в свою очередь, приведёт к усилению позиций региональной власти в торге с федеральной, что будет обеспечивать постепенную автономизацию региональных властей от центра и возрастание их зависимости от общества. Конкуренция большинством экспертов мыслится как позитивный фактор, однако создающий ряд рисков, связанных с возрастанием неопределённости, а также ростом идеологизации, напряжённости политического поля. Поэтому, в зависимости от позиции эксперта, эти явления рассматриваются как преимущественно позитивные или преимущественно негативные. Более негативно риски «неопределённости» рассматривались лояльными власти экспертами (с их точки зрения, эти риски могут быть устранены постепенной, замедленной имплементацией реформ), тогда как независимые эксперты рассматривали риски, скорее, как неизбежный итог конкуренции, в целом несущей позитивные следствия для оппозиционных сил.

В связи с этим большинство экспертов не берутся предсказывать итоги реформ в долгосрочной перспективе.

3.2. Следствия для президента, министров, губернаторов, партии власти

Не все эксперты согласились с тем, что политические реформы окажут влияние на поведение президента, министров и «правлящей партии». Как правило, позиция, состоящая в отрицании эффекта реформ, была характерна для оппозиционно настроенных экспертов. Они указывали, что поведение правящей элиты может изменяться только в силу внутренних факторов, поэтому с проведением реформ оно никак не связано. Ряд респондентов говорили о моноцентрическом характере политического режима, называя в качестве центральной фигуры Владимира Путина: по их мнению, только он способен оказать влияние на поведение правящей элиты:

«Поскольку Путин является центральной фигурой во всей этой системе, то от него в сущности зависит все остальное. Все фигуры в этой политической

системе. И губернаторы, и так далее. То есть ядро этой системы до сих пор не находится там, где проходит эта политическая реформа».

В особенности, по мнению экспертов, это справедливо для «Единой России», которая, не имея собственных интересов, готова повиноваться политической воле своего лидера. Один из респондентов из группы «провластных» заметил, что «Единая Россия» по-прежнему будет представлять интересы бюрократии, не заинтересованной в изменениях, поэтому *«если она начнет меняться, она просто пропадет. «Единая Россия» похожа на дом в аварийном состоянии, который поддерживают леса. Если все леса убрать, убрать всю поддержку, то она разрушится сама собой и перестраивать что-то в этом доме совершенно бессмысленно».*

Однако консенсусной позицией для большинства экспертов оказалась следующая: **политическая реформа будет работать на ослабление власти в ее нынешней конфигурации.** Власть, по определению, заинтересована в том, чтобы сохранять своё влияние как можно дольше, но она будет вынуждена действовать в рамках объективных обстоятельств, которые мешают сохранению статус-кво.

Во-первых, ряд экспертов указывали на ухудшение качества власти, её компетенций, которое неизбежно будет приводить к её ослаблению в условиях нарастания конкуренции:

«Власть не просто ослабевает. Она становится все более неэффективной. Вообще за 10-12 лет этого авторитарного режима, который сложился, шла негативная селекция людей во власти».

Во-вторых, власть столкнётся с запросом на перераспределение части её полномочий другим акторам политического процесса, и в такой ситуации она вынуждена будет уступить ради сохранения в своих руках других полномочий:

«Те люди, которые сейчас находятся во власти, должны понимать, что у них выбор не в том, чтобы попытаться сохранить все без изменения или кому-то что-то отдать. А в том, чтобы договориться и разделить то, что они сегодня держат единолично или, сопротивляясь, утратить все, что у них сегодня есть».

Что касается поведения правительства, то эксперты в целом неохотно высказывались на эту тему, указывая на невозможность делать долгосрочные выводы о его работе на данном этапе. При этом ряд экспертов считают, что в ходе политической реформы вполне возможно кризисное развитие событий в отношении правительства: поскольку существует и будет существовать большая неопределённость вокруг будущего кабинета министров под началом Дмитрия Медведева, члены правительства будут действовать, руководствуясь краткосрочными личными интересами, что может привести к конфликтам внутри элитных групп:

«Поскольку есть основания полагать, что первое медведевское правительство будет обречено на слив через какое-то время, это значит, что все чиновники должны быть предельно конъюнктурными в своем поведении. И хотя бы они того или нет, они будут думать только о своей собственной шкуре, что может привести к серьезной проблеме, к распаду всей питерской команды».

Другие респонденты под «конъюнктурностью» кабинета министров, скорее, понимали необходимость в большей степени ориентироваться на общественное мнение при принятии решений и в этом смысле предсказывали трудности в осуществлении правительством непопулярных реформ.

Что касается губернаторского корпуса, то, по почти консенсусному мнению респондентов, губернаторы будут вынуждены больше внимания уделять своим регионам, в большей степени учитывать интересы населения, при этом их зависимость от федеральной власти неизбежно будет сокращаться.

Среди конкретных примеров изменения в поведении и полномочиях представителей действующей власти респонденты называли следующие:

1) Уменьшение полномочий премьер-министра, устранение конструкции «тандема»: *«С возвращением Путина на президентское место встанет вопрос, с кем остается премьер-министр. Путин очень сильно раздвинул его полномочия, но ему уже будет неудобно иметь столь сильную фигуру, с такими же сильными полномочиями, как был он сам. ...Ну, вообще в России, как показывает историческая традиция, двое у власти – это неудачно».* При этом, считают эксперты, Владимир Путин на посту президента будет пытаться вернуть доверие всех сегментов общества, чтобы укрепить представления о нем как о «национальном лидере».

2) Усиление влияния администрации президента как центра принятия решений: *«Президентская администрация станет штабом принятия стратегических решений. Соответственно бюджетное послание станет более инструментальным. Президентские послания станут более стратегическими. В администрации станут смотреть на долгосрочные программы министерств и ведомств и так далее».*

3) Сближение Дмитрия Медведева с «Единой Россией», при том что партия в связке с премьером не представляется достаточно сильной конструкцией. Некоторые провластные эксперты, очевидно, располагающие инсайдерской информацией о разговорах в «коридорах власти», даже предполагают намеренное разделение партии власти на «путинскую» и «медведевскую» составляющие: *«Вполне возможно, что на следующих выборах мы будем наблюдать конкуренцию двух правящих партий: Народного фронта и «Единой России», как бы она ни называлась».*

По общему мнению экспертов, серьёзные изменения в поведении президента, премьер-министра и других властных субъектов, перераспределение полномочий между ними произойдут в том случае, если станет очевидна неизбежность изменений ради сохранения политической системы.

«Пока данная политическая конструкция держит, ее никто менять не будет. Если она затрещит, тогда надо будет что-то менять. Искать какой-то другой зонтик».

«Единая Россия»

Среди независимых экспертов наиболее распространённой точкой зрения было отрицание возможностей реформирования «Единой России». По их консенсусному мнению, «Единая Россия» не является партией в классическом смысле, поскольку она

слишком зависима от власти и не имеет собственных интересов. В этом смысле, решение о реформировании или отказе от поддержки «Единой России» вплоть до роспуска партии будет приниматься исключительно властью, а не станет следствием политической реформы.

«Единая Россия» не является субъектом политической жизни. Она вообще не может принять ничего. «Единая Россия» – это инструмент для обслуживания интересов чиновников. Эта структура в принципе не реформируемая, и совершенно не важно, кто там за и кто там против. Вот скажут, что делать – будете делать. Не скажут – не будете делать».

«Поскольку у «Единой России» нет идеологии, она никогда не являлась влиятельной политической силой, которая добивается власти или имеет власть, это всегда был некий рычаг для получения или сохранения контроля над федеральной и региональной властью. И в этом смысле у «Единой России» нет никакой специальной судьбы».

По мнению экспертов из этой категории, вполне вероятно, что «Единая Россия» пройдет через процедуру ребрендинга, однако сущностных изменений в партии не будет, а сам по себе ребрендинг не приведёт к каким-либо существенным изменениям. Другие рассматривают ребрендинг как способ сохранить целостность партии, но только в том случае, если он будет сопровождаться приходом в партию новых фигур. В целом же независимые эксперты скептически смотрят на перспективы «Единой России», отмечая, что партия находится в кризисе, который может привести как к её разделению, так и к полному исчезновению, пусть даже в долгосрочной перспективе.

«Провластные» эксперты также считают «Единую Россию» не полноценной политической партией, а инструментом в руках исполнительной власти. При этом ряд таких экспертов указали, что в последнее время «Единая Россия» находится в процессе трансформации из «партии власти» в обычную политическую партию (чему способствует и частичная потеря интереса к ней со стороны власти), что подталкивает её к большей эффективности, к работе над ошибками. Основным вектором деятельности «Единой России», по мнению этих экспертов, будет осуществление связи между населением и элитами на всех уровнях власти, поиск тех сегментов в обществе, которые будут в ней заинтересованы. По мнению респондентов, «Единую Россию» будет подталкивать к повышению эффективности и поддержка В.Путиным идеи развития Народного фронта. Появление нового лидера, считают респонденты, пойдёт партии на пользу и в инструментальном, и в имиджевом смысле.

«Сейчас надо переструктурировать партию как таковую. Если будут исходить из наличия сегодняшних ресурсов, я считаю, что Медведев должен стать руководителем партии, с учетом его политической конфигурации. Это правительство, которое уже предложено, и мне кажется, что это обеспечит дополнительно больше ответственности партии».

По мнению как независимых, так и «провластных» экспертов, «Единой России» необходимо более чёткое позиционирование внутри партийного спектра, которое позволило бы партии обрести своё ядро электората, поскольку она практически

полностью потеряла избирателей, принадлежащих к условному «среднему классу»: граждан крупных городов со стабильными доходами.

«Мне думается, что «Единой России» в данном случае нужна более четко выраженная идеология, за счет чего она потеряет часть голосов, но приобретет то, чего у нее сейчас нет. То есть устойчивый мотивированный электорат. Поэтому «Единую Россию» нужно будет сейчас создавать заново с ясным пониманием того, что потери продолжатся, но зато у нее появится устойчивый электорат».

«Скорее всего, будет невозможно существование партии «Единая Россия» в ее нынешнем виде, потому что она практически полностью лишилась поддержки городского электората крупных городов. По крайней мере, того, который относится к среднему классу. И ее политическая база в провинции также подвергается достаточно сильной эрозии».

«За год число людей, считающих, что «Единая Россия» – партия жуликов и воров, выросло с 32% до 42-43%. А это примерно весь массив крупногородского населения. И даже больший. И этот процесс неостановим».

3.3. Общие следствия для оппозиционных сил

Практически все эксперты указали, что возможности для политической деятельности оппозиции расширятся. Некоторые из них говорили о расширении возможностей и улучшении условий для оппозиции без каких-либо оговорок. Другие отмечали, что, несмотря на существенные послабления для политической деятельности оппозиционеров, она всё равно имеет ограничения. Среди таких лимитирующих факторов респонденты называли следующие:

1) «Политическая инфантильность» оппозиции, заключающаяся в том, что оппозиционные деятели не ориентированы на долгосрочную перспективу, а склонны преследовать краткосрочные выгоды: *«Слабость нашей оппозиции заключается в очень низком уровне ее компетенции. Очень слабое понимание ситуации, потому что она вся ориентирована не на представительство массовых интересов различных групп, а на борьбу за власть. И это ведет к определенной политической инфантильности».*

2) Оппозиция не выполняет своей основной функции: не является каналом и управленческим механизмом конфликта между обществом и властью. Для того чтобы избежать масштабных социальных волнений, которые возникнут как реакция на принятие непопулярных решений, власти нужно перестать препятствовать созданию сильной оппозиции;

3) Российской оппозиции трудно выступать консолидировано: *«Будет, скорее всего, первое время очень много партий, потому что я не очень высоко оцениваю способность наших оппозиционеров к быстрому мирению».*

Преобладающее большинство респондентов считают, что **политическая реформа окажет различное влияние на разные оппозиционные группы**. Для того, что сегодня называется «**внесистемной оппозицией**» это, прежде всего, возможность закрепиться в правовом поле. Так, эксперты указывали, что послабления в регистрации партий дают оппозиции новое направление деятельности – партийную работу (создание, регистрация партий, ведение кампаний), которая может отвлечь внимание этих сил от уличной протестной активности. В качестве лидеров, которые могли бы реализовать это направление, назывался, например, Владимир Рыжков и Республиканская партия. По мнению респондентов, безусловным плюсом для вновь создаваемых партий будет возможность участия в местных и региональных выборах, борьба за яркие региональные фигуры и, соответственно, увеличение шансов на победы. Однако оппозиции придётся сотрудничать с властью и искать баланс между интересами власти и перспективами собственного развития.

«Так или иначе, часть энергии будет канализирована в этом направлении, и понятно, что кто-то будет заниматься партиями, кто-то – протестами. Но я вполне допускаю, что какие-то партии, не слишком опасные для Кремля, возможно, будут зарегистрированы, смогут выйти на федеральный уровень, и это даст им возможность ведения компаний, привлечения к себе внимания и так далее».

«Внутри оппозиционных сил будут возникать и уже возникают свои внутренние расколы между старшим поколением, которое больше склонно к соглашательству ради каких-то властных позиций и спокойной жизни, и более молодым поколением, которое будет думать о России после Путина».

При этом эксперты не исключают и возможности дальнейшей маргинализации внесистемной оппозиции, угрожающей тем фигурам и партиям, которые полностью откажутся от сотрудничества с властью (в качестве примера приводился Гарри Каспаров).

Системная оппозиция, по мнению респондентов, вынуждена будет приспосабливаться к новым реалиям, однако для разных партий механизмы адаптации также будут разными: КПРФ и «Справедливой России» вполне можно взять на себя функции партий контролёры, а ЛДПР будет акцентировать патриотическую и даже националистическую составляющую своей программы. Часть системных партий должна будет сотрудничать с властью и, так же, как и вновь создаваемые партии, обратить внимание на регионы. По мнению респондентов, именно региональный уровень позволит системной оппозиции начать адаптацию к изменившимся условиям:

«Дело в том, что для людей самое главное в голосовании – это их собственные интересы. И мы видим, как они голосуют. Они хотят наказать, они не видят альтернативы. И они хотят нового человека. И если они почувствуют, что это в их интересах, они спокойно могут проголосовать за оппозиционную партию и лидера на следующих президентских выборах».

3.4. Отношение общества к власти. Радикализация протестных настроений

По мнению большинства экспертов, **реформы стали ответом на кризис доверия между властью и обществом**, который некоторыми экспертами был назван «кризисом легитимности власти». Эксперты говорили о двух направлениях развития этого кризиса: во-первых, социальный запрос к власти со стороны социальной «периферии», т.е. жителей небольших населённых пунктов, граждан с низкими доходами и т.д. (повышение уровня жизни, борьба с кризисом); во-вторых, - политический запрос на институциональные реформы, которые бы обеспечили представительство во власти интересов социального «центра», т.е. жителей крупных городов, людей с относительно высокими доходами, широким доступом к информации и т.д. Ни один из этих запросов, по мнению «оппозиционных» и независимых экспертов, в полной мере не был реализован властью, что вызвало фрустрацию, вылившуюся в рост социального напряжения. По характеристике респондента-социолога,

«Мы имеем дело с кризисом легитимности власти. Резким ее ослаблением, вызванным деятельностью самой власти. Рокировкой тандема и нарастанием протестного движения, вызванного этим. Мы фиксируем падение доверия к власти и падение поддержки во всех группах общества. В периферийной депрессивной провинции недовольство росло из-за того, что власть не выполняла социальные обещания. Надежда на социальное государство и все, что связано с этим, она довольно быстро таяла. Второй тип недовольства характерен для населения крупных городов, где сложилась развитая рыночная инфраструктура, где зависимость от власти слабее и где уже началось формирование чего-то вроде прототипа среднего класса. Перспектива сохранения авторитарного режима на 6, 12 и более лет, она их сильно встревожила, поскольку это люди более информированные и более образованные, они понимают, что политическая система является тормозом для развития общества и экономики. Власть оказалась в ситуации делегитимации, и она попыталась снизить этот уровень недовольства и напряжения путем включения в действующую систему некоторых элементов оппозиции».

Более того, некоторые эксперты (в основном, независимые) выражали мнение о том, что недовольство властью присутствует и в самой элите, которая сейчас не является монолитной. Причём речь идёт не только о региональных элитах (которые практически всем респондентам представляются неоднородными и имеющими интересы, зачастую прямо противоположные интересам центра), но и о части федеральной элиты, которая считает свои интересы «ущемлёнными».

«Более глубокий раскол правящей элиты не исключен. Особенно ближе к следующим президентским выборам и в случае дальнейшего роста протестных настроений. Я не случайно первой упомянул правящую элиту. Поскольку правящая команда начинает постепенно рассыпаться и в конечном итоге может начать войну друг с другом и на политическом, и на партийном поле».

В соответствии с консенсусным мнением респондентов, **проводимые реформы будут способствовать вовлечению в политическую жизнь всё большего числа граждан.** Опрошенные социологи отмечали, что российское общество в целом готово к тому, чтобы расширить круг своих интересов и на политическую сферу:

«Мы знаем это из опыта других переходных стран, где поначалу была точно такая же апатия, отчуждение от политики, очень сильные такие государственно-патерналистские ориентации. Но по мере изменения институтов и по мере включения людей в процесс обсуждения росло их участие, вовлечение в политический процесс, прежде всего на низовом уровне. Появлялось больше ответственности и больше склонности к демократии».

Более того, эксперты отмечали, что некоторые подвижки в общественном сознании уже произошли. По их мнению, одно из важнейших изменений – осознание российским обществом ответственности власти (и, в особенности, избранного президента) за происходящее в стране.

«Не надо сбрасывать со счетов такую вероятность, что Путин за этот срок превратится просто в президента. В прямом смысле этого слова, в обычного президента, как в любой другой стране. У которого нет там никакого чудесного рейтинга. Он может быть популярным, может быть международно признаваемым. Но он станет ответственным за происходящее во всей стране, и это будет колоссальное изменение всей ситуации».

Звучало мнение и о том, что нарастанию общественной активности способствует отход социума от восприятия власти как монолитной конструкции: это даёт обществу возможность «прощупывать» границы, задаваемые властью:

«Но, с другой стороны, никто же не знает, что там за этим потолком. Что может быть, если его не залить. Что там на чердаке? Или, по крайней мере, попытаться сделать так, чтобы он все время не висел над головой, может его как-то поднять. Так что вот это ощущение, что может быть больше что-то изменено, оно очень важно».

Ряд экспертов указывали, что триггером к нарастанию активности общества, в том числе, и протестной, может стать ухудшение социально-экономической ситуации – оно рассматривается как весьма вероятное. Другим фактором, который будет способствовать радикализации протеста, станет активность оппозиции. Используя популистские лозунги, она сможет привлечь и тех граждан, которые ранее характеризовались социологами как «консервативное большинство».

«Политические лидеры для того, чтобы обрести популярность, разумеется, будут выступать с достаточно резкими, радикальными заявлениями. То есть, будет происходить такая взаимная радикализация. Лидеры будут наэлектризовывать общество. И оно будет требовать еще большей радикализации. Я думаю, что вот этот процесс может быть запущен, как снежный ком».

При этом «провластные» эксперты в своём большинстве говорили об обратном сценарии: по их мнению, увеличение темпов экономического роста, отражающееся на

благополучии граждан, - это фактор, способный свести протестную активность общества к незначительной.

«Градус протеста – это вообще не измерение. Нет сегодня такого. Уровень протестных настроений по социологии находится почти на низу. И будет падать дальше. Если удастся Путину удержать темпы экономического роста выше четырех, он вообще умрет».

Тем не менее, отрицая возможность нарастания протестной активности, «провластные» эксперты не отрицают того, что заинтересованность общества в политике будет увеличиваться через другие механизмы, например, гражданский контроль.

Повышение заинтересованности граждан России в политике будет связано и с тем, что общество сейчас находится в процессе структурирования интересов, кристаллизации общественных запросов к власти. Этот процесс, как указывают эксперты, характерен для всех групп общества, однако особенно сильно прослеживается в условном «среднем классе», который формирует запрос на институциональные перемены, что является наибольшим вызовом для власти.

«Перед образованной и уже чего-то добившейся частью населения очень непростой период, потому что предстоит как-то скристаллизироваться, осознать собственные интересы и выработать какие-то формы представительства. И взаимодействия с другими группами».

«Среда среднего класса обладает чрезвычайно высокой сопротивляемостью. В плане выстраивания отношений и доверия, в плане общемасштабной политики. Это доверие не складывается, и то, что мы наблюдаем в среде городского среднего класса сегодня, это большой разброс политических симпатий, которые в основном носят чрезвычайно пассивный и демотивированный характер. В этом смысле отношения со средним классом – дело очень нелегкое, выстраивание с ним отношений, скорее всего, потребует нешаблонных подходов».

Интересно, что почти ни в одном из интервью не было предположений о том, что массовые протесты достигнут «опасного градуса»: эксперты уверены, что ни власть, ни общество не допустят сценария общественных протестов, предполагающего кровопролитие (за исключением одного из экспертов, который не исключил возможность серии политических убийств в текущем электоральном цикле). В целом никто не предполагал, что последствия политической реформы могут привести к каким-либо опасным общественным явлениям («массовым фобиям», нарастанию жестокости и т.д.): в понимании экспертов наиболее драматический сценарий – это массовые уличные протесты.

4. Сценарии политического развития

4.1. Партийная система

4.1.1. Изменения в партийной системе. «Хаотизация» политики. Какие партии станут реальными политическими игроками?

Оценивая количество партий, которые могут быть зарегистрированы, практически все респонденты говорили о том, что на первоначальном этапе получить юридическое оформление сможет много партий. Количественные оценки варьируются от 10 до нескольких десятков. Некоторые из экспертов ставили это количество в зависимость от того, насколько избирательным будет подход власти к регистрации. Прогнозировать, насколько жёстким будет отсев партий на этом этапе, большинство респондентов отказалось. Хотя звучали и мнения о том, что власть намеренно регистрирует как можно больше партий, чтобы ослабить те из них, которые действительно могут претендовать на голоса избирателей.

«Я думаю, что регистрировать будут всех подряд. Для этого закон и принимался, чтобы как раз наряду с нормальными партиями зарегистрировалось несколько десятков или сотен издевательств над здравым смыслом».

Но, говоря о перспективах новых политических игроков, эксперты указывали на ряд факторов, которые приведут к сокращению количества партий в более долгосрочной перспективе. Так, к следующему электоральному циклу, по оценкам респондентов, в России будет от 3 до 10 зарегистрированных политических партий.

«В конечном итоге останется максимум три. Не считая партию власти. Потому что это оптимальное число для нынешней России. В ее политическом контексте. Потому что, я обращаю внимание, процентный барьер остается, и как бы ни привлекательна была партия с точки зрения политического стеба и экзотики, в Думу она не пройдет совершенно точно».

Во-первых, в течение предстоящего электорального цикла предстоит малое количество выборов. При условии совмещения муниципальных выборов с думскими, а также принятия закона о выборах губернаторов в первоначальном виде (жесткий «муниципальный фильтр», через который вряд ли пройдут кандидаты от малых партий) у партий уменьшаются возможности набрать вес за счёт избирательных кампаний: *«Дело в том, что партии набирают политический вес во время выборов. А выборов в течение предстоящего законодательного цикла будет мало».*

Во-вторых, сохраняется неравный доступ политических игроков к средствам массовой информации. Независимые эксперты часто говорили о монополии действующей власти на телеэфир. По мнению социологов, это серьёзная проблема, так как небольшие населённые пункты ещё долго будут зоной с ограниченным доступом жителей к Интернету (который не был монополизирован властью). *«В какой степени удастся разбить монополию Кремля на телевидении? Это с одной стороны. А с другой стороны, очень важный процесс, который идет сейчас – это развитие Интернета, потому что в крупных городах, таких как Москва, Питер, Екатеринбург, фактическая монополия*

государственного телевидения на пропаганду разрушена». Но тот же эксперт прогнозирует, что в малый город и на село Интернет будет проникать медленно, так как там низок запрос на его использование.

В-третьих, будут сказываться проблемы с финансированием деятельности партий. Эксперты считают, что развитие партий и партийной системы возможно тогда, когда в эту сферу придут новые игроки, обладающие финансовыми ресурсами: *«Все зависит от того, насколько сохранится контроль за финансированием политической деятельности. Если политическая деятельность будет контролироваться так же, как и до того, то в общем будет много мелких нищих партий. Если в политику придут какие-то ресурсы и группы интересов, то, может быть, что-то будет по-другому».*

Тем не менее, «оптимистично» настроенные респонденты говорили о том, что новые партии, прошедшие через испытание выборами, будут работать более эффективно, чем «старые» парламентские партии, будут обладать более чёткими стратегиями развития.

Некоторые респонденты обрисовали своё видение обновления партийного спектра, которое произойдёт по итогам политической реформы. По их мнению, будет зарегистрировано по 2-3 более или менее перспективные партии в каждой части спектра: выражающие либеральную идею (партия Прохорова, ПАРНАС, Республиканская партия), националистические партии (партия Белова и Демушкина, партия Крылова и Тора, «Другая Россия»), новые левые партии («Рот Фронт», радикальные коммунисты).

«Хаотизация» политического поля многими экспертами признавалась как наиболее явный риск, связанный с принятием закона о политических партиях. Для одних экспертов этот риск является побочным следствием создания множества новых партий, который может быть успешно преодолен при условии того, что новые игроки смогут договориться между собой.

«Я не считаю, что много игроков – это минус. Просто это может быть плюс, а может быть и минус. Все будет зависеть от их умения объединяться против общего врага, что может их усилить. И я не думаю, что там что-то будут специально создавать и провоцировать, потому что, честно говоря, никто не может навредить российским оппозиционерам больше, чем они сами».

Для других (в особенности, оппозиционных) экспертов хаотизация политики – это цель, а следовательно, неизбежный итог принятия закона о политических партиях. По их мнению, политическое поле заполнится микропартиями, которые будут отнимать голоса у более сильной оппозиции, а «Единая Россия», получая меньше голосов на выборах, будет иметь более широкое представительство в Думе за счёт пересчёта голосов между партиями, не преодолевшими проходной барьер. *«Рычаги реальной политики будут оставаться в руках тех, у кого они сегодня реально находятся. Поэтому будет происходить хаотизация не всей политики в целом, а хаотизация определенных сил, которые могли бы предложить свой выбор»*, - суммирует оппозиционный политик.

Несколько независимых экспертов приводят контрдовод на эту позицию: несмотря на то, что идея создания «управляемого хаоса» могла действительно присутствовать, когда власть инициировала политические реформы, неизбежно выделение сильных игроков, которые составят реальную конкуренцию «старым» партиям. Целый ряд

респондентов (в том числе и «провластные») говорили о том, что российские избиратели делают политический выбор более рационально, чем в 90-е годы.

«Сценарий управляемой многопартийности и фрагментации оппозиции присутствует в головах у властей, но риски связаны с тем, что всю эту систему они контролировать не смогут. И в силу внутренних противоречий, когда разные группировки могут поддерживать или не поддерживать разные партии. И в силу того, что фактор общественной поддержки будет становиться более значимым и некоторые партии будут иметь свой гарантированный электорат, что бы по этому поводу ни думали в Кремле».

«Есть так называемый принцип полезного голосования. Люди голосуют за кого-то одного один раз. Второй раз они уже выбирают того, у кого побольше шансов. И в конце концов складывается стабильная система, похожая на западную. А для того, чтобы устоялась система в рамках принципа полезного голосования, надо до четырех электоральных циклов».

«Я не думаю, что так называемая «хаотизация» политического пространства – это плохо. Потому что там начнется естественный отбор. Ну, хорошо – возникнет 98 организаций, которые назовут себя партиями. И даже в этой квазипартийной среде, которая является идеологически пропагандистской, даже там они в результате конкуренции быстро отсеются».

4.1.2. Партия «среднего класса». Националистическая партия.

Большинство экспертов считают, что создание партии «среднего класса» в ближайшем будущем весьма вероятно. Правда, среди респондентов были и те, кто думает, что такая партия вряд ли появится. Обосновывая свою позицию, они говорили о том, что в России уже был неудачный опыт создания либеральных партий, что средний класс в России не сформирован.

«Партию среднего класса у нас уже создавали раз шесть. Так же как и социал-демократическую партию. И я сомневаюсь, что это удастся сделать на седьмой раз. Я очень скептически отношусь к идее, что у нас средний класс имеется. Я вообще в это самым серьезным образом не верю».

Другие отрицали возможность создания партии «среднего класса», поскольку эта группа общества, по их мнению, не обладает какими-либо консолидированными интересами, по существу, ей не нужна «своя» партия.

«Партии среднего класса не бывает. Бывают партии идеологии и партии интересов. У рассерженных горожан два совершенно разных интереса. Это идеологическая мотивация на основе эмоциональной реакции на несправедливость, которая там представляется, слушая «Эхо Москвы». Но есть отсутствие рефлексии по поводу собственных интересов».

В качестве наиболее перспективных лидеров для партии «среднего класса» экспертами назывались Михаил Прохоров и Алексей Навальный. При этом респонденты

указывали, что между этими лидерами существуют серьёзные различия: Алексей Навальный в большей степени воспринимается как талантливый публичный политик, обладающий политическим чутьём, чувством конъюнктуры (отмечалось почти всеми экспертами), при этом игрок внесистемный, а Михаил Прохоров – как обладатель необходимых для создания партии материальных ресурсов, при этом не совсем заинтересованный именно в партийном строительстве. Кроме них респонденты также называли Владимира Рыжкова (*«Рыжков сохранил вполне позитивный имидж, сейчас его надо немножко обновить, и ему главное здесь не заиграться, потому что вот эти все его друзья могут его не туда завести»*), Григория Явлинского, Михаила Касьянова и Бориса Немцова (в качестве лидеров ПАРНАС). В качестве менее вероятных фигур также назывались Алексей Кудрин и Илья Яшин. Существует и мнение о том, что ни одна из известных фигур не сможет удержаться в публичном пространстве в течение ближайшего года – двух, а на смену этим лидерам придут новые фигуры, скорее всего, из регионов.

«Мы говорим о консолидации каких-то свобододолюбивых сил, креативного класса. На сегодняшний день, хотя я не знаю, что будет завтра, я не вижу возможности консолидации этой социальной группы вокруг некоего партийного проекта. Ну, кроме фигуры Прохорова. Все остальное несерьезно. Прохоров человек из истеблишмента».

Говоря об идеологических особенностях партии «среднего класса» эксперты разошлись во мнениях. Одни отмечали, что она должна будет использовать в своей платформе критику власти, экономический либерализм и социал-демократические идеи – то есть, по сути, речь идёт о catch-all party. Другие говорили, что партия должна будет использовать лозунги «демократического рынка и порядка», однако эта идеология, для того, чтобы она была воспринята обществом, нуждается в тщательной проработке и учёте российской специфики экономической и политической сферы. Наконец, многие отмечали, что идеология новой партии должна основываться на политическом либерализме, не акцентируя экономические вопросы.

Ряд экспертов считают, что партия «среднего класса», или правая партия, защищающая капитализм, неизбежно будет использовать националистическую идеологию (это свойственно правым партиям во всём мире), вне зависимости от того, кто станет лицом этой партии. Большинство экспертов отмечали, что национализм у партии «среднего класса» должен быть весьма умеренным. Один из респондентов сделал оговорку: если лидером партии капиталистов станет Навальный, националистическая идеология партии будет более чёткой и оформленной, если же партию возглавит Прохоров – националистическая риторика будет более осторожной.

«Партия, защищающая капитализм в России, может быть по своей природе только националистической. То есть время, когда существовали организации вроде Демократического выбора России, прошло. В том виде, в котором либерализм существовал в 90-х годах, он умер. А социальные силы, которые выступают за сохранение капитализма, будут теперь всегда националистическими».

Наибольшие перспективы, по мнению экспертов, правая партия будет иметь в крупных городах, являющихся социальным «центром», – более модернизированных и

демократических, чем периферия. Однако звучало и мнение о том, что партия «среднего класса», как и любая другая, должна будет позиционировать себя как общенациональная. Оценивая возможные масштабы поддержки партии «среднего класса», эксперты говорили о диапазоне от 10% до 20%.

«Любая партия, которая будет создана, должна представлять интересы как национальная партия. И партия среднего класса должна быть общенациональной. И Болотная как раз и показала, что наиболее эффективны те лозунги, которые не разъединяют народ, а наоборот объединяют».

Звучало и мнение о том, что для успешного функционирования каких-либо партий необходимо реформирование политической системы: нужно обеспечить, чтобы партии являлись механизмом связи социальных групп с властью, были наделены возможностью участвовать в принятии решений, выступая от имени этих групп и обладая ответственностью перед ними.

«До сих пор мы имели политические партии как некий кулинарный продукт. Есть запрос на защиту прав пенсионеров. И партия сканировала себя как отвечающая этому запросу. Но у нас нет политической системы, где этим партиям уготована не декоративная роль. Я вижу проблему в том, чтобы перейти к такой системе, в которой партии действительно, посылая своих представителей в парламент, в регионы, могли бы добиваться принятия каких-то решений, лоббировать, влиять на принятие этих решений и нести за них ответственность».

Создание и регистрация партии националистического толка также признается большинством экспертов из всех групп (и «лояльными», и «оппозиционными») весьма возможной. А некоторые независимые эксперты даже считают это необходимым для канализирования протеста русского большинства, хотя и предполагают, что националистические партии будут регистрировать крайне неохотно. Многие эксперты предполагали, что появится не одна националистическая партия. Звучало мнение о том, что на правом фланге политического спектра будут сосуществовать одна крупная провластная партия и множество мелких, более радикальных, либо примерно равные по ресурсам, но обладающие идеологическими различиями игроки.

Однако для того, чтобы националистическая партия была успешной, она должна, по мнению респондентов, соответствовать ряду критериев.

1. Её лидеры должны быть фигурами, приемлемыми для современного истеблишмента, а таких деятелей в среде российских националистов мало. В связи с этим эксперты ожидают, что националистический сектор политического спектра должен пополниться новыми лицами.

«Им нужно будет для того, чтобы состояться как политическая сила, привлечь к себе какие-то более заметные фигуры. Более приемлемые для чиновничьего истеблишмента, а это все не просто. Это требует достаточно серьезной работы».

2. Её идеология не должна быть радикальной, в противном случае такая партия будет отталкивать электорат: *«Мелкие националистические группы и объединения выступают триггерами для внесения тех или иных националистических лозунгов. Но в*

своем таком радикализме и экстремизме они отталкивают большую часть людей». Кроме того, по мнению ряда экспертов, российское общество отличается повышенной толерантностью, поэтому национализм должен быть выражен, скорее, как защита отечественных товаропроизводителей.

3. Националистическая партия будет более успешной, если на идеологическом поле с ней не будут конкурировать старые партии, использующие националистическую риторику («Единая Россия», ЛДПР), или даже «Народный фронт». Интересно, что на это указывали и «провластные» эксперты, которые признавали, что власть стремится каким-то образом – хотя бы частично – ответить на умеренно-националистический запрос населения.

4. Новая партия должна будет сочетать национализм с какой-либо другой идеей – по примеру идеологической ориентации Алексея Навального, сочетающего национализм и борьбу с коррупцией. *«Я думаю, что будет много националистических партий, и все они будут под столом находиться, пока Навальный или кто-то другой не осуществит склейку национальной идеи с какой-то еще. Это также может и Rogozin сделать. Склею национальную идею с социальной, моральной или какой-то еще».*

Эксперты прогнозировали, что в партийном строительстве в националистической среде могут быть задействованы следующие фигуры и организации: Национал-демократическая партия Холмогорова-Крылова, Дмитрий Rogozin, Бабкин («Партия дела»), Белов и Дёмушкин (ультранационалисты), Крылов и Тор (национал-демократы), Савельев («Великая Россия»), Бабурин (Народный союз), Лермонтов (левые националисты, «имперцы»).

Некоторые из экспертов количественно оценили нишу, в которой могла бы действовать националистическая партия. По их мнению, за неё могло бы голосовать около 10% избирателей.

4.1.3. Левая партия

Мнения экспертов о том, возможен ли успех новой левой партии, разделились. С точки зрения одних, более или менее радикальные левые в новой России политического успеха традиционно не имели, а в настоящее время условий для их успеха ещё меньше, чем ранее. В обществе существует запрос на социальную справедливость, однако он не имеет ничего общего с целостной социалистической или коммунистической идеологией. Также звучало мнение о том, что классического разделения партий на правые и левые в России нет, поэтому левую часть политического спектра может охватить любая партия, вплоть до националистической.

«Когда были более или менее хорошие политические условия, левые партии участвовали в выборах, и нельзя сказать, чтобы они не пользовались поддержкой, но пятипроцентный барьер никогда ни одна из этих партий не преодолевала. А сейчас ситуация для этих партий в России не стала более благоприятной, скорее наоборот».

«У нас очень смешная ситуация получается с левыми и правыми. Во всем мире националисты – это правые. А у нас они, судя по всему, будут достаточно левые. И наши левые коммунисты без особого труда с националистами находят точки соприкосновения».

Значительная часть экспертов считают, что у левой партии нет перспектив, поскольку эта часть идеологического спектра уже занята КПРФ. Сосуществовать с КПРФ полноценная партия не сможет, поэтому левые силы не способны перерасти формат радикальных группировок.

«Я, думаю, что самое лучшее, что можно будет сделать для появления этой новой силы, так это нанять киллера для Зюганова».

«Если они смогут сожрать КПРФ, так вот она, перспектива. Если отдельно, то нет перспективы. Сожрать руководство КПРФ».

Из этой дилеммы, по мнению респондентов, есть и другой выход: новая левая партия должна придерживаться социал-демократических ориентаций, поскольку эта часть спектра оказалась свободной.

«Исторически говоря, коммунисты воевали с социал-демократами. А в нынешних условиях, и до этого постсоветских, коммунисты не принимают социал-демократов как соглашателей. И как раз социал-демократические силы могли бы представлять интересы не средних, а опосредующих слоев».

Другие эксперты полагают, что у левой партии есть вполне viable перспективы развития. Так, подобная партия может существовать в виде сетевой структуры, которая может быть легко мобилизована в случае необходимости, считает один из респондентов, отмечая, что такой структурой может стать «Левый фронт». «Оппозиционные» эксперты ожидают, что создание новой левой партии будет поддерживаться Кремлём, поскольку эта партия сможет частично отобрать голоса у КПРФ. По мнению некоторых независимых респондентов, КПРФ с трудом поддаётся реформированию, поэтому в новых условиях она будет постепенно ослабевать, предоставляя пространство новым левым силам.

Практически все эксперты единодушно отметили Сергея Удальцова в качестве наиболее вероятного лидера новой левой партии. По их мнению, он уже делает шаги, которые способны привести к серьёзным изменениям на левом фланге – вплоть до поглощения КПРФ новой структурой. Удальцов, считают респонденты, вполне удовлетворяет запросам тех, кто придерживается левой идеологии, но не видит Геннадия Зюганова в роли лидера.

«В левом движении начинается постепенная смена поколений, и вопрос в том, приведет ли это к замене партий или эта смена произойдет внутри КПРФ и соответственно КПРФ останется лидером на этом фланге, но с другим лицом».

При этом среди всех групп респондентов были и такие, кто считает, что Сергей Удальцов не сможет создать новую левую партию, способную эффективно работать. Такая точка зрения обосновывалась тем, что у Удальцова и его сторонников нет налаженных связей с региональными элитами и нет ресурсов для того, чтобы заинтересовать людей в регионах в сотрудничестве с новой партией. Другие указывали на существующие стилистические и идеологические расхождения между Сергеем

Удальцовым и коммунистами, отмечая, что в настоящий момент Удальцов стилистически ближе к либералам.

«Удальцов очень популярен в среде «околояблочной» интеллигенции. Интеллигенции, которая раньше ориентировалась на «Яблоко». И совершенно он никто для коммунистической аудитории. Его, что называется, обстоятельства вынуждают дрейфовать вправо, и от этого он никуда не денется».

Помимо Сергея Удальцова, независимые эксперты называли и другие фигуры, которые могли бы претендовать на лидерство на левом фланге политического спектра. В основном это политики из партии «Справедливая Россия»: Оксана Дмитриева, Галина Хованская, Олег Шеин, Илья Пономарев. Кроме того, упоминался Сергей Глазьев. Как считают респонденты, эти фигуры могли бы быть успешными, поскольку они и идеологически, и стилистически отвечают ожиданиям российского электората (левый фланг, но умеренная идеология) и имеют опыт политической деятельности.

4.1.4. Парламентские партии в условиях конкуренции.

Ряд экспертов из всех групп транслировали пессимистичные взгляды на судьбу нынешней парламентской оппозиции. Они указывали, что успех КПРФ и «Справедливой России» на последних выборах в Госдуму был связан с протестным голосованием: эти партии получили голоса городского среднего класса, воззрения которого имеют мало общего с их политической платформой. Следовательно, если экономическая конъюнктура в течение ближайшего электорального цикла будет благоприятной, а партийное пространство – более конкурентным, то традиционные партии столкнутся с оттоком избирателей. Кроме того, серьёзным ударом для парламентских партий может стать смена их лидеров.

«Провластные» эксперты говорили и о том, что кризис парламентской оппозиции наблюдался и до начала политической реформы, которая только ускорит упадок старых партий.

«Население России по-прежнему партиям не доверяет. И в этом виноват не Кремль, а сами партии, которые потеряли доверие электората в глобальном смысле этого слова. Поэтому на последних выборах результат КПРФ и ЛДПР показал, что люди проголосовали против «Единой России», а не за эти партии».

Перечисляя вызовы, с которыми придётся столкнуться нынешней парламентской оппозиции, эксперты называли следующие факторы:

1. Конкуренция со стороны новых партий, которые могут быть более эффективны в привлечении избирателей: *«Я не склонен считать, что всё полностью изменится и перевернется, но на каждом фланге у каждой из этих партий будет один довольно сильный конкурент».*

2. Конкуренция со стороны региональных лидеров, не имеющих чёткой партийной идентификации. Политическая реформа создаёт более благоприятные условия для продвижения таких фигур, а значит, партии им не будут нужны: *«Вопрос не в программах*

и не в политических установках. А в политической практике. Если раньше партии обладали лицензией на вот этот политический фаст-фуд и задорого продавали свою франшизу в регионах, то сейчас стоимость этой франшизы резко упадет».

3. Запрос на внутреннее реформирование, обновление партий, на который ни ЛДПР, ни КПРФ не могут дать внятный ответ, поскольку скованы старым электоратом и слишком зависимы от фигур нынешних лидеров.

4. Сложные отношения с властью. С одной стороны, сохранение зависимости от власти предполагает наличие привилегий, гарантирует представленность в Госдуме, с другой стороны – поле для манёвра, в том числе и в принятии кадровых решений в партии, сужается: *«Скажут кому-нибудь из этих партий, меняем Зюганова на Удальцова. Они побрызжат, может быть, даже потребуется полгода или год, но им придется меняться. А здесь возникает у партии конфликт между собственным единоличным положением, которое есть у партии, и вот той оплатой по счетам, которую они получают за присутствие в этой большой четверке».*

Особый пессимизм экспертов был связан с партией «Справедливая Россия», поскольку, по их мнению, партии будет трудно преодолеть внутренний раскол, который затем может стать причиной выхода из партии ряда депутатов. Независимые респонденты предсказывали, что депутаты, отделившиеся от «СР», смогут либо создать свою партию, либо присоединиться к какому-либо из существующих движений, например, к ПАРНАС.

«Проблема со «Справедливой Россией» связана не с тем, что новые законы принимаются. А с тем, что сама партия неоднородна и ее возглавляет человек, который и в самой-то партии не пользуется достаточной поддержкой, да и в обществе тоже».

Правда, звучало и мнение о том, что у «Справедливой России» больше шансов на выживание, чем у ЛДПР, поскольку у партии есть своя ниша. Однако выживание партии возможно только при условии смены лидера (чаще всего в качестве перспективного лидера для «СР» называли Геннадия Гудкова или Оксану Дмитриеву).

4.2. Межпартийная конкуренция и выборы в Госдуму

4.2.1. Досрочные выборы. Результаты выборов

Мнения экспертов по поводу вероятности досрочных выборов депутатов Государственной Думы разделились без какой-либо корреляции с принадлежностью респондента к идеологическим группам, но в целом практически все эксперты считают их маловероятными: во всяком случае, с «повестки дня на ближайшее будущее» эта тема точно ушла.

Ряд респондентов полностью отрицают возможность проведения досрочных выборов, указывая, что для этого сейчас нет никаких оснований. Власть не заинтересована в новых выборах, а общество не сможет «продать» этот вопрос, поскольку в нём

заинтересована лишь относительно небольшая его часть. Кроме того, досрочные выборы, по мнению нескольких «провластных» экспертов, приведут в Думу те же партии в том же соотношении, какое существует сейчас.

Другие считают, что досрочные выборы в Государственную Думу с разной степенью вероятны как ответ на какой-либо кризис, который может произойти в течение ближайших 5 лет (вероятность самого кризиса также оценивается по-разному, наиболее алармистски настроены «оппозиционные» респонденты). В случае кризиса, предполагают эксперты, власть может пойти на досрочные выборы депутатов Госдумы в надежде, что они стабилизируют ситуацию, даже несмотря на то, что они, по мнению респондентов, скорее всего, сформируют более оппозиционную Думу. Эксперты обрисовали следующие возможные сценарии:

1) Выборы возможны, если произойдёт экономический кризис, который окажет влияние на политическую конъюнктуру. В таком случае досрочные выборы станут механизмом канализации общественного недовольства в институциональное русло.

2) Кризис партийной системы, который возникнет, когда в регионах и муниципалитетах пройдут выборы в законодательные собрания. Эти выборы могут привести в региональные ЗАКСы новые партии, которых нет в Государственной Думе.

«Очень скоро Государственная Дума придет к выводу, что сверхцентрализованный персоналистский режим не эффективен и необходимо создать более сбалансированную систему. И становление Думы как усиливающегося, относительно автономного органа может потребовать досрочных выборов».

3) Социально-политический кризис, результатом которого станет существенное падение поддержки власти у населения. Причины социального кризиса могут быть совершенно различными, например, рост тарифов, несправедливые губернаторские выборы, трагедия по вине чиновника или даже серия политических убийств.

Прогнозируя результаты следующих думских выборов, эксперты говорили о следующих тенденциях:

1) «Провластные» и независимые эксперты: снижение поддержки КПРФ и ЛДПР, возможное исчезновение «Справедливой России», значительная доля депутатских мест у «Народного фронта», который будет конкурировать с «Единой Россией» за роль правящей партии, при этом «Единая Россия» идеологически переместится в правую часть политического спектра.

2) «Оппозиционные» эксперты: снижение доли мест «Единой России», увеличение доли оппозиционных партий, возможно – появление в Думе новых партий.

4.2.2. Результаты выборов в законодательные собрания регионов и МСУ

Большинство экспертов предсказывали, что ситуация на региональных выборах будет значительно отличаться в зависимости от конкретного региона. В тех регионах, которые будут использоваться новыми партиями как стартовая площадка, возможно расширение партийного спектра в законодательных собраниях. Эксперты предполагают, что в первую очередь изменения затронут крупные города, затем – охватят периферию.

«Получится, что часть территорий не будет охвачена новыми партиями, там останется тот же расклад. А на части территорий расклад усложнится и, может быть, даже здорово изменится, если на них будут брошены ресурсы новыми партиями. Это может быть любая территория».

«Начнется все с больших городов, потихонечку будет проникать в города поменьше, но доберется ли до деревни, я не уверен. Скорее всего, нет, потому что деревня живет так же, как она жила и лет 20 назад».

Особенно много возможностей для оппозиции, по мнению экспертов, предоставляют местные выборы, на которых голосуют «на персональной основе», выборы мэров городов. Прогнозы того, какие конкретно из новых сил будут представлены в местных и региональных парламентах, значительно отличались (вновь вне зависимости от принадлежности респондента к какой либо группе): одни из экспертов считают, что больше шансов есть у условных либералов (например, у партии Прохорова), другие отмечают, что хорошие шансы на победы в региональных и местных выборах будут иметь новые левые партии.

«На уровне местного самоуправления, мне кажется, что тренд состоит в том, что люди не очень смотрят на партийность. Пожалуй, это были первые выборы, когда люди не смотрят на партийность. Если и смотрят, то главное, чтобы не единокорс был. Те, кто интересуется, в принципе смотрят. Может быть, есть какой-то верный электорат у КПРФ. Но это незначительная часть, которая на муниципальных выборах предпочитает своих».

В целом, «провластные» эксперты прогнозируют снижение поддержки «Единой России» за счёт появления местных политических деятелей – как партийных, так и независимых. Оппозиционные политики отмечают, что на местном и региональном уровне будет расти поддержка оппозиционных партий, представленных в Государственной Думе.

4.3. Губернаторские выборы

4.3.1. Как быстро сформируется корпус выборных губернаторов?

Опрошенные эксперты давали прямо противоположные оценки того, насколько быстро произойдёт замена назначенных губернаторов на избранных. Звучало мнение о том, что этот процесс будет весьма медленным, постепенным, чтобы власть могла по ходу корректировать его. Эксперты из всех категорий предполагали, что будет приторможено

вступление в силу законопроекта о выборах губернаторов (возможно, на весь президентский срок Владимира Путина), чтобы до его принятия успеть назначить как можно больше лояльных власти фигур в регионах и дать им фору перед сильными региональными фигурами, независимыми от власти. Кроме того, не все губернаторы заинтересованы в том, чтобы участвовать в выборах: по мнению респондентов, самостоятельность главы региона – это *«не только свобода, но и бремя»*, а зависимость от Москвы даёт привилегии.

«Надо, чтобы Медведев, а позже Путин поменяли большее количество губернаторов. Этот процесс уже начался, и он будет продолжаться. Это сделано для того, чтобы создать более дружественный по отношению к Кремлю интерфейс в регионах. И решить некоторые проблемы федеральной власти на местах. Затем в нормальном режиме будет налажена плановая замена губернаторов, если это вообще нужно».

«Я думаю, что их будут менять потихонечку, не торопясь, потому что не хочется, что называется, отдавать все. Здесь никакой спешки не будет».

Часть тех экспертов, кто предполагал, что процесс выборов губернаторов будет максимально затягиваться властью, отмечали, что он может ускориться под давлением гражданского общества, которое развернёт кампанию по замене назначенных глав регионов. Один из экспертов обратил внимание на то, что и сами губернаторы могли бы ускорить выборы, если новое законодательство это позволит.

«В свое время губернаторы подавали в отставку для того, чтобы провести выборы в удобное для них время. Вопрос в том, будет ли это позволять законодательство. В свое время эту лазейку закрыли, запретив тем, кто досрочно ушел в отставку, участвовать в досрочных выборах».

Один из оппозиционных политиков отметил, что даже ограничение допуска к выборам кандидатами от парламентских партий не исключает возможности поражения действующего губернатора: сам факт выборов – это, по его словам, *«определенные возможности для региональных элит, для граждан по смене региональных режимов - а потому может возникнуть негативная консолидация вокруг любого оппозиционного кандидата»*.

С другой стороны, ряд независимых экспертов считают, что процесс замены губернаторов будет иметь лавинообразный характер: стоит только провести губернаторские выборы в одном регионе, как множество других также поставят вопрос о проведении выборов. В этом, по мнению экспертов, заинтересованы и сами губернаторы, которые хотели бы упрочить свою легитимность через выборы, а не от теряющей популярность власти.

«Мне кажется, что у Кремля есть иллюзия, что вот так, как происходил переход от избрания губернаторов к их назначению, начиная с 2005-го года, так примерно и пойдет переход к прямому избранию. На самом деле я думаю, что первые выборы губернатора побудят многие регионы, если не все, поставить вопрос, бороться, требовать, чтобы у них тоже прошли эти выборы».

«Очень многие губернаторы хотят досрочно идти на выборы, потому что перспектива ослабления, делегитимации режима заставляет губернаторов, вне зависимости от своих партийных и идеологических установок, стремиться к большей демократичности и устойчивости системы. Стремиться участвовать в выборах, искать поддержку населения. Они хотят немножко освободиться от Кремля и в этом смысле получить другую легитимацию».

Среди независимых и оппозиционных респондентов были и те, кто думает, что власть будет намеренно ускорять процесс переизбрания губернаторов в тех регионах, где губернаторы-единороссы популярны и имеют хорошие шансы на переизбрание. Это будет делаться для того, чтобы в публичном пространстве уравновесить проигрыши провластных кандидатов в других регионах.

Однако ряд экспертов считают, что замена губернаторов произойдет в плановые сроки – в течение 5 лет, так как недавно назначенные губернаторы постараются удержаться у власти в течение всего срока своих полномочий.

«Отдельные губернаторы могут уходить в отставку либо под давлением людей, либо сами, чтобы подтвердить свои полномочия. Но все-таки часть активных губернаторов, недавно назначенных, я думаю, будет держаться».

4.3.2. Конкуренция на губернаторских выборах

Многие независимые и оппозиционные эксперты отмечали, что степень конкурентности региональных выборов будет зависеть от того, появится ли в законе о выборах губернаторов пункт, разрешающий выдвигаться кандидатам исключительно от парламентских партий. В том случае, если он будет присутствовать, большие шансы на победу имеют нынешние губернаторы. Респонденты, которые специально не оговаривали этот момент, в целом говорили, что ситуация будет значительно отличаться в разных регионах, но существенная часть назначенных губернаторов не сможет переизбраться, так как они не имеют опыта публичной политики, участия в выборах и не пользуются популярностью у населения региона. Тем не менее, ряд «провластных» экспертов отметили, что и у назначенных губернаторов есть возможности для переизбрания благодаря административному ресурсу. Как бы там ни было, все респонденты согласны, что грядущие выборы будут отличаться повышенным уровнем конкуренции.

«Есть большое количество назначенцев, никогда не проходивших через выборы, у которых нет серьезного электорального опыта и серьезной поддержки. В целом их фактическая поддержка очень низкая. И соответственно, у этих людей много шансов проиграть. А с другой стороны, есть губернаторы не очень слабые, но у них есть очень сильные противники-оппозиционеры, и здесь все очень сильно будет зависеть от соотношения сил».

«Если закон будет нормальный, то будет ситуация «все против всех». Потому что атмосфера во многих регионах достаточно конфликтна и поводов объединяться у кандидатов, возможно, не возникнет, и многое будет зависеть от

того, каков будет характер выборов, будет ли власть заинтересована в двухтуровом проведении выборов».

Оптимистичный взгляд на реформу продемонстрировали некоторые независимые эксперты, которые считают, что конкуренция на губернаторских выборах станет хорошей школой для массы ярких региональных фигур, которые затем смогут попробовать себя на федеральном уровне.

С точки зрения власти, по мнению независимых респондентов, наиболее эффективной стратегией было бы допустить до выборов только тех из действующих губернаторов, которые имеют высокие шансы на победу. Конкурировать с ними будут, считают эксперты, лидеры оппозиционных групп влияния (не обязательно региональные выдвиженцы от парламентских партий). Оппозиционные политики говорили о том, что власть может взять на вооружение такой сценарий, когда в регионе будут конкурировать представитель «Единой России» и формальный самовыдвиженец, в реальности поддерживаемый властью.

«Действующие губернаторы далеко не все получают разрешение участвовать в выборах, а из тех, которые будут участвовать, если селекция будет грамотной, то большинство может выиграть. И губернаторы будут сами пытаться с партиями договориться, чтобы партии вели себя лояльнее, и с этой целью губернаторы будут дистанцироваться от «Единой России».

Эксперты считают, что во многих регионах заведомо высокие шансы на победу будут иметь те кандидаты, которые публично дистанцируются от партии власти, позиционируют себя как независимые. Решающее значение, по мнению респондентов, тут будет иметь умение заинтересовать избирателя: либо политической программой, либо непосредственно персоной кандидата в губернаторы, поэтому наиболее вероятна победа харизматичных региональных лидеров. Среди фигур, которые могут составить конкуренцию нынешним губернаторам, респонденты чаще всего назвали **региональных бизнесменов** (влиятельных и имеющих опыт общественной деятельности), **общественных деятелей, бывших губернаторов**, у которых есть опыт ведения избирательных кампаний и публичной политики, **мэров региональных городов**.

Также звучали и мнения о том, что конкурировать с нынешними губернаторами будут представители крупных корпораций, чиновники федерального уровня, выходцы из законодательных собраний регионов, если их будут поддерживать крупные финансово-промышленные группы, представители парламентских оппозиционных партий, прежде всего, КПРФ, депутаты Госдумы, отпрыски или родственники бывших губернаторов.

4.3.3. Губернаторы: изменение «повадки», выстраивание отношений с центром, партиями и населением региона.

В соответствии с практически консенсусным мнением респондентов, в изменившихся условиях губернаторам придётся большее внимание уделять настроениям в регионе, вести себя более «социально ответственно», взаимодействовать с местными

элитами (экономическими группами, чиновничеством). В тех регионах, где присутствуют какие-либо организованные общественные силы, губернаторам придётся выстраивать отношения с ними. В общем и целом, подытоживает один из респондентов, губернаторам нужно будет обеспечивать управляемость регионов, переводить на себя часть претензий, которые население адресует федеральному центру, с чем не могли справиться губернаторы-назначенцы. При этом существуют риски «монополизации» общественно-политического пространства в регионе избранными губернаторами.

«Губернатор будет испытывать довольно много соблазнов в плане того, чтобы поднять под себя всю общественно-политическую жизнь в регионе. Но только в том случае, если он будет сильным и успешным».

По мнению некоторых оппозиционных респондентов, за счёт этой реформы власть пытается сохранить управляемость, снизить протест, адресуемый непосредственной ей. Но другие считают, что за счёт реформы связь между губернаторами и федеральным центром будет постепенно ослабевать, что, в свою очередь, приведёт и к ослаблению самого центра.

«Губернаторы будут требовать перераспределения налогов, ресурсов в пользу регионов. И это, несомненно, будет инициировать процесс ослабления центра. Ослабление авторитаризма, усиление конкуренции и, в общем-то, расширение некоторого пространства свободы».

Это, как полагают респонденты, будет происходить вследствие обретения губернаторами новых функций полноценного главы исполнительной власти в регионе, а не только гаранта сохранения централизованного политического контроля.

5. Аналитическое заключение. Сценарии политического развития

Большинство экспертов из всех категорий (в том числе и «провластные»), выбирая между двумя сценариями политического развития – «демократизационным» и «оппортунистически-инерционным», **склонились ко второму варианту, но дополнили его оговоркой**, которая стала практически консенсусной. По их мнению, власть инициировала реформы для воплощения второго сценария, но в процессе косметического реформирования политической системы она столкнётся с вызовами, которые сделают это реформирование реальным в долгосрочном периоде. Другими словами, по меткому выражению одного из экспертов, большинство респондентов прогнозировали *«сценарий кризиса косметических реформ»*.

«Будут брошены огромные силы на то, чтобы вот этот имитационный косметический сценарий реализовать. Но учитывая то, что мы видели совсем недавно, нельзя исключать, что где-то на каком-то повороте что-то шарахнет или бабахнет, власть испугается и пойдет на какие-то уступки».

«Власть будет стремиться сохранить за собой максимум рычагов влияния, конечно, будет желание ограничиться только количественными изменениями. Но многие из этих изменений станут со временем качественными».

Среди вызовов, которые в долгосрочной перспективе могут привести к реальному изменению качества российской политической системы, назывались следующие:

1) Ослабление власти. По мнению экспертов, в случае, если экономическая обстановка окажется неблагоприятной (а этот сценарий как вероятный рассматривает большинство экспертов), у власти не окажется достаточно ресурсов для поддержания стабильности политического режима, следовательно, больше возможностей откроется для действий оппозиции.

2) Нарастание необходимости структурного реформирования экономики, которое могло бы обеспечить стабильность. Оппозиционно настроенные эксперты считают, что момент для структурного реформирования уже был упущен, власть, имеющая слишком близкий горизонт планирования, сейчас не заинтересована в проведении непопулярных реформ, а значит, в будущем ей придётся отвечать на вызовы, проводя реальные политические реформы под давлением обстоятельств: *«Мне кажется, что, к сожалению, в отличие от того времени, когда Путин пришел на свой первый президентский срок, у власти сейчас очень короткий горизонт планирования. И поэтому трудно ожидать до того, как жареный петух клюнет. До того, как закончатся все деньги и просто невозможно будет продолжать ту политику, которая проводится, к сожалению, маловероятно, что власть сама по своей инициативе сможет это изменить».*

3) Возможность внутриэлитного раскола, вероятность которого, по мнению независимых и оппозиционных экспертов, увеличивается в случае нарастания общественного протеста. *«Наибольшие шансы реализоваться имеет сценарий попытки латать дыры, не меняя базовую стратегию. Потому что смена базовой стратегии будет означать пересмотр соглашений с ключевыми игроками. На это власть пойти не готова. Все игроки должны оставаться на местах и как-то реагировать. А вот глубокая модернизация невозможна без того, чтобы не произошло резкого перераспределения ролей в политической элите. А к этому никто не готов, потому что страх войны в элитах – для них главная патология».*

4) Усиление конкуренции, политической борьбы, связанное с появлением новых политических игроков. Большую роль эксперты отводят поведению оппозиции: если она окажется достаточно состоятельной и эффективной, то уступки со стороны власти вполне возможны. При этом в целом эффективность оппозиции всеми экспертами (за исключением группы политиков) оценивается невысоко.

5) Кристаллизация и усиление общественного запроса на демократизацию, который будет исходить от разных социальных групп. Этот запрос может выражаться как через институты (выборы, партии), так и через протестную активность: *«Когда власть хочет косметический сценарий, а все большее количество групп будут требовать демократизационного сценария, и они где-то будут сталкиваться, а где-то как-то существовать, потому что общество будет вырывать у власти уступки, но власть будет стараться делать их как можно меньше».*

6) Усиление запроса на децентрализацию со стороны регионов. Этот запрос, по мнению экспертов, уже существует, а политическая реформа, инициированная властью, разогреет амбиции региональных элит: *«Сейчас, запустив этот проект либерализации, пусть даже показной, власть не сможет остановиться. Сейчас региональные элиты очень сильно настроены на повышение конкурентности, и если их обманут, власть столкнется с очень резким уровнем падения региональной поддержки».*

По мнению большинства экспертов, эти факторы будут создавать высокую неопределённость, и дальнейшее развитие событий во многом зависит не только от поведения власти, но и от стратегий и возможностей оппозиции, новых политических лидеров. В этом смысле многие эксперты отказались от долгосрочного прогнозирования, указывая лишь на развилки на пути развития политической системы.

«Произойдет ли внутренняя демократизация партий – вопрос открытый. Произойдет ли делегирование полномочий от исполнительной власти к представительной – вопрос открытый. Произойдет ли децентрализация и передача власти от федерального уровня к региональному – вопрос открытый. Будет ли независимым суд – вопрос открытый. Понимаете, вся эта политическая реформа базируется на очень узком пятачке нашей действительности. Но тем не менее, это какой-то шаг вперед, приток новых сил и новой крови».

Часть экспертов, впрочем, придерживаются других мнений. Так, один из «провластных» экспертов уверен, что реформы будут работать на укоренение власти, поскольку они способствуют тому, чтобы коммуникация между властью и обществом, а также внутри элит проходила более эффективно. Правда, этот же эксперт указывает, что вероятность такого развития событий он оценивает в 55%, тогда как на 45% вероятен сценарий дальнейшего загнивания власти.

«С вероятностью 55%, причем на разных фронтах по-разному, это будет реальное укоренение власти и, в силу этого, это не демократизация. Это гораздо большее укоренение власти среди элит и субэлит. И вообще не знаю, где бывает демократизация, но укоренение власти, учет интересов, взаимодействие, понимание забот и проблем, которые волнуют ключевые круги общества. А с другой стороны, ключевые круги лучше будут понимать, чего хочет власть, и возникнет больше доверия, больше легитимации».

Об укреплении власти говорил и один из независимых экспертов, правда, по его представлениям, укрепление будет выражаться в «закручивании гаек». Этот же эксперт говорил и о наиболее пессимистичном сценарии – распаде страны.

«Попытаются сначала пойти по косметическому сценарию. Будут имитировать и пытаться оставить все как есть. Но, я думаю, что это быстро приведет к кризису, который выведет на третий сценарий – это ужесточение политической системы, без всякого балаболства. В демократизационный сценарий я сейчас не очень верю, хотя может быть какой-то поворот».

Один из экспертов вообще отказался рассматривать политическое реформирование как актуальный вопрос. По его мнению, говорить о развитии политической системы в сторону демократизации преждевременно, поскольку реальным запросом общества

является экономическое и промышленное развитие, технологический рост. Только после того, как эти процессы дадут результат, можно будет говорить о формировании общественного запроса на демократизацию.

«Полноценная демократия может возникнуть только в случае успешного индустриального и постиндустриального технологического развития. А вот когда появятся классы людей, и профессиональный капитал будет формировать интересы для развития общества, вот тогда на этой базе и на таких форматах, условно говоря, может строиться более или менее полноценная демократия. Все остальное выльется в нынешних условиях в некую манипуляционную систему».

Сведения об исследовании

Исследование «Перспективы политической реформы» проводилось в марте-мае 2012 г. методом экспертных интервью с политиками, политологами и социологами.

Общее количество экспертных интервью – 30.

1. Виноградов Михаил Юрьевич – Президент Фонда «Петербургская политика»
2. Гельман Владимир Яковлевич – Декан факультета политических наук и социологии Европейского университета в Санкт-Петербурге
3. Голосов Григорий Васильевич – Профессор Европейского университета, политгеограф
4. Гудков Геннадий Владимирович – Депутат Государственной Думы ФС РФ (фракция «Справедливая Россия»)
5. Гудков Лев Дмитриевич – Директор Левада-центра
6. Дискин Иосиф Евгеньевич – Член Общественной палаты РФ, сопредседатель Совета по национальной стратегии, заместитель председателя Научного совета ВЦИОМ, профессор кафедры инноваций и бизнеса в сфере информационных технологий НИУ ВШЭ
7. Дмитриев Михаил Эгонович – Генеральный директор Центра стратегических разработок
8. Дубин Борис Владимирович – Руководитель отдела социально-политических исследований Левада-центра
9. Иванов Виталий Вячеславович – Директор Института политики и государственного права
10. Ильин Михаил Васильевич - президент Российской ассоциации политических наук, ведущий научный сотрудник Института сравнительной политологии РАН, руководитель Центра политического развития ИСП РАН, заведующий кафедрой сравнительной политологии МГИМО, руководитель Центра перспективных методологий социальных исследований ИНИОН РАН
11. Каспэ Святослав Игоревич – Главный редактор журнала «Полития», профессор НИУ-ВШЭ
12. Коргунюк Юрий Дмитриевич – Эксперт фонда «Индем»
13. Кынев Александр Владимирович – Руководитель региональных программ Фонда развития информационной политики
14. Левинсон Алексей Георгиевич – Руководитель отдела социокультурных исследований Левада-центра
15. Любарев Аркадий Ефимович – Руководитель дирекции программ мониторинга избирательных кампаний Независимого института выборов
16. Макаркин Алексей Владимирович – Вице-президент фонда «Центр политических технологий»
17. Минченко Евгений Николаевич - Директор Международного института политической экспертизы, президент Коммуникационного холдинга «Minchenko consulting»
18. Михеев Сергей Александрович - Генеральный директор Центра политической конъюнктуры
19. Мухин Алексей Алексеевич – Генеральный директор Центра политической информации
20. Обухов Сергей Павлович – Депутат Государственной Думы ФС РФ (фракция КПРФ)

21. Петров Николай Владимирович – Член Научного совета Московского центра Карнеги
22. Ремизов Михаил Витальевич – Президент Института национальной стратегии
23. Рыжков Владимир Александрович – Председатель Республиканской партии России, сопредседатель Партии народной свободы
24. Туровский Ростислав Феликсович – Генеральный директор Агентства региональных исследований
25. Фёдоров Валерий Валерьевич – Генеральный директор ВЦИОМ
26. Черкасов Глеб Юрьевич – Руководитель отдела политики газеты «Коммерсант»
27. Черняховский Сергей Феликсович – Действительный член Академии политической науки, советник президента Международного независимого эколого-политологического университета
28. Чеснаков Алексей Александрович - руководитель Научного совета Центра политической конъюнктуры
29. Шейнис Виктор Леонидович – Член политического комитета Российской объединенной демократической партии «Яблоко», главный научный сотрудник ИМЭМО РАН
30. Яшин Илья Валерьевич – Член бюро федерального политсовета Объединенного демократического движения «Солидарность», член федерального политсовета Партии народной свободы