

*Елена Шестопап,  
профессор МГУ, вице-президент  
Международной ассоциации политических наук*

## **ПОЛИТИЧЕСКОЕ БУДУЩЕЕ СТРАНЫ В СРЕДНЕСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ. ВОЗМОЖНЫЕ СЦЕНАРИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ДО 2015-2020 гг.**

За последние 20 лет Россия пережила несколько этапов политического развития. Попытки М. С. Горбачева модернизировать советскую систему в рамках горбачевской перестройки, крах СССР и болезненное становление новых демократических институтов, наконец, принципиально укрепление «вертикали власти», – все эти политические вехи сменили друг друга в чрезвычайно сжатый, по историческим меркам, период времени. Последний период современной политической истории России часто описывают в понятиях «стабильности» и «предсказуемости», в противовес «бурным девяностым». Действительно, многим кажется, что «эпоха потрясений», кардинальных перемен в направлении внутривнутриполитического курса осталась позади.

Так ли это на самом деле? Или в действительности существуют важные неопределенности, касающиеся как краткосрочной, так и среднесрочной перспективы? Нам представляется, что «динамический потенциал» российских политических процессов находится отнюдь не на нулевой отметке. Более того, страна уже фактически вошла в стадию новой трансформации, связанной с предстоящими парламентскими и президентскими выборами. Насколько глубокой может стать такая трансформация? Останется ли внутривнутриполитическое развитие страны в русле той траектории, которая сформировалась за годы пребывания у власти В. Путина? Каковы альтернативные пути развития и насколько высока их вероятность?

Эти вопросы стали ключевыми для проекта «Будущее России: взгляд из центра и регионов. Внутривнутриполитическая сфера общества». Он был реализован силами отделения политологии философского факультета МГУ имени М. В. Ломоносова и исследовательских групп Межрегиональных институтов общественных наук в семи регионах России при организационной и финансовой поддержке ИНО-Центра. Целью проекта была разработка *сценариев внутривнутриполитического развития* России на федеральном и региональном уровнях.

### ***Некоторые предварительные замечания***

Прежде всего, следует оговориться, что далеко не на все поставленные организаторами круглого стола вопросы в этом докладе есть ответы. Это связано с тем, что доклад базируется на указанном выше проекте, в задачу которого не входило изучение истории, а современное состояние политической сферы нами анализировалось только как отправной пункт для сценарных разработок. Поэтому п. 1 технического задания нами будет опущен практически целиком.

Поскольку данный проект был ориентирован на разработку сценариев развития именно внутривнутриполитического развития страны, в то время как международными аспектами занималась другая группа исследователей, то в докладе не будет затронут вопрос о роли международных факторов.

Задачи, поставленные в проекте, предполагали разработку сценариев как на национальном, так и на региональном уровнях. Однако, в силу ограниченности числа регионов в нашем исследовании (только 7 регионов), мы использовали метод кейс-стади. На нескольких кейсах невозможно построить репрезентативное исследование для страны в целом. Поэтому говорить о региональных диспропорциях (п. 2.) нам представляется несколько рискованным, хотя выделить определенные тенденции в региональном развитии наше исследование позволяет.

### ***Теоретико-методологические основания проекта***

Метод построения сценариев в последние десятилетия стал важной составляющей прогностического инструментария политической науки. Высочайшая сложность политических процессов, появление принципиально новых рисков, – все эти черты современности требуют особых прогностических инструментов. Сценарии политического развития, нацеленные на выявление наиболее общих и значимых альтернатив и факторов, влияющих на их реализацию, призваны стать одним из таких инструментов.

Создание сценариев базируется на принципах открытости и альтернативности будущего. Открытость означает принципиальную непредопределенность будущего и, в то же время, его зависимость от действий политических акторов в настоящем. Сценарная методология отказывается от утопических попыток предсказать точную картину будущих событий, заменяя их описанием контуров возможных траекторий развития, выявляя в них особые «точки», чувствительные к различным воздействиям. Вместо вопроса «что произойдет?», сценарии описывают возможные и вероятные альтернативы развития, задаются вопросом о наиболее реалистичных последствиях осуществления той или иной альтернативы для политической системы, выявляют,

какие риски и возможности открывает данная траектория развития. Подобный «мягкий» подход к прогнозированию обеспечивает общее видение магистральных путей политического развития.

Принятая нами методология предполагала, что на стадии теоретической подготовки проекта необходимо было определить те *важнейшие параметры внутривнутриполитического развития*, которые в дальнейшем были подвергнуты оценке как московскими, так и региональными экспертами в рамках различных сценарных вариантов. Фактически, речь идет о «единой матрице» оценивания политического процесса в альтернативных прогнозах. В ней были зафиксированы следующие параметры:

*Институциональный дизайн российской политической системы* и региональных политических режимов. Речь идет о базовых параметрах конституционного строя государства, роли ключевых политических институтов на федеральном и региональном уровнях, развитии института выборов и партийной системы, идеологическом векторе политического развития.

*Политическая элита российского общества*. В фокусе исследовательского внимания находились проблемы структуры, генезиса, поколенческой эволюции федеральной и региональной политической элиты.

*Политико-географический образ будущей России*, включающий анализ и прогноз возможных изменений пространственных контуров государства и отдельных регионов, формата их административно-территориального деления, распределения полномочий и управленческих ресурсов по уровням государственной системы, а также восприятие гражданами пространственных границ государства.

*Массовое сознание и политические ценности*. В этой части проекта оценивались имеющиеся в массовом сознании тенденции формирования образов власти и политиков, их образы будущего, позволяющие судить о готовности граждан к поддержке различных вариантов развития политической системы страны, о зрелости гражданского общества.

Указанные выше контуры предметного поля стали основой для *проведения серии эмпирических исследований*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> С помощью специально разработанного под задачи проекта инструментария в Москве и семи вовлеченных в проект регионах был проведен *опрос широкого круга экспертов, в число которых были включены* представители органов власти, политических партий, СМИ, специализирующихся на политической тематике, ведущие политологи. Всего в Москве и регионах в опросе приняли участие 168 экспертов.

Далее основные тенденции и закономерности в видении политического будущего России и регионов экспертами были проанализированы московской и региональными группами.

Другим ключевым компонентом эмпирической базы проекта стали данные, полученные в *политико-психологическом исследовании*, нацеленном на анализ политического сознания граж-

Разумеется, было бы преувеличением утверждать, что созданные сценарии полностью вытекают из результатов эмпирических исследований (в таком сложном методе, как сценарное прогнозирование, подобное вряд ли возможно). Однако можно ответственно сказать, что сценарное конструирование в рамках проекта *в значительной мере опирается на эмпирические данные*, особенно при выделении таких важнейших ограничений сценарных траекторий, как состояние политической элиты и состояние массового сознания, и в этом смысле проект «стоит обеими ногами на земле».

Следующей важной особенностью методологии проекта является попытка заглянуть в более отдаленное будущее. Был принят *«двойной горизонт»* прогнозирования: *краткосрочная перспектива* (2007 – 2009 гг.) и *среднесрочная перспектива* (2010 – 2020 гг.). Стремление обрисовать сценарии на 10 – 15-летний период упреждения естественным образом породило *отказ от чрезмерной их «персонализации»* (хотя значимость личностного фактора в российской политике принята во внимание в полной мере как одна из важнейших особенностей отечественной политической культуры). Общий подход заключался в том, чтобы в как можно большей степени оценивать тенденции и системные характеристики и как можно меньше акцентировать внимание на конкретных персоналиях.

Созданные сценарии получили *вероятностную оценку и оценку с нормативной точки зрения* со стороны экспертов. В первом случае был проведен дополнительный экспертный опрос среди московских экспертов, которые количественно оценивали вероятность различных сценариев, снабжая оценки содержательной аргументацией (аналог метода Дельфи). Что касается нормативной оценки, здесь имеется в виду не определение «лучшего» или «худшего» сценария, а анализ способности системы справляться с вызовами и обеспечивать развитие в рамках разных сценариев.

Наконец, важной (по существу, ключевой) особенностью принятой в рамках проекта методологии стало стремление выявить *систематическое основание выделения сценариев политического развития*. Основную роль в формировании такого основания играет система базовых установок (ключе-

---

дан, их восприятия будущего, будущей и нынешней власти, образов политических лидеров. С помощью специально разработанного ресурсным центром инструментария были проведены 24 фокус-группы, по 3 в каждом регионе (включая Москву), общее число респондентов составило 230 человек. Результаты фокус-групп, отражающие представления граждан о власти, стране, политических институтах и отдельных политиках, осознаваемые и бессознательные аспекты образов будущего, образов власти, уровень поддержки и ценностные ориентации граждан, были обработаны и проанализированы.

Полученные в результате эмпирических исследований результаты стали основой для проведения *серии «мозговых штурмов», круглых столов экспертов* в столице и в регионах, в ходе которых разрабатывались ключевые сценарные варианты развития событий, обозначались важнейшие «определенности» и «неопределенности».

вых определенностей), сформулированных по результатам эмпирических исследований, экспертной работы, привлечения теоретических положений современной политической науки. Такой подход позволяет сделать процесс генерации сценариев более ясным, эксплицированным как для самих исследователей, так и для «потребителей» данного интеллектуального продукта.

### ***Базовые методологические установки сценариев***

Методология сценарного прогнозирования предполагает сужение виртуально возможного числа вариантов развития до сравнительно небольшого количества траекторий, поддающихся оценке. В этой связи мы сочли необходимым построить систему прогнозных презумпций (базовых установок, ключевых определенностей), ограничивающих спектр вариантов будущего развития и задающих принципиальный вектор (векторы) движения в пространстве альтернатив и саму их конфигурацию.

*1. Ключевой определенностью для прогнозирования характера внутренней политики в России на весь рассматриваемый период упреждения является приоритетная значимость процессов в элитах – и, прежде всего, во властных элитах. Именно властная элита, ее состав, структура, качество и степень консолидации оказывают и окажут в будущем наиболее существенное влияние на эволюцию страны. Это не означает тотального контроля элиты над массовым поведением, невозможности мощных протестных (в том числе несистемных) выступлений. Это означает, что элиты, в первую очередь, правящая группа, обладают «правом первого хода» и даже имеют несколько ходов «форы». Политическое участие массовых групп будет во многом зависеть от тех процессов, которые будут происходить в элитах, оно будет мобилизовываться элитами (причем совершенно не обязательно эффективно для самой элиты; более того, некоторые стратегии мобилизации могут иметь катастрофические последствия для элит) <sup>2</sup>. Коммуникационные потоки «сверху вниз» будут доминировать над потоками «снизу вверх».*

*2. Другая, связанная с названной выше, установка состоит в том, что до 2015-2020 гг. в России вряд ли будет сформировано полноценное гражданское общество в классическом политологическом смысле. Максимум, что возможно – обозначение вектора движения в этом направлении. Следовательно, мы исключаем сценарий становления развитой демократии западного типа на принятый период упреждения (хотя и не сбрасываем со счетов тот факт, что такая модель остается наиболее желательной – по крайней мере, на декларативном уровне – для очень многих представителей элиты).*

---

<sup>2</sup> В этом отношении важно принимать во внимание опыт политической мобилизации периода перестройки, когда инициировавшая эту мобилизация политическая элита оказалась вытесненной из политического процесса.

Сказанное выше не означает отрицания существования групп интересов разного уровня и масштаба с «ядрами кристаллизации» на федеральном и региональном уровне. Мы утверждаем лишь, что структуры гражданского общества в рассматриваемый период не станут мощной и активной *политической* силой, сопоставимой по своему влиянию с элитами.

Основой для вывода о приоритетной значимости ситуации в элите (и в ее правящем сегменте, прежде всего) по сравнению со структурами гражданского общества послужили полученные нами в эмпирических исследованиях данные<sup>3</sup>.

Данный вывод также согласуется с теоретическими представлениями политической науки об особой роли элит в переходных обществах, когда именно элиты формируют и актуализируют ключевые размежевания и определяют «правила игры».

3. Следующая установка состоит в том, что российская политика и власть являются (и останутся) *в высокой степени персонифицированными*. Так, к примеру, для многих граждан, как показывают результаты наших исследований, понятие «президент России» ассоциируется конкретно с В. Путиным. Высокая степень персонификации власти вытекает и из традиций политической культуры, инерция которых вряд ли будет преодолена за 10-15 лет. Это перекликается с оценкой экспертами нынешней и будущей роли президента, который безоговорочно лидирует по степени влияния на всех временных горизонтах.

Характерны в этом отношении также *сценарии регионального политического развития*, большинство которых включают моноцентризм и персонификацию региональной власти на настоящем этапе и в ближайшей (по крайней

---

<sup>3</sup> Так, при ранжировании экспертами (региональными и, особенно, московскими) факторов потенциальной политической дестабилизации, раскол во властной элите занимает один из ведущих рангов на весь период упреждения.

Согласно экспертному мнению в кратко- и среднесрочной перспективе демаркационная линия «бедные – богатые» сохранится в качестве ключевой экономической и социальной дихотомии. Ее содержание в значительной степени коррелирует с линией – «элиты - внеэлитные массовые группы», а также «центр – регионы». Ответы экспертов на открытый вопрос о перспективах развития гражданского общества в России также пессимистичны.

Результаты исследований социологов, показывают снижение роли организаций гражданского общества в последние годы. Общество адаптирует стагнационные установки, около 80% разделяют традиционные ценности, в нем преобладают идеологемы «сильной власти». Политико-психологическое исследование массового политического сознания граждан, проведенное в рамках нашего проекта качественными методами, также не дает оснований говорить о серьезном росте роли гражданского общества в обозримой перспективе.

Анализ текущих политических тенденций показывает явное доминирование «элитного фактора» по сравнению с «массовым фактором». Так, например, усиление роли партий в политическом процессе является следствием институциональных реформ, инициированных руководством страны и стимулировавших интерес к партийному строительству, а вовсе не следствием усиления гражданской активности.

мере) перспективе. Одним из определяющих факторов политического процесса в регионах становится их местонахождение на условной шкале «сохранение действующего губернатора – назначение совершенно новой фигуры из другой элитной группы».

Таким образом, в качестве «ключевых определенностей» выступают:

- приоритетная значимость процессов в элитах (прежде всего властных),
- «неравновесность» влияния на внутривластную ситуацию элитных и массовых групп (в пользу первых),
- сохранение высокой персонифицированности власти
- значимость роли личностного и поколенческого факторов в российской политике.

Из сказанного выше вытекает, что *ключевым для российской внутренней политики процессом станет определение формата «правил игры» на уровне элит*. В данном ключе в качестве систематического основания конструирования сценариев выделяются четыре наиболее значимых дескриптора (описательного признака):

- уровень внутренней конкуренции во властной элите;
- публичность конкуренции (вовлеченность неэлитных слоев и «внешних» по отношению к власти элит);
- институционализация конкуренции на а) формальном б) неформальном уровне;
- уровень стабильности складывающихся моделей «правил игры».
- Указанные позиции положены в основу построения сценариев краткосрочной и среднесрочной перспективы.

### ***Анализ современной ситуации и краткосрочные сценарии***

Под краткосрочной перспективой мы понимаем период электорального цикла 2007-08 гг. (парламентские и президентские выборы с акцентом на последние) и первые 1-2 года пребывания у власти нового президента. Фактически, Россия уже вошла в этот политический период, и оценка современного состояния и текущих тенденций становится особенно важной с точки зрения сценарного прогнозирования.

Заложенный в 1999 гг. и существующий в настоящее время формат «правил игры» во властной элите может быть охарактеризован как система «навязанного консенсуса»<sup>4</sup> предполагающая отказ от конкуренции в обмен на гарантии сохранения статусов и ресурсов. Этой системе соответствует мо-

---

<sup>4</sup> термин А.Д.Богатурова

ноцентрический политический режим, целиком «замкнутый» на фигуру президента. Принципиально важно, что *такой формат в нынешних условиях сам по себе порождает значительные неопределенности.*

В условиях моноцентризма и персонализма режима любая смена «первого лица» – даже в режиме «управляемой ротации» (через фигуру «преемника») – практически неизбежно повлечет за собой переформатирование сложившейся системы институтов и практик (как минимум на неформальном уровне). Тем более что действующий президент с высокой степенью вероятности остается в активной политике, и его перемещение в «новое институциональное качество» автоматически приводит к радикальному изменению значимости данного института (каким бы он ни был). Любой «преемник», независимо от степени его политической несамостоятельности до выборов, в ходе последних приобретает уникальный ресурс – легитимность всенародно избранного лидера. Таким образом, любые изменения в конфигурации ключевых элитных групп неизбежно порождают изменения в институциональной (неформальной а, возможно, формальной) системе принятия политических решений. Вопрос лишь в формате и глубине изменения «правил игры».

Ситуация осложняется тем, что среди потенциальных «преемников» нет ни одного, кто рассматривается обществом как достойная и приемлемая альтернатива действующему президенту. Как показывают проведенные в рамках проекта политико-психологические исследования, образы возможных преемников, чьи имена обсуждаются элитой, – С. Иванова, Д. Медведева, В. Матвиенко, С. Собянина, а сейчас и В. Зубкова воспринимаются несопоставимо хуже, чем образ В. В. Путина, который характеризуется намного более высокими положительными значениями практически по всем основным переменным; его «отрыв» от всех остальных представителей истеблишмента по этим показателям очень велик. Такой разрыв в оценках опасен для любого преемника, особенно в первые годы его правления, так как это снижает легитимность будущего президента и затрудняет сохранение политической стабильности.

Тезис о «неизбежности изменений» менее актуален лишь для гипотетической ситуации сохранения действующим президентом своего нынешнего статуса после марта 2008 года. Однако такой сценарий большинством участвующих в проекте экспертов не был оценен как вероятный (слишком велики издержки его реализации). Но и в этом случае существенная перенастройка системы неизбежна, так как сохранение поста президента за В. Путиным требует институциональной (изменения в Конституции) и политической легитимации.



Важнейшая неопределенность, «поворотная точка» рассматриваемого периода состоит в том, *сохранится ли единство властной элиты* (по крайней мере, относительное), *организованное вокруг системы «навязанного консенсуса»?* *И если произойдет отход от этой системы, произойдет ли он в «управляемом режиме»?*

Здесь просматриваются три основных сценария:

*1. Сценарий «публичной конкуренции преемников»*

В этом случае претендентов на пост президента со стороны ведущих элитных групп как минимум двое<sup>5</sup>, и ключевым критерием становится проведение выборов (и собственно президентских, и парламентских). Заранее заключается неформальный пакт «о признании победителя». Гарантом соблюдения договоренностей становится действующий президент. Это – сценарий конкурентной передачи власти внутри правящей группы. *Реализация такого сценария будет способствовать демонтажу системы навязанного консенсуса*, так как он не предполагает обширных послевыборных обязательств победителя перед побежденными. Такое развитие событий дает в руки победителя реальную власть и относительную свободу действий как по отношению к побежденному, так и по отношению к предшественнику (полученная всенародная легитимность обретает реальный смысл). Основной «плюс» данного сценария для политического развития России в том, что он закладывает основы конкурентных взаимодействий в элите с опорой на реальное политическое участие граждан, создает предпосылки для появления эффективной институционализированной оппозиции. Основной минус (с точки зрения действующей властной группы) – система «победитель получает все» связана со слишком большими рисками.

Основной вектор дальнейшей политической эволюции будет определяться политическими взглядами и личностными особенностями третьего президента, а также спецификой его вхождения в систему сложившихся отношений в глобальной политике. В рамках данного сценария приоритетное значение имеет способность победителя не только одержать победу на выборах, но также обрести внешнюю легитимность посредством выстраивания эффективной системы коммуникаций с влиятельными акторами мировой политики.

*2. Сценарий «контролируемой передачи («наследования») власти»*

В этом случае преемник фактически «назначается» президентом, при этом он оказывается связанным широким комплексом неформальных обяза-

---

<sup>5</sup> В прессе сейчас широко обсуждается высказывание В.В.Путина о пяти возможных кандидатах на пост Президента

тельств перед различными группами внутри правящей элиты. Ключевые группировки оказываются – хоть и в разной степени – удовлетворенными достигнутыми соглашениями. *Такой сценарий воспроизводит систему навязанного консенсуса*, по крайней мере, на какое-то время. Этот сценарий может быть предпочтителен для властной группы в силу своей «предсказуемости» и вполне ожидаем массовым сознанием. Однако его реализация связана с большими практическими сложностями – согласованием сильно различающихся экономических интересов и проектно-ценностных представлений отдельных сегментов властной элиты.

Основной внутривластной линией размежевания, определяющей дальнейшую политико-экономическую эволюцию, станут взаимоотношения третьего Президента РФ со вторым. Важнейшим внешним фактором будет и реакция нового Президента на совокупность внешних вызовов. При этом доминирующей моделью выстраивания политики, скорее всего, станет именно *реакция на вызовы*, поскольку среди предполагаемых преемников пока не видно политика, способного стать субъектом разработки политики, не сводимой к реакции на вызовы. Во всяком случае, результаты исследований, полученные в ходе реализации проекта, указывают на слабую выраженность у «преемников» таких качеств, как самостоятельность и способность к лидерству.

### *3. Сценарий «неуправляемой передачи власти».*

Этот сценарий начинает развиваться в неконкурентном ключе (фактическое «назначение» преемника), однако не исключена ситуация, при которой основные интересы окажется невозможно согласовать. Как следствие, либо на этапе избирательной кампании, либо в первый год пребывания у власти нового президента оформляется мощная «внутренняя оппозиция». С высокой вероятностью, при таком раскладе *образуется конкурентная модель игры без правил* (в отличие от первого сценария, она не предполагает никаких предварительных договоренностей о «признании победителя», шире – о правилах конкуренции).

В условиях отсутствия консенсуса относительно правил игры выигрыш с высокой вероятностью окажется на стороне тех участников, которые максимально адаптированы к модели политики, выстроенной в формате «игры без правил». Вторым по значимости фактором, определяющим направление развития ситуации в рамках данной модели, является совокупность внутренних и внешних обстоятельств, складывающихся в предвыборный и выборный период.

В качестве дополнительного сценария краткосрочной перспективы может быть выделен *сценарий «третьего срока Путина»*. В условиях обострения

внешнеполитической или внутреннеполитической ситуации в последнее время довольно широко обсуждается вариант переноса выборов и/или изменения Конституции в целях сохранения В. Путина как гаранта продолжения курса и поддержания сложившегося статуса-кво. Возможен вариант введения нового должностного лица в государственной иерархии, чтобы уравновесить конкуренцию между преемниками, представляющими различные слои политической элиты.

С точки зрения ключевых дескрипторов состояния элитного слоя указанные сценарии краткосрочной перспективы могут быть сведены в следующую матрицу:

Дескрипторы	Сценарии			
	легитимная конкуренция преемников	контролируемая передача власти	неуправляемая передача власти	сохранение власти Путина
уровень конкуренции	высокий	низкий	высокий	низкий
публичность конкуренции	сравнительно высокая	низкая	достаточно высокая	низкая
правила игры	неформальный уровень (с перспективой институционализации)	неформальный	отсутствуют	реконструируются
стабильность модели	относительно стабильная	стабильная	нестабильная	стабильная

*От того, какое сочетание состояний дескрипторов будет реализовано, в значительной мере зависит дальнейшая траектория внутривнутриполитического развития России.*

Однако следует учесть и другие факторы. В контексте анализа различных сценариев через призму «правил игры» в элитном слое необходимо подчеркнуть также важность проблемы возможной *смены поколений* в правящей элите. Со сменой поколений соотносится, во-первых, формирование доминирующего политического стиля, то есть установки элиты на *конфронтацию, консолидацию* или *конкуренцию*. Во-вторых, со сменой поколений будет связан акцент на тех или иных политических *проектах*, выбранных для реализации элитой: будет ли осуществляться программа «укрепления вертикали власти» в целях повышения управляемости и безопасности страны, программа нелиберальных реформ во имя повышения конкурентоспособности российских глобальных корпораций, опекаемых государством, или программа

социальных проектов, обеспечивающих не только выживание страны, но и реализацию принципов социального государства.

В то же время сам факт смены политических поколений в рассматриваемый период не является инвариантом. Она может затянуться, поскольку нынешняя политическая элита, где доминирует поколение пятидесятилетних<sup>6</sup>, готова и способна удерживать контроль над страной и ее ресурсами на протяжении, по крайней мере, еще двух электоральных циклов. Поколение тридцати-сорокалетних имеет шанс кооптироваться в этот элитный слой, однако не ясно, будут ли у него шансы сыграть роль «первой скрипки», вытеснив с командных высот нынешних пятидесятилетних.

Вектор поколенческой динамики в элитах будет во многом задан исходом ближайших президентских выборов (если считать, что в условиях высокой управляемости общественным мнением «президент приходит на два срока»).

Существующие тенденции в массовом сознании свидетельствуют о том, что в условиях крайней вязкости и аморфности массового сознания, низкого уровня доверия к власти в целом, невысокой привлекательности возможных кандидатур, именно поддержка действующего Президента становится одним из основных ресурсов кампании.

Низкий уровень вовлеченности массового сознания в процесс принятия политических решений делает сложными процессы политической мобилизации граждан и отражается и на их отношении к возможным кандидатам на предстоящих выборах. Размышляя над тем, кто может стать президентом РФ в 2008 году, респонденты в качестве наиболее вероятного сценария рассматривали вариант «ставленника» или «преемника» В. Путина: «без нас решат, кого назовут, тот и станет», «от нас это не зависит», «будет тот, кого назначат в центре, но не в Кремле», «кого поставят», «наверху этот вопрос решен», «президента уже готовят», «своего поставят». Молодежь чаще отказывалась обсуждать этот вопрос – «гадать бессмысленно». Показательным также является и то, что очередное президентство В. Путина остается желаемым вариантом развития событий, единственным препятствием которому выступает Конституция страны.

Кроме того, в массовом сознании пока доминирует запрос не на изменения и реформы, а на стабильность и налаживание уже существующих процессов. Стабильность в сознании граждан связывается с действующим Президентом и будет переноситься на его преемника. В случае многовариантно-

---

<sup>6</sup> Появление 66-летнего В.Зубкова в качестве возможного кандидата на пост Президента ставит вопрос о самой возможности смены поколений.

сти выбора массовое сознание в его нынешнем аморфном состоянии не сможет выработать более-менее устойчивых позиций, и может быть подвержено, росту протестных настроений и процессам радикализации, особенно при участии третьих сил.

Учитывая то, что ближайшее будущее гражданам видится как продолжение существующих тенденций, наиболее вероятным оказывается инерционный и консенсусный сценарии. Кроме того, образ ближайшего будущего в значительной степени находится в зоне официальных оценок, т. е. таких, которые явно или неявно представлены в качестве авторитетных в контролируемом властью информационном пространстве. При этом предполагается, что обеспечение преемственности власти исключает какое-либо серьезное переформатирование сложившейся системы институтов и практик. Запас прочности личной популярности В. В. Путина позволяет предположить, что вплоть до президентских выборов сохранится влияние его авторитета на массовое сознание.

Таким образом, с определенной степенью вероятности можно утверждать, что массовое сознание в целом готово к принятию того варианта развития событий, который предложат элиты и не ждет каких-либо радикальных изменений, при условии сохранения существующих тенденций социально-экономического развития и отсутствии масштабных катастроф. Эти тенденции в массовом сознании наиболее благоприятны для реализации сценария «контролируемой передачи власти», который предполагает фактическое «назначение» президентом своего преемника, кандидатура которого становится результатом договоренностей внутри элиты.

Исходя из существующих в массовом сознании на сегодняшний день предпосылок, таких как низкий уровень интереса, апатия, низкий уровень доверия власти и высокий уровень доверия Президенту, патриархальных установок на сильную власть, вариант «неуправляемой передачи власти» так же остается достаточно реалистичным. Основным условием его реализации является сохранение формальной публичности и соблюдения закона, при минимальной вовлеченности граждан в процесс принятия решения. Однако реализация такого сценария чревата назревaniem протестных настроений сначала внутри элит, а затем и на массовом уровне.

Описанные выше краткосрочные сценарии во многом определяют и то, какие сценарии могут сложиться на среднесрочную перспективу.

Разработка сценариев *среднесрочной перспективы* (даны ниже) производилась на основании ключевых дескрипторов «правил игры» в элите (конкурентность, публичность, институционализация) с учетом фактора поколенческой динамики и общей оценки стабильности модели.

## ***Ключевые развилки и сценарии среднесрочной перспективы (2010 – 2020)***

### *Базовая модель: инерционный сценарий*

В качестве базового сценария внутривнутриполитического развития был принят т. н. инерционный сценарий. Он в общих чертах воспроизводит сложившиеся «правила игры» в элите, и, прежде всего, их преимущественно неформальный характер, низкую публичность и сравнительно низкий уровень конкуренции. Другими словами, этот сценарий воспроизводит систему «навязанного консенсуса».

Наиболее значимые предпосылки для реализации инерционного сценария создают две из четырех моделей электорального цикла 2007-2008 гг.: «контролируемая передача власти» и «сохранение власти Путина».

Наиболее общими характеристиками инерционного сценария являются следующие.

#### *В политической элите:*

Доминирование административных каналов рекрутирования элит над публично-политическими;

Внутриэлитная борьба на всех уровнях власти проходит по принципу «не выносить сор из избы», противоречия редко переходят в публичную сферу; господствуют неформальные правила и соглашения.

Сохраняется явное доминирование федеральной элиты по отношению к региональным элитам;

Борьба региональных элит «уходит под ковер», предполагает наличие целого ряда наработанных коррупционных схем, слабость гражданских структур и практически полное отсутствие контроля над властью со стороны общества. Каналы рекрутирования местных элит оказываются практически перекрытыми, роль муниципального сообщества стремится к нулю. Партийная активность в регионах низка.

#### *В институциональной сфере:*

Выборы в органы государственной власти носят фактически плебисцитарный характер, являются формально свободными, но несправедливыми (с точки зрения доступа к ресурсам и предварительной селекции участников). Сохраняется фактический контроль государства над основными СМИ.

Сохраняется выраженное доминирование института президента над всеми другими политическими институтами. Перспектива формирования реально коалиционных органов (например, правительства на парламентской

основе) невелика. На региональном уровне ключевую роль играет институт губернатора (президента республики).

Ключевым агентом создания и развития политических партий и, во многом, общественных организаций является правящая элита. Вероятный формат партийной системы: а) система с доминирующей «партией власти»; б) система частичного доминирования одной из «партий власти» в условиях управляемой ограниченной конкуренции пропрезидентских партий.

*В сфере отношений «центр – регионы»:*

сохраняется доминирование федерального центра во взаимоотношениях с регионами, которое сочетается с политикой опоры на экономически слабые, а потому политически зависимые регионы, и политикой сдерживания сильных регионов (неэффективного, однако, в силу серьезных лоббистских возможностей последних).

вероятность изменения территориальных границ государства невелика.

*В сфере массового сознания:*

Политическая активность введена в жесткие, определяемые властной группой рамки. Гражданская активность политического характера снижена. В то же время не исключено (и даже вероятно) развитие гражданских инициатив в неполитической сфере.

Преимущественно реализуется стратегия опоры власти на «периферийные» слои населения (с более низкими доходами, уровнем образования и т. д.), в которых культивируется конформизм. И в региональном, и в социальном плане реализуется «ставка на управляемых».

При сохранении доминирующей роли идеологом «стабильности», «порядка», «сильного государства», сохраняют свое значение ценности личной свободы и демократии (пусть и своеобразно понимаемой).

Ключевые *риски* инерционного сценария связаны с тем, что:

создаются условия для продолжающегося отчуждения от власти широких слоев населения и значительной части элиты, которое уже на сегодняшний день находится на опасном для государства уровне. Достаточно высокий уровень доверия к действующему президенту соседствует с крайне негативным образом власти, удручающе низкой оценкой ее качества. Это проявляется как в ответах экспертов, так и в ответах участников фокус-групп. Интегрально ослабляется ключевой «входной» параметр – поддержка политической системы.

Не создается системных предпосылок для улучшения качества властной элиты. Номенклатура функционирует в слабо конкурентной среде. Соответ-

ственно, нет предпосылок для улучшения качества государственного управления.

«Закрытость» номенклатуры приводит к ослаблению «притока свежей крови». Такая система не может обеспечить адекватный кадровый резерв.

Увеличивается вероятность роста протестных настроений у наиболее активной и инновационной части общества с одной стороны, и политической апатии «молчаливого большинства» – с другой стороны. Если учесть, что интересы растущего среднего класса политически не представлены, то можно ожидать, что его протест может принять достаточно деструктивные формы.

Система представительства окончательно перерождается в систему легитимации власти. Неизбежно возрастает уровень скрытого (до поры до времени) «накопленного протеста» в обществе и в той части элит, которая не допущена к каналам вертикальной мобильности (неизбежно в такой ситуации ограниченным).

Система политических институтов носит инструментальный характер и служит максимизации властных возможностей правящей группы. Незрелость системы формальных институтов приводит к воспроизводству того риска, который мы наблюдаем в настоящее время: неопределенность в элитах = неопределенность во всем.

Консолидированный интерес бюрократии, являющийся основой инерционной модели, оказывает тормозящее воздействие на процессы модернизации. До тех пор, пока ожидания населения (прежде всего, относительно уровня благосостояния) не входят в явное противоречие с действительностью, для бюрократии существует возможность ограничиваться вялой имитацией реформ.

Слабая связь с обществом, приводит к искаженному (в оптимистическом ключе) представлению власти о происходящих в обществе процессах. В какой-то момент у правящей элиты исчезает понимание различий между проектируемым властью образом общества и реальностью. Соответственно, власть оказывается не готовой реагировать на вызовы со стороны общества.

Ключевые *возможности* инерционной модели связаны с ее главной характеристикой – стабильностью. В относительно благоприятных условиях (прежде всего, при высоком уровне цен на энергоносители) такая система способна функционировать достаточно долго. В целом, инерционная политическая стратегия довольно хороша с точки зрения удержания власти и ее передачи без фатальных последствий для допущенных к кормилу групп интересов. Также она обеспечивает довольно высокий уровень управляемости процессами в самых разных сферах общественной жизни.



Следует отметить, что в рамках инерционной модели успешная модернизация (в первую очередь экономическая) не является в принципе нереализуемой. В этом отношении у нее есть и свои преимущества, среди которых главное место занимают отсутствие необходимости тратить значительные ресурсы на публичную политическую борьбу и большой объем властных полномочий у субъектов принятия ключевых политических решений. Таким образом, существует возможность концентрации значительных ресурсов на «прорывных направлениях». Проблема в том, что инерционная модель отнюдь не рождает «автоматически» соответствующих стимулов для лиц, принимающих решения. Также нельзя забывать и о том, что осуществление «управления демократией» также требует немалых ресурсов, и не только материальных, и связано со значительными издержками.

В рамках инерционного сценария снижены негативные эффекты воздействия «внешних» для политической системы рисков, связанных с недружественным воздействием со стороны зарубежных акторов. Это – одно из следствий общей закрытости системы, концентрации управленческих ресурсов на высшем уровне властной вертикали.

*В целом, инерционная модель, обладая довольно большим резервом прочности и устойчивостью по отношению к внешним рискам, склонна продуцировать значительные внутренние риски с течением времени.* Последние связаны с постепенным ослаблением обратной связи между политической системой и обществом и накапливаются медленно, что затрудняет адекватную реакцию на них со стороны властной элиты. По мере ослабления «внутреннего каркаса» политической системы она становится более уязвимой для внешних рисков, по отношению к которым изначально была довольно устойчива.

Основные «развилки» в инерционном сценарии связаны с *перспективой смены поколений во властной элите.* Представляется, что сохранение у власти нынешнего «поколения пятидесятилетних» со временем будет усиливать стагнационные процессы, в их крайнем выражении ведущие к «новой брежневской эпохе». Вероятность «модернизационного прорыва» в данном случае еще более сокращается. В то же время, приход к власти нового поколения будет, скорее всего, означать обострение внутриэлитных конфликтов: трудно ожидать, что вполне дееспособное «поколение пятидесятилетних» легко уступит командные позиции. Таким образом, внутри инерционного сценария выстраивается следующая дилемма: «меньшая внутренняя стабильность с лучшими модернизационными перспективами – большая стабильность с худшими модернизационными перспективами».

Далее будут рассмотрены возможные пути отклонения внутривнутриполитического развития страны от «базового» инерционного сценария.

*Альтернативная модель 1:*

*Сценарий «жесткого» неконкурентного правления<sup>7</sup>*

Ключевое отличие данного сценария в том, что он *опирается не на соглашение элит по поводу отсутствия конкуренции, а на полное доминирование одной группы на политической арене, которая и устанавливает свои «правила игры»*. Это различие является весьма существенным и не позволяет считать «жесткий» сценарий просто небольшой модификацией инерционного.

Реалистичных путей, ведущих к установлению «жесткой модели», просматривается несколько. Такая модель может возникнуть при провале попыток найти приемлемую альтернативу действующему президенту и нежелании последнего покинуть свой пост (сценарий «сохранения власти Путина»), при явных сбоях в процессе обеспечения преемственности власти как поиска равнодействующей интересов ключевых элит («сценарий неуправляемой передачи власти»). В более отдаленной перспективе «жесткий сценарий» возможен в том случае, если инерционная модель обнаружит явную неспособность справляться с накапливаемыми внутренними проблемами. Помимо внутривнутриполитических факторов установлению жесткого неконкурентного правления могут способствовать, во-первых, резкое ухудшение внешнеполитических условий (военные конфликты, обострение террористической угрозы) во-вторых, природные или техногенные катастрофы большого масштаба. Такого рода факторы обеспечивают предпосылки для легитимации «жесткого» режима, который на сегодняшний день, как показывают наши исследования, не представляется оптимальным ни большинству населения, ни основной части элиты.

Таким образом, «жесткая модель» может реализоваться при сочетании сбоев в «саморегуляции» властной элиты с катастрофическими явлениями вне поля внутренней политики.

Основные характеристики сценария «жесткого неконкурентного правления»

*В политической элите:*

Формирование главенствующей, достаточно монолитной группы, связанной общими политико-экономическими интересами и директивно устанавливающей

---

<sup>7</sup> На этапе работы над проектом эксперты предлагали назвать этот сценарий авторитарным. Но мы решили отказаться от данного термина в силу его явного негативного смысла и многозначности интерпретаций.

ливающей «правила игры» для других групп. Конкуренция может иметь место только в борьбе за ресурсы и статусные позиции в рамках и под контролем данной группы.

Конкуренция полностью переходит на непубличный уровень.

Административные каналы рекрутирования политической элиты становятся единственными.

В то же время, конкретные характеристики ситуации в элите будут в значительной степени определяться тем, на какие группы будет сделана основная ставка в качестве «опоры режима». Это, в свою очередь, тесно связано с содержанием проводимого политико-экономического курса.

*В институциональной сфере:*

Наделение президента на конституционном уровне исключительными полномочиями, полностью ставящими его вне системы сдержек и противовесов;

Снижение роли парламента и правительства (кроме ситуации совмещения должностей президента и главы правительства, что в данном сценарии вполне возможно)

Создание партийной системы с доминирующей партией, по сути близкой к однопартийной. Утрата выборами всякого смысла.

*В сфере отношений центр – регионы:*

Дальнейшее усиление централизации, прежде всего – концентрация финансов и полномочий на федеральном уровне, возможная отмена выборов мэров и ограничение местного самоуправления, создание президентской администрации еще более жесткого контроля над назначаемыми губернаторами, возможно – официальное преобразование России в унитарное государство.

Возможны попытки территориальной экспансии (например, присоединение Абхазии и Южной Осетии, фактическое объединение с Белоруссией). Условия для такого рода устремлений создается изоляционистскими тенденциями и ослаблением значимости мнения международного сообщества, что в «жесткой» модели практически неизбежно.

*В сфере массового сознания:*

Сохранение существующих тенденций в массовом сознании на пассивное «заглатывание» большинства проводимых властью решений.

Возможность удачной попытки элиты сыграть на глубоко укоренных в национальном менталитете образах «врага», «осажденной крепости» при од-

новременном акценте на патриотических чувствах через связь с героическим историческим прошлым.

Управление массовым сознанием через контроль и жесткое регламентирование СМИ. Смещение фокуса внимания с экономических и социальных проблем на внешнеполитические, вопросы безопасности, чрезвычайные ситуации в случае реализации наиболее жестких вариантов сценария.

Рост патриотических настроений может сопровождаться борьбой с националистическими всплесками, терроризмом, коррупцией как источниками беспорядков, что позволит сохранить легитимность власти для масс.

*Риски* реализации сценария жесткого неконкурентного правления очевидны.

Во-первых, они представляют собой существенно «усугубленную» версию рисков инерционного сценария, связанных с ослаблением обратной связи между «входом» и «выходом» политической системы. Если применительно к инерционной модели можно говорить о деформации системы представительства, то применительно к «жесткой» модели – о ее фактическом демонтаже. Это ведет к еще большему ухудшению качества политической элиты, функционирующей в неконкурентной среде.

Во-вторых, появляется новая группа рисков, связанных с необходимостью легитимации власти в общественном мнении: сознательное формирование такой внутри- или внешнеполитической ситуации, в которой «жесткие» формы руководства будут казаться оправданными и даже неизбежными. Здесь возможны варианты от «маленькой победоносной войны» до развертывания «охоты на ведьм» внутри страны; во всех случаях возрастает вероятность социального раскола и социальной нестабильности.

Наконец, новые риски несет в себе перестройка формата отношений с международным сообществом и выработка новой геополитической парадигмы, которые в данном случае видятся практически неизбежными. Однако рассмотрение данной группы рисков лежит вне предметного поля нашего исследования.

*Возможности*, которые несет в себе сценарий жесткого неконкурентного правления, связаны с обеспечением «авторитарного модернизационного прорыва» в сфере экономики и «зачистку» бюрократии (в частности, возможность начать реальную борьбу с коррупцией). В отличие от инерционного варианта, в рамках неконкурентного правления правящая группа в значительной меньшей мере опирается на общеэлитный консенсус, у нее «развязаны руки» и с точки зрения целей, и с точки зрения средств реализации политического курса.

*Ключевая «развилка» в рамках модели жесткого неконкурентного правления связана, прежде всего, с содержанием политико-экономического курса, проводимого правящей группой. В случае ориентации на преодоление сырьевого профиля экономики и модернизационные цели в целом («развивающая диктатура») возможно укрепление внутренней легитимности и массовой поддержки при нарастающем сопротивлении конкурирующих элитных групп и внешнем давлении. Поэтому реализация данного курса будет сопряжена с более выраженными проявлениями «жесткости» политического режима (подавление оппонентов, цензура в СМИ и т. п.). В случае ориентации на сохранение структурных диспропорций в экономике с опорой на укрепление ее сырьевого профиля такой режим может обойтись без явных силовых мер по отношению к политическим оппонентам. Вероятность доминирования той или иной модели жесткого политического режима определяется качеством и ориентациями победившей группы, что в свою очередь связано с ее поколенческой принадлежностью.*

Серьезная проблема данного сценария видится не только в авторитаризме как таковом, сколько в слабости модернизационных импульсов применительно практически ко всем элитным группам и низкому качеству большинства элитных субъектов. В случае выбора «жесткости без модернизации» вероятными вариантами развития сценария являются а) становление сравнительно стабильного режима по белорусскому образцу (с медленным накоплением негативных эффектов) «цветная» революция, неизбежный политический кризис.

*Альтернативная модель 2:*

*Сценарий управляемой конкуренции*

Среднесрочный сценарий управляемой конкуренции наиболее логичным образом вытекает из краткосрочного сценария «легитимной конкуренции преемников». Также следует в этом контексте отметить попытки руководства страны и действующего президента лично «подтолкнуть» конкурентную борьбу в рамках стартовавшей кампании по выборам депутатов Государственной Думы 2007 г. (поддержка двух партийных структур, представляющих разные элитные группы – «Единую Россию» и «Справедливую Россию»).

Одна из важнейших особенностей данного сценария состоит в том, что в ситуации конкуренции нескольких элитных групп резко возрастает значимость массовой поддержки как ресурса борьбы за власть. Следовательно, у групп высшей элиты появляются стимулы для мобилизации политического участия граждан, перевода внутриэлитной борьбы на публичный уровень. Как и в инерционном сценарии, основные «импульсы» партийного строительства идут «сверху вниз», но разница принципиальная: населению предлага-

ются некие содержательно разные альтернативы, и происходит уход от плебисцитарной модели «одобрения» действий властей. При этом возможные границы «политического предложения» электорату со стороны партий, в особенности в плане критики политического курса власти, достаточно строго установлены на уровне неформальных соглашений.

Основные характеристики сценария управляемой конкуренции.

*В политической элите:*

На политической арене присутствуют несколько конкурирующих групп элит, объединенных как общими политико-экономическими интересами, так и общими мировоззренческими и поколенческими характеристиками. Именно по линии «проектного видения» будущего развития России может пройти ключевое размежевание между элитными группами.

Усиливается публичность конкуренции и создаются предпосылки для ее более эффективной институционализации.

Происходит расширение каналов рекрутирования элит. Более важную роль начинают играть политические партии.

*В институциональной сфере:*

Практически неизбежно относительное снижение роли института президента и связанных с ним институтов. В противном случае победившая на президентских выборах группа будет обладать слишком значительными ресурсами для «подавления» оппонентов, что лишает сценарий управляемой конкуренции долгосрочной перспективы.

Соответственно, возрастает роль других институтов государственной власти, прежде всего парламента и правительства. Создаются предпосылки для более активного участия парламента в формировании правительства.

Партийная система приобретает следующий формат: 2 – 3 ведущих партии (по числу ключевых групп) и ограниченное количество других партий, борющихся за прохождение заградительного барьера в качестве задачи-максимум. Полный переход к двухпартийной (или близкой к ней, например, 2, 5-партийной) системе в условиях пропорциональной электоральной формулы вряд ли возможен.

*В сфере отношений центр – регионы:*

Система управляемой конкуренции создает предпосылки для перегруппировок в региональной элите: не исключено частичное возрождение модели, когда главы регионов неформально составляют «корпуса поддержки» конкурирующих элитных групп в центре. Для этого необходимы некоторые изменения в процессе наделения властью губернаторов. Возможно такое из-

менение процедуры, при котором позиция президента не будет однозначно решающей; например, повышение значения собственно региональных легислатур и представленных в них политических партий. В целом, модель «управляемой конкуренции» создает некоторую основу для тенденций децентрализации, в т. ч. укрепления местного самоуправления, его наделения дополнительными полномочиями и доходной базой. Также растет вероятность перехода к всенародным выборам Совета Федерации, как органа представительства региональных элит (или, как минимум, создания законодательных ограничений для назначения сенаторами представителей столичных элит).

*В сфере массового сознания:*

Реализация этого сценария, требующего достаточно высокого уровня политического участия чревата рисками. Неустойчивость массового сознания в совокупности с политической апатией делают этот сценарий хотя и реализуемым, но мало предсказуемым по своим последствиям. Эта особенность массового сознания является основной посылкой для провалов многих партийных проектов разрабатываемых сверху. С другой стороны большинство граждан не готово к самостоятельной и активной политической позиции, их представления носят размытый характер.

В среднесрочной перспективе при условии сохранения существующих тенденций маловероятным представляется существенное повышение уровня политической активности и интереса к политической сфере.

Реализация этого сценария возможна при условии опоры элитами на политически активных граждан без попытки привлечь более широкие массы.

*Основные риски* реализации сценария управляемой конкуренции связаны с (по крайней мере, временной) утратой стабильности и возможным «раскачиванием лодки» в борьбе за власть в условиях слабо развитой гражданской культуры и отсутствия традиций добросовестной конкуренции. Эти риски особенно велики, пока не пройден этап институциализации модели, закрепления на формальном уровне и в сознании элиты «правил игры». Это требует определенного времени: видимо, не менее двух электоральных циклов, на протяжении которых страну не будут ожидать серьезные внутренние и внешние потрясения. В этом смысле модель управляемой конкуренции будет лишь постепенно – и при определенных условиях – обретать устойчивость.

Ключевые *возможности* в рамках данного сценария связаны с наличием элементов диалога с обществом (пусть и с преобладанием «нисходящих» потоков) и, соответственно, возможность перехода в более отдаленной пер-

спективе (за пределами периода упреждения) к модели развитой демократии. Очень важно, что этот сценарий будет способствовать формальной институционализации политической системы и снижению роли ее «теневых» компонента, – публично конкурирующие элиты уже не могут свести все к кулуарным договоренностям. Не менее важно, что значительные элементы открытости в политической системе будут делать ее более чувствительной к различным вызовам, в том числе и, прежде всего, – со стороны общества. В целом, *если основной вектор движения инерционной модели – «от стабильности к дестабилизации», то для модели управляемой конкуренции он скорее обратный.*

*Важнейшая развилка*, актуальная для сценария управляемой конкуренции, связана с возможностью удержать конкурентную ситуацию от «сползания к хаосу» в условиях слабости институтов, ее регулирующих (как формальные «правила игры», так и традиции добросовестной конкуренции). Как было уже отмечено, ключевой вопрос состоит в том, наберет ли конкурентный сценарий достаточную «инерцию», чтобы обрести стабильность и стать необратимым на рассматриваемом временном горизонте. Для этого необходимо время и отсутствие радикальных потрясений.

*Фоновый сценарий:*

*«игра без правил» («неуправляемая конкуренция»)*

Данный сценарий не является самостоятельной долгосрочной альтернативой внутривнутриполитического развития, он по определению нестабилен. В то же время «игра без правил» – вполне реалистичное «переходное» состояние между вышеназванными «магистральными» сценариями (именно в этом смысле он назван «фоновым»). «Игра без правил» – это ситуация жесткой борьбы между элитными группами в условиях крайней слабости как формальных, так и неформальных политических институтов. Такая ситуация может быть вызвана:

- отсутствием приемлемой для ключевых элитных групп кандидатуры на ключевой – президентский – пост (например, вследствие реализации «сценария неуправляемой передачи власти» на президентских выборах 2008). Такая ситуация может воспроизводиться и в последующих (2012 и, особенно, 2016) электоральных циклах.
- кризисом одной из «магистральных» моделей развития: например, исчерпание возможностей противостояния внешним угрозам и реагирования на внутренние вызовы в рамках инерционного развития.

Примечательно, что *любая из трех ключевых моделей* может либо на время *трансформироваться в «игру без правил»* либо стать *механизмом ее*



*преодоления*. Это связано с низкой институционализацией политических отношений в рамках системы.

«Развилки» внутри сценария «игры без правил» в значительной мере связаны с тем, каким образом будут сниматься противоречия между конкурирующими группами: путем компромисса (и тогда возможен переход к управляемой конкуренции) или путем подавления одной из сторон (в этом случае вероятно одна из версий жесткого неконкурентного правления).

Однако было бы неверным полностью сбрасывать со счетов и «катастрофический» вариант развития сценария неуправляемой конкуренции, в случае, если новая «точка равновесия элит» не будет найдена. Такое развитие событий может привести к полной или частичной дезинтеграции России. Но реализация последнего сценария требует одновременного с внутривнутриполитическим кризисом обострения внешней ситуации или мощных внутренних социальных или природных потрясений.

Несмотря на значительный негативный потенциал данного сценария, он не представляется невероятным. Исход данного сценария может быть сведен к двум возможным вариантам: а) распад территориальной целостности РФ и установление «внешнего управления»; б) выдвижение конструктивных сил и формирование модели управления, ориентированной на вектор модернизации.

### ***Вероятностные и нормативные оценки сценариев***

Материалы экспертного опроса, проведенного в рамках проекта в Москве и регионах, демонстрируют значительные противоречия в оценке вероятности будущего развития. Так, с одной стороны, ответы на прямой вопрос о вероятности одного из сценариев, показывают, что однозначным лидером является инерционный сценарий. Второе место делят сценарии «жесткого неконкурентного правления» и «управляемой конкуренции».

Однако прогнозная оценка развития *отдельных институтов и процессов* свидетельствует о выраженном ожидании существенного *возрастания конкуренции*. Так, по мнению экспертов, будет возрастать значение именно тех институтов, которые связаны с конкурентной борьбой (политические партии, Государственная Дума и законодательные собрания на уровне регионов, СМИ и т. д.). Также эксперты прогнозируют значительное повышение роли выборов в среднесрочной перспективе. Так, число опрошенных, предсказывающих обретение выборами «центрального» значения вырастает при оценке среднесрочной перспективы в 4 раза по сравнению с оценкой краткосрочной перспективы (с 8% до 33%).

В пользу отклонения развития страны от инерционной траектории говорит и ожидание экспертами снижения стабильности в среднесрочной перспективе. Вероятность серьезной политической дестабилизации в России оценивается как «средняя» и «высокая» (суммарно) 60%-ми московских и 56%-ми региональных экспертов.

Получив такие данные, исследователи провели дополнительный экспертный опрос среди московских политологов, направленный на уточнение вероятности изложенных выше сценариев. В таблице ниже приводится медианная оценка вероятности каждого из них.

Краткосрочные сценарии и оценки
Сценарий публичной конкуренции преемников – вероятность <u>0,4</u> <sup>8</sup>
Сценарий контролируемой передачи власти – вероятность <u>0,7</u>
Сценарий «неуправляемой передачи власти» – вероятность <u>0,2</u>
Среднесрочные сценарии и оценки
Инерционный сценарий – вероятность <u>0,6</u>
Сценарий жесткого неконкурентного правления – вероятность <u>0,3</u>
Сценарий управляемой конкуренции – вероятность <u>0,5</u>
Сценарий «игры без правил» (неуправляемая конкуренция) – вероятность <u>0,3</u>

Таким образом, наиболее вероятным оказывается все же «инерционный» кластер сценариев. В краткосрочной перспективе это сценарий управляемой передачи власти (0, 7), в среднесрочной – собственно «инерционный» сценарий (0. 6). Однако вероятность реализации ограниченно конкурентных сценариев лишь незначительно меньше: 0. 4 для краткосрочной и 0. 5. для среднесрочной перспективы. Вполне возможно, что реальное будущее станет своего рода «комбинацией» этих двух траекторий: сохранение значительных элементов status quo с постепенным нарастанием конкурентных отношений.

Наконец, обратимся к наиболее трудной части нашего изложения – *обобщенной нормативной оценке* представленных сценариев. Характеристика рисков и возможностей, которые несет в себе каждая из названных сценарных траекторий, уже была сделана выше. Здесь мы попытаемся сформулировать *ключевую дилемму современного внутривнутриполитического развития России*.

<sup>8</sup> Сумма вероятностей различных сценариев в рамках одной временной перспективы не равно 1.

Она видится нам как выбор между:

*1. неконкурентной (слабоконкурентной) моделью с высокими параметрами стабильности и гарантиями для элиты сохранения властного статуса в краткосрочной перспективе; при этом наличествуют значительные риски (причем накапливающиеся скрыто) в долгосрочной перспективе и*

*2. конкурентной моделью со значительными рисками (в том числе для индивидуальных властных позиций) на краткосрочном отрезке; при этом имеется реальный шанс выработки гармонично сочетающихся формальных и неформальных «правил игры», которые и станут базой для устойчивого развития в долгосрочной перспективе.*

Соблазны первой альтернативы, «соблазны управляемости» для элиты очень велики. Однако в этой модели не просматривается серьезного потенциала стратегического развития, решения стоящих перед страной амбициозных задач. Второй – конкурентный путь чреват утратой властных позиций отдельными политиками и целыми группами, но именно на этом пути возможно постепенное решение таких ключевых внутривластных проблем, как крайняя персонифицированность власти и слабость политических институтов. До тех пор, пока внутривластное развитие России характеризуется высокой степенью персонифицированности власти и низкой степенью рациональности отношения к ней со стороны общества, а политические институты слабы, вероятность «сползания к хаосу» и «игры без правил» сохраняется.

Существующие тенденции в массовом сознании также свидетельствуют о том, что наиболее вероятна реализация «инерционного» сценария, который предполагает доминирование административных каналов рекрутирования элит над публично-политическими. Реализации этого сценария будет способствовать сниженная гражданская активность населения, конформизм периферийных слоев населения (с более низкими доходами, уровнем образования и т. д.).

Принятие жителями регионов факта зависимости региона от центра, которое зафиксировано нами в их образах будущего, позволяют прогнозировать изменения, инициируемые центральной властью. С высокой степенью вероятности они будут приняты регионами.

Жесткий сценарий развития событий в массовом сознании перекликается с образами вероятного, но не желательного будущего. В представлениях респондентов власть практически всегда отделена от тех, кем она управляет, «народ» не играет большой роли в системе властных отношений и занимает весьма низкое положение. При этом никаких существенных ролей народу не

приписывается. Хотя респонденты и признают важность и весомость власти, их интерес к ней крайне мал, а представления о будущей политической власти в сознании граждан стереотипны, не до конца сформированы и крайне неустойчивы.

Такие образы, характерные для значительной части именно молодых респондентов, повышают шансы реализации жесткого сценария. Однако, для молодого поколения как актора будущих политических изменений характерна сосредоточенность на себе, разрыв между представлениями о настоящем и будущем, о личном будущем и будущем власти. Их образы будущей власти отличаются неагрессивностью, даже когда они видят власть в негативном ключе. Это свидетельствует о том, что молодое поколение не готово к любым формам насилия со стороны властей и могут привести к его резкой радикализации.

Сценарий управляемой конкуренции, получивший наибольшее одобрение экспертов, учитывая тренды в массовом сознании выглядит наименее реалистичным. Попытка опоры на население с высокой степенью вероятности может потерпеть фиаско. В условиях сохранения существующих тенденций сниженной гражданской активности, отстраненности от власти, недоверия ей, готовность массового сознания для принятия решений относительно содержательно разных альтернатив представляется весьма незначительной. Массовое сознание отличается несформированностью и вязкостью. Именно поэтому в России вызывает трудности любое партийное строительство, а продвижение партийных проектов наталкивается на апатию и недоверие граждан.

Сценарии экспертов находят свое подтверждение в анализе массового сознания.

Так оптимистические образы будущего у обычных граждан сильно напоминают смесь инерционного и жесткого сценариев. Для массового сознания характерно смешение демократического и социалистического вариантов развития. При этом демократические характеристики оказываются более абстрактными и размытыми, а основной акцент приходится на роль государства.

### ***Сценарии для России – сценарии для регионов***

Наряду со сценариями политического будущего России в целом, охарактеризованными выше, в рамках проекта были разработаны и сценарии внутривнутриполитического развития тех субъектов федерации, представители которых участвовали в его реализации. Прежде всего, анализ региональных сценариев показал, что траектории политического развития российских регионов в

решающей степени определяются траекториями общероссийского политического развития. Последние задают «коридор возможностей», выйти из которого могут лишь территории с особым статусом и геополитическим положением, например – Калининградская область (да и то лишь при определенных условиях). В ситуации централизации и «управляемого федерализма» политические решения, принимаемые на федеральном уровне, оказывают самое серьезное влияние на региональное развитие.

В этой связи, например, регионы будут с теми или иными отклонениями воспроизводить тип политического режима, характерный для страны в целом, как правило, – с некоторым сдвигом в сторону большей авторитарности. Это объясняется политической пассивностью, свойственной периферийным политическим культурам, что создает благоприятную среду для концентрации принятия политических решений на уровне элит. При этом в случае развития демократических тенденций на федеральном уровне регионы, за исключением очень небольшого числа территорий столичного типа, будут в силу указанных причин следовать им с запозданием и лишь имитировать эти тенденции (например, через развитие публичных согласований между элитными группами и их институционализацию через конкурирующие между собой партии). В этой связи вполне логично, что большинство представленных в данном проекте сценариев регионального развития «отталкиваются» от ключевых сценарных альтернатив федерального уровня

В то же время, «степень свободы» регионов, их способность отклоняться от «федерального мейнстрима», зависит как от типа сложившейся в регионе политической культуры, так и от их экономического положения. Из регионов, изучаемых в рамках проекта «Будущее России...», обращают на себя внимание Свердловская и Томская области. Это территории с выраженным индустриальным профилем, и они в большей степени ориентированы на «собственные силы». Для уральских сценариев также примечателен акцент на самобытности политической ментальности регионального уровня:

Главная региональная развилка практически во всех региональных сценариях связана с будущими назначениями губернаторов. Принципиальная важность этой развилки объясняется моноцентризмом и персонификацией региональной власти на настоящем этапе и в ближайшей перспективе. Политические изменения будут усиливаться в зависимости от местонахождения данного субъекта федерации на условной шкале политических изменений «сохранение действующего губернатора – назначение «преемника» – назначение совершенно новой фигуры из другой элитной группы». Основной вектор этих изменений находится, однако, не в идеологической плоскости (больше или меньше «либерализма», «социализма» и т. п.), также он не

имеет прямой связи с предполагаемой трансформацией регионального политического режима и иными подобными изменениями. Основным вектор губернаторской политики будет по-прежнему определяться патерналистским отношением к массам и интересом к контролю над региональными ресурсами вплоть до их присвоения.

Главной характеристикой и следствием политических изменений является уровень и характер консолидации региональной элиты, т. е. структурирование и реструктурирование клиентельных отношений в элитах. Это в свою очередь влияет на политическую конкуренцию и такие ее публичные формы, как отношения между ветвями власти и многопартийность (укрепление партий, оппонирующих «Единой России», или фактическая однопартийность).

Сохранение у власти действующих губернаторов, как правило, будет способствовать дальнейшей консолидации региональных элит, что в свою очередь повышает вероятность инерционных сценариев «управляемой демократии» регионального уровня (*сценарии номенклатурного монополизма – губернаторский моноцентризм, контроль над партиями, СМИ, местным самоуправлением, ограничение и даже подавление общественной активности и т. п.*). При этом сложившиеся в большинстве регионов властные элиты являются на сегодняшний день ярко выраженными носителями данных «консервативных» тенденций и готовы к любой мимикрии в отношениях с центром (как клиентельных, так и идеологических) для удержания своих статусных позиций. Это повышает адаптивность региональных элит и созданных ими политических режимов к федеральным изменениям на персональном и – отчасти – на системном уровне.

Приход к власти нового президента в 2008 г. стимулирует некоторую ротацию губернаторского корпуса, но, скорее всего, не одномоментную, а постепенную и очень частичную. Это значит, что инерционные сценарии будут встречаться значительно чаще. Однако в той, меньшей группе регионов, где произойдет «неэволюционная» смена губернатора (новая фигура, не «преемник» действующего губернатора, возможно – москвич или питерец), уровень консолидации элит неизбежно понизится, что приведет к созданию более конкурентной политической среды (*сценарии ограниченной внутри-элитной конкуренции*).

Еще одним фактором, влияющим на ситуацию «сверху», является муниципальная реформа. Если новый президент стимулирует эту реформу, то это может привести к определенной ограниченной демократизации политических процессов на региональном уровне, а также новой волне относительно самостоятельных клиентел, связанных с влиятельными мэрами (которые, в свою

очередь, будут формировать базу общественной поддержки, в т. ч. в виде лояльных партийных организаций).

Также роль федерального центра будет серьезно определять социально-экономическое развитие регионов (нынешние тенденции «внутреннего» развития регионов, связанные обычно с небольшим экономическим ростом, сами по себе к переменам не ведут и скорее усиливают инерцию). Решения о приоритетной поддержке крупных проектов в тех или иных субъектах федерации могут способствовать существенному улучшению ситуации, которое само по себе является важной политической развилкой. Как мы уже отмечали, значимость экономической политики была особо подчеркнута в сценариях Свердловского и Томского регионов (в последнем случае успешность реализации экономических проектов фигурирует в качестве ключевого фактора политического развития).

В некоторых случаях улучшение социально-экономической ситуации может стать причиной для дестабилизации сложившихся политических режимов, снижения их легитимности, требованиям перемен, исходящим «снизу» («революция среднего класса»). В других случаях, там, где правящим элитам удастся усилить свою легитимность в связи с этими изменениями, пусть даже «незаслуженно», экономический рост может сочетаться с консервацией политического статус-кво. Также решения о поддержке тех или иных судьбоносных для регионов проектов могут быть связаны с интересами определенных бизнес-групп федерального уровня. Эти группы, усиливая свое влияние в данном регионе, будут ставить перед центром вопрос или о продвижении на пост губернатора своего человека, или, в отсутствие такой потребности, о сохранении действующего руководителя.

Основными факторами, воздействующими на трансформационные процессы «снизу», являются рост общественной активности и политическое позиционирование малого и среднего бизнеса. Усилению действия этих факторов будут способствовать резкое изменение социально-экономических условий (в любую сторону, т. е. «революция среднего класса» или «революция бедноты») и инициированные сверху демократические реформы (если таковые будут), расширяющие спектр «слабо контролируемых» выборных процедур, например, демократическая муниципальная реформа (в продолжение незавершенной нынешней) или даже восстановление губернаторских выборов. На данном этапе эти факторы уже стимулирует усиление роли партий в регионах в связи с повсеместным введением выборов по партийным спискам, а также «раздвоением» «партий власти», вызванным новыми процессами структурирования элит на федеральном уровне и их региональным проецированием. Результатом может стать укрепление системных и несистемных

оппозиционных сил (партий) в региональных legislatures и органах местного самоуправления. Уровень политической конкуренции в регионах, таким образом, начнет медленно расти. Такая тенденция прогнозируется в политически и интеллектуально более развитых регионах в среднесрочной перспективе (тенденция от ограниченной внутриэлитной конкуренции в сторону *сценариев «социально обусловленной» ограниченной конкуренции*). Причем такая тенденция, судя по представленным сценариям, в большей мере характерна для регионов Сибири и Урала.

Основные параметры прогноза:

- сильная государственная власть («центральный стержень», «вертикаль власти»);
- регионы управляются из центра, но и их потребности также удовлетворяются из центра;
- сильный и авторитетный лидер;
- «наведение порядка в стране», вплоть до использования радикальных методов;
- усиление роли России на международном уровне.

Для умеренно оптимистических предположений характерен сценарий победы над трудностями после длительной и упорной борьбы. В результате внутриэлитной и клановой борьбы за ресурсы к власти приходит одна сила. Здесь может быть как революционное, так и мирное разрешение ситуации и переход «на новый, более совершенный уровень». Тема борьбы, революции и войны весьма актуальна почти для трети опрошенных респондентов. Это свидетельствует о готовности массового сознания к лишениям и уступкам во имя «высшей цели», что трудно было предположить еще несколько лет назад. Это так же может способствовать успеху авторитарного сценария.

Наконец, пессимистический образ будущего, вполне может стать продолжением сценария неуправляемой конкуренции. В сознании граждан он ассоциируется с образами хаоса, неразберихи, полного распада, потери государственности и независимости, ростом коррупции в высших кругах, криминализации.

Такому сценарию способствует углубление отчуждения от власти широких слоев населения. Достаточно высокий уровень доверия к действующему президенту соседствует с крайне негативной оценкой политической власти в целом, удручающе низкой оценкой ее качества. Увеличивается вероятность роста протестных настроений, с одной стороны, и политической апатии, с другой, в наиболее активной и инновационной части общества.



## **Заключение**

В результате проделанной работы нами было получено четыре основных сценария среднесрочной перспективы (2010 – 2020).

1. *Базовая модель: инерционный сценарий*. Он в общих чертах воспроизводит сложившиеся «правила игры» и, прежде всего, их преимущественно неформальный характер, низкую публичность и сравнительно низкий уровень конкуренции в элите. Характерными особенностями инерционного сценария являются доминирование административных каналов рекрутирования элит, по сути, плебисцитарный характер выборов в органы государственной власти, господствующее политическое положение института президента, доминирование федерального центра во взаимоотношениях с регионами, которое сочетается с политикой опоры на экономически слабые, а потому политически зависимые регионы.

Ключевые *риски* данного сценария связаны с ослаблением обратных связей в политической системе (и, соответственно, рост отчужденности от власти широких слоев населения), слабостью предпосылок к созданию сильных институтов, недостаточными стимулами к улучшению качества властной элиты. Ключевые *возможности* инерционной модели связаны с ее стабильностью при относительно благоприятных внешних условиях. В целом, инерционная модель, обладая довольно большим резервом прочности и устойчивостью по отношению к внешним рискам, склонна продуцировать значительные внутренние риски.

В экспертном сообществе инерционный сценарий лидирует по показателю вероятности реализации, хотя и не безоговорочно (0, б).

2. *Альтернативная модель 1: Сценарий «жесткого неконкурентного правления»*. Данный сценарий предполагает полное доминирование одной группы на политической арене, которая и устанавливает «правила игры». Для сценария характерно наделение президента на конституционном уровне исключительными полномочиями, полностью ставящими его вне системы сдержек и противовесов, создание партийной системы с доминирующей партией, утрата выборами не только роли институционализации широких групп интересов, но и роли институционализации элитной конкуренции. В сфере отношений «центр – регионы» ожидается дальнейшее усиление централизации, прежде всего – концентрация финансов и полномочий на общенациональном уровне, возможная отмена выборов мэров и ограничение местного самоуправления.

Важнейшие *риски* реализации сценария жесткого неконкурентного правления представляют собой «усугубленную» версию рисков инерционно-

го сценария, связанных с ослаблением обратной связи между «входом» и «выходом» политической системы, дальнейшим снижением качества политической элиты. Кроме того, появляется новая группа рисков, связанных с необходимостью легитимации власти в общественном мнении: сознательное формирование такой внутри- или внешнеполитической ситуации, в которой «жесткие» формы руководства будут казаться оправданными и даже неизбежными. *Возможности*, которые несет в себе сценарий жесткого неконкурентного правления, связаны с обеспечением «авторитарного модернизационного прорыва» в сфере экономики и «зачистку» бюрократии.

Однако в целом риски сценария явно перевешивают его возможности. С этим, в частности, связана довольно сдержанная оценка экспертами вероятности реализации «жесткого» сценария – 0, 3.

3. *Альтернативная модель 2: Сценарий управляемой конкуренции.* Особенность этого сценария в том, что на политической арене присутствуют несколько конкурирующих групп элит, объединенных как общими политико-экономическими интересами, так и общими мировоззренческими и поколенческими характеристиками. Существенно возрастает значимость массовой поддержки как ресурса борьбы за власть, происходит уход от плебисцитарной модели «одобрения» действий властей. Происходит некоторое снижение роли института президента и связанных с ним институтов, возрастает значимость парламента и правительства, региональные элиты получают шанс увеличить свое влияние на федеральном уровне.

*Основные риски* реализации сценария управляемой конкуренции связаны с (по крайней мере, временной) утратой стабильности и возможным «раскачиванием лодки» в борьбе за власть в условиях слабо развитой гражданской культуры и отсутствия традиций добросовестной конкуренции. Ключевые *возможности* в рамках данного сценария связаны с наличием элементов диалога с обществом и, соответственно, возможность перехода в более отдаленной перспективе к модели развитой демократии. Очень важно, что этот сценарий будет способствовать формальной институционализации политической системы и снижению роли ее «теневых» компонента.

Вероятность реализации данного сценария была оценена экспертами на уровне 0, 5, – лишь на 0, 1 меньше, чем аналогичная оценка инерционной модели.

4. *Фоновый сценарий: «игра без правил» (неуправляемая конкуренция).* Данный сценарий не является самостоятельной долгосрочной альтернативой внутриполитического развития, он по определению нестабилен. «Игра без правил» – это ситуация жесткой борьбы между элитными группами в услови-

ях крайней слабости как формальных, так и неформальных политических институтов.

Примечательно, что любая из трех ключевых моделей может либо на время трансформироваться в «игру без правил» (инерционный сценарий, сценарий управляемой конкуренции) либо стать механизмом ее преодоления (сценарий жесткого неконкурентного правления). Это связано с низкой институционализацией политических отношений в рамках системы.

Несмотря на значительный негативный потенциал данного сценария, он не представляется полностью невероятным. Исход данного сценария может быть сведен к двум возможным вариантам: а) распад территориальной целостности РФ и установление «внешнего управления»; б) выдвижение конструктивных сил и формирование модели управления, ориентированной в векторе модернизации.

Нормативный анализ представленных сценариев позволяет сформулировать *ключевую дилемму современного внутривнутриполитического развития России*. Она видится как выбор между: *1. неконкурентной (слабоконкурентной) моделью с высокими параметрами стабильности и гарантиями сохранения властных статусов в краткосрочной перспективе; при этом наличествуют значительные риски (причем накапливающиеся скрыто) в долгосрочной перспективе. 2. конкурентной моделью со значительными рисками (в том числе для индивидуальных властных позиций) на краткосрочном отрезке; при этом имеется реальный шанс выработки гармонично сочетающихся формальных и неформальных «правил игры», которые и станут базой для устойчивого развития в долгосрочной перспективе.*