

После перестройки: трансформация российского политического режима в 1991–2000 годах

СЕРГЕЙ
РЫЖЕНКОВ

В научной литературе, посвященной российской политике 1990-х, довольно широко распространено представление о том, что процесс формирования нового политического режима остановился на этапе утверждения электоральной демократии. Согласно этой позиции, перехода к полноценной – либеральной – демократии не произошло; напротив, в 2000-е возник и укрепился режим электорального авторитаризма. Действительно, в России 1990-х проводились многочисленные федеральные, региональные и муниципальные выборы органов исполнительной и представительной власти. Причем большей частью они были свободными, честными и справедливыми, заранее их результаты не были известны. В то же время ситуация с правами и свободами, верховенством права, а также состояние гражданского общества, несмотря на происходившие в этой сфере сдвиги к ориентирам, задаваемым западными либеральными демократиями, оставались далекими от соответствующих стандартов. И, когда либеральные начала подверглись вытеснению на периферию российской политики, их слабость проявилась в полной мере. Ни оппозиционные политические силы, ни общественные организации не смогли противостоять действиям, направленным на замену режима электоральной демократии режимом электорального авторитаризма¹.

В настоящей статье предлагается иная трактовка процесса трансформации российского политического режима в 1990-х². Я исхожу из того, что режим электоральной демократии в этот период не был установлен, а электоральные институты и прак-



Сергей Иванович
Рыженков (р. 1959) –
политолог.

- 1 См., например: Голосов Г. *Политические режимы и трансформации. Россия в сравнительной перспективе*. М.: Рутения, 2024; ЗАКАРИЯ Ф. *Будущее свободы. Нелиберальная демократия в США и за их пределами*. М.: Ладомир, 2004; SNEVTSOVA L. *Ten Years After the Soviet Breakup: Russia's Hybrid Regime* // *Journal of Democracy*. 2001. Vol. 12. № 4. P. 65–70.
- 2 Фактическая сторона дела представлена в ряде работ политологов и историков. См., в частности: REDDAWAY P., GLINSKI D. *The Tragedy of Russia's Reforms: Market Bolshevism against Democracy*. Washington: United States Institute of Peace Press, 2001. P. 530–576; STONER-WEISS K. *The Russian Central State in Crisis: Center and Periphery in the Post-Soviet Era* // BARANY Z., MOZES R. (Eds.). *Russian Politics: Challenges of Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. P. 103–134. Согрин В. *Политическая история современной России. 1985–2001: от Горбачева до Путина*. М.: ИНФРА-М; Весь мир, 2001; Туровский Р. *Отношения «Центр-регионы» в 1997–1998 годах: между конфликтом и консенсусом* // *Полития*. 1998. № 1. С. 5–32.



тики только отчасти влияли на политический процесс. Гораздо большее значение имело внеэлекторальное стратегическое взаимодействие ключевых игроков на политической сцене. Чтобы сохранить и укрепить контроль над государством, правящая группа старалась использовать электоральные механизмы лишь в той мере, в которой это не ставило ее власть под угрозу. Соответственно, попытки проанализировать становление либеральных прав и свобод, а также гражданского общества как одного из измерений демократии, чтобы объяснить логику и исход трансформации российского политического режима, мне представляются избыточными.

{ Препрежний режим пал в результате антикоммунистической, а не демократической революции, после чего началась борьба за установление диктатуры, а не процесс демократизации.

Если применить предложенные Адамом Пшеворским определения сценариев переходов, которые альтернативны демократизации, то нужно признать, что препрежний режим пал в результате антикоммунистической, а не демократической революции, после чего началась борьба за установление диктатуры, а не процесс демократизации³. Закономерным исходом стало установление режима электорального авторитаризма, в котором выборы не могли привести к смене власти. Хотя сказанное не означает, что такой исход был полностью предопределен, стратегически важные шаги, которые совершали правящая группа, стремившаяся укрепить свои позиции, и ее оппоненты, пытавшиеся улучшить свое положение, обоудно и постепенно уменьшали и без того небольшую вероятность возникновения эффективной конкуренции на главных – президентских – выборах.

ТРАНСФОРМАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕЖИМОВ: СТРАТЕГИЧЕСКИЙ И СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ ПОДХОДЫ

В исследованиях политических режимов и их трансформаций используются две основные концепции демократии и режимных изменений. В рамках минималистского, или процедурного, понимания демократия определяется как «режим, в котором те, кто правят, избираются на конкурентных выборах»⁴. С таким

3 PRZEWORSKI A. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991. P. 52, 89.

4 PRZEWORSKI A., ALVAREZ M., CHEIBUB J., LIMONGI F. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1959–1990*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. P. 15.

пониманием связан стратегический подход к изучению трансформаций политических режимов: процессы, происходящие в такие периоды, рассматриваются через призму стратегического взаимодействия политических сил, преследующих собственные интересы и отстаивающих заявляемые ими ценности, результатом которого становится либо согласие относительно базовых правил игры – институтов, определяющих систему власти и регулирующих политическую конкуренцию, – либо провал таких попыток. Другое направление исследований опирается на субстанциональное понимание демократии, при котором ее определение включает еще одно – надэлекторальное – измерение, связанное с различными характеристиками общественного развития⁵. Поэтому при изучении трансформационных процессов используется социологический подход: первостепенное внимание в нем уделяется изменениям социальной структуры, развитию гражданского общества, личным правам и свободам и тому подобному⁶.

Минималистское понимание демократии, как отмечает Самюэль Хантингтон, включает «существование гражданских и политических свобод слова, печати, собраний и организаций, необходимых для политических дебатов и проведения избирательных кампаний»⁷. При этом, однако, предполагается, что отношение демократии к другим общественным ценностям следует рассматривать, выделяя ее из других характеристик политических систем⁸. При процедурном подходе главным критерием установления демократии выступает смена власти по результатам выборов (альтернатива), а в центре внимания исследователей находятся выборы высшей власти⁹. В президентских режимах парламентские выборы рассматриваются как выборы второго плана. Наличие избираемого на конкурентных выборах парламента является необходимым, но недостаточным условием признания режима демократическим¹⁰.

Стратегическое понимание переходов от авторитарных режимов заключается в том, что в такие периоды релевантные политические силы вступают в конфликт по поводу будущих

СЕРГЕЙ РЫЖЕНКОВ
ПОСЛЕ ПЕРЕСТРОЙКИ...

5 DIAMOND L. *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies throughout the World*. New York: Henry Holt and Company, 2008; IDEM. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996; GILL G. *Democracy and Post-Communism: Political Change in the Post-Communist World*. London; New York: Routledge, 2002; SCHMITTER P., KARL T. *What Democracy Is... and Is Not...* // *Journal of Democracy*. 1991. Vol. 2. № 3. P. 75–88.

6 О стратегическом и социологическом подходах см.: PRZEWORSKI A. *Democracy and Economic Development* // MANSFIELD E., SISON R. (Eds.). *Political Science and the Public Interest*. Columbus: Ohio State University Press, 2003. P. 5.

7 ХАНТИНГТОН С. *Третья волна. Демократизация в конце XX века*. М.: РОССПЭН, 2003. С. 17.

8 Там же. С. 20; см. также: СНЕИБУВ J., GANDHI J., VREELAND J. *Democracy and Dictatorship Revisited* // *Public Choice*. 2010. Vol. 143. № 1-2. P. 72–74.

9 В парламентской системе альтернативой являются «любые изменения правящей коалиции», а не только проигрыш партии, являющейся ее лидером. См.: PRZEWORSKI A., ALVAREZ M., СНЕИБУВ J., LIMONGI F. *Op. cit.* P. 17.

10 СНЕИБУВ J., GANDHI J., VREELAND J. *Op. cit.* P. 69.



институтов. Спор и торг идут прежде всего о выборе президентской, парламентской или смешанной системы и электоральных правил¹¹. В сегментированных обществах, как показывают Хуан Линц и Альфред Степан, важна также последовательность проведения выборов. На примере Испании они объясняют, как проводимые в первую очередь общенациональные выборы высшей власти стимулируют создание партий, что препятствует росту сепаратизма и политической мобилизации этничности. Только после таких выборов проводятся региональные и местные выборы¹².

Условия, при которых достигается или не достигается согласие по поводу институтов, Пшеворский определяет следующим образом. Если одна из политических сил обладает значительным преимуществом, то она устанавливает выгодные ей институты в одностороннем порядке, закрывая путь к демократии. В случае равенства конфликтующих сторон, вероятнее всего, начнется упорная борьба, которая может закончиться либо победой одной из них, либо политическим хаосом и гражданской войной, либо взаимным ослаблением и восхождением третьей силы. Путь к демократии открывается в том случае, если соотношение сил участников переходного процесса неизвестно. Такая ситуация подталкивает к поиску компромиссов и вариантов, при которых правила будут страховать проигравших в электоральном соревновании¹³. Если созданные институты окажутся способными порождать спонтанное децентрализованное согласие, то произойдет «передача власти от группы лиц своду правил»¹⁴. А когда власть в соответствии с установленными правилами сменится, процесс демократизации будет завершен. В сегментированных обществах процесс выбора институтов осложняется тем, что трудно находить институциональные решения для снижения рисков, связанных с политизацией этнических, культурных, языковых и религиозных различий¹⁵.

В России процесс трансформации проходил в условиях либерализации и частичной демократизации (конкурентные выборы союзного и российского парламентов, отмена монополии КПСС на власть), которые были запущены сверху. В какой-то момент, однако, управляемость этим процессом со стороны

11 См., к примеру: GEDDES B. *Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America* // LIZPHART A., WAISMAN C. (Eds.). *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. Boulder; Oxford: Westview Press, 1996. P. 15–42.

12 LINZ J., STEPAN A. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore; London: The Johns Hopkins University Press, 1996. P. 99–101.

13 PRZEWORSKI A. *Democracy and the Market...* P. 52–53, 81–88.

14 Ibid. P. 14.

15 Ibid. P. 52; см. также: LAITIN D., PRZEWORSKI A. *Transitions to Democracy and Territorial Integrity* // PRZEWORSKI A. (Ed.). *Sustainable Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. P. 19–33.

союзного руководства была потеряна, но рассмотрение этого этапа не входит в задачи настоящей статьи. Я ограничусь лишь отсылками к указанному периоду в тех случаях, когда речь пойдет о явном влиянии происходившего на том этапе на процесс собственно российской трансформации.

СЕРГЕЙ РЫЖЕНКОВ
ПОСЛЕ ПЕРЕСТРОЙКИ...

1991–1993: РСФСР vs СССР И РЕФОРМАТОРЫ VS КОНСЕРВАТОРЫ

После провала путча в августе 1991 года некоторое время во главе страны находился своеобразный дуумвират победителей – президента России Бориса Ельцина и исполняющего обязанности председателя Верховного Совета РСФСР Руслана Хасбулатова, который поддерживал президента, довольствуясь ролью второго номера. Однако постепенно появлялись расхождения в позициях, вылившиеся к концу 1992 года в конфликт по поводу политических и экономических реформ. До этого более года в стране отсутствовала политическая оппозиция, с которой властям стоило бы считаться. Вопреки своему самоназванию правители-«демократы» не спешили с созданием демократических институтов, стремясь упрочить собственную власть. В результате, к моменту, когда конфликт между Ельциным и Хасбулатовым (ставшим к тому времени полноценным председателем Верховного Совета) начал разрастаться, оказалось, что институты, устанавливаемые в РСФСР на этапе ослабления союзного режима с целью политической, управленческой и экономической автономизации, после его крушения стали препятствием для дальнейшей трансформации по сценарию демократизации. Возникновение поставторитарного соперничества в стане победителей было связано не с перспективами тех или иных институциональных решений, а с отстаиванием собственных институциональных позиций в радикально изменившемся политическом контексте, в котором органы власти одной из частей СССР превратились в структуры высшей власти нового государства. Президент выступал за введение обеспечивающей его главенство системы с сильной президентской властью; для Верховного Совета и его руководства такой подход был неприемлем. И если на первом этапе трансформации победила, как ранее было сказано, не демократическая, а антикоммунистическая революция, то возникшая затем политическая конкуренция приняла форму борьбы за установление диктатуры, что теоретически и фактически исключало демократическую перспективу.

В развернувшейся борьбе руководство Верховного Совета нашло союзников из числа оставшихся от старого режима



элитных групп, имевших как региональное базирование, главным образом в Советах народных депутатов, так и общегосударственное – возрождавшуюся после запрета КПСС Коммунистическую партию РСФСР, более известную в тот период как Российская компартия (РКП), на базе которой в феврале 1993 года была создана Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ). К коммунистам примыкали малые политические организации левого и национал-государственнического толка. Кроме того, к коалиции присоединились представители директората, которые не видели перспектив для себя в случае ухода государства из экономики, провозглашавшегося одной из главных целей начатых президентом реформ. Так как аппаратчики РКП, директорат предприятий машиностроения и руководители аграрного сектора контролировали некоторые региональные советы или обладали значительным весом в них, в ряде регионов президент даже был вынужден назначать глав администраций из того же круга.

Институты, устанавливаемые в РСФСР на этапе ослабления союзного режима с целью политической, управленческой и экономической автономизации, после его крушения стали препятствием для дальнейшей трансформации по сценарию демократизации.

Одновременно в экономически развитых регионах, обладавших сравнительно высокой степенью адаптивности к рыночным реформам, ожидаемые выгоды от них делали региональные элиты естественными союзниками президента. То же следует сказать о директорате, возглавлявшем крупнейшие структуры топливно-сырьевого комплекса, и нарождавшемся крупном бизнесе. Некоторой опорой президентской власти продолжало служить ранее созданное движение «Демократическая Россия». И главным ресурсом оставался административный контроль, пусть и весьма несовершенный, над государством.

Таким образом, в структуре конфликтов постперестроечной России в данный период совмещались две основные линии. Те, кто выступал за сильную президентскую власть, являлись сторонниками радикальных рыночных реформ. Те, кто выступал за смешанную систему правления с сильным парламентом, были против их проведения¹⁶.

16 Перегудов С., Лапина Н., Семененко И. *Группы интересов и российское государство*. М.: Эдиториал УРСС, 1999. С. 86–87; Стонер-Вейс К. *Причины непокорности российских регионов центральной власти // Страна после коммунизма: государственное управление в новой России*. М.: ИППП, 2004. Т. 2. С. 134.

Довольно скоро эти реформы оказались в подвешенном состоянии, что привело к модификации альянсов. Опасение лишиться политической поддержки собственных сторонников оказалось для президента более весомым соображением, чем вера в успех технократического проекта. В обмен на содействие наиболее влиятельных экономических акторов и сохранение лояльности региональных лидеров началась корректировка реформ, завершившаяся в декабре 1992 года формированием правительства Виктора Черномырдина. Правительственный курс должен был сочетать следование модели Вашингтонского консенсуса, используемой Егором Гайдаром на предыдущем этапе, и учет особого положения привилегированных экономических акторов и региональных групп интересов.

На примере возглавляемого Черномырдиным государственного концерна «Газпром», ставшего в ноябре 1992 года открытым акционерным обществом, а также другого пионера акционирования – компании «ЛУКОЙЛ» – хорошо виден механизм обмена политической поддержки на экономические привилегии. По сути, эти экономические гиганты были не только выведены из режима экономической конкуренции на неопределенное время, но и получили возможность контролировать принятие решений в сфере правительственной экономической политики. Началось формирование политико-экономического альянса на основе принципа «политическая поддержка в обмен на привилегии», который будет сохранять важнейшее значение на протяжении многих последующих лет (при расширении и изменениях состава участников альянса).

Социальные последствия начального этапа экономических реформ резко ограничили возможности Ельцина по мобилизации массовой поддержки, что практиковалось им ранее. Референдум, проведенный в апреле 1993 года, продемонстрировал непригодность этого инструмента для решения политических задач в новых условиях.

В отличие от экономических акторов, элиты регионов, критически важных для исхода противостояния между российским и союзным лидерами, политически определились еще до распада старого режима. СССР был государством многонациональным – как и РСФСР, входившая в его состав. Еще в тот период, когда основным доменом трансформации оставался СССР, руководители регионов, образованных некогда на этнической основе, воспользовались ослаблением союзного государства, борьбой акторов союзного и российского уровней, региональной этнической мобилизацией и добились привилегированного положения, предполагавшего крайне высокую степень автономии от центра. Критически важным был случай Республики Татарстан, руководство которой начало проводить эконо-



мические и политические преобразования по собственному сценарию. Этот пример оказался привлекательным – в разной мере – и для других республик: прежде всего Башкортостана и Якутии. Чеченская республика пошла другим путем, выбрав стратегию радикального сепаратизма.

Избранные одновременно с Ельциным мэр Москвы Гавриил Попов и губернатор Санкт-Петербурга Анатолий Собчак фактически входили в правящую группу, но при этом тоже получили широкую автономию. Их регионы, особенно Москва, обладали высокой адаптивностью к условиям рынка. В других индустриально развитых регионах с высокой адаптивностью назначенные после августа 1991 года главы администраций стремились действовать по образцу Москвы – по схеме «политическая поддержка в обмен на автономию» (Свердловская, Самарская, Нижегородская области).

Предпочтения глав неадаптивных регионов определялись более сложно. Основные линии отношений между центром и такими регионами были связаны либо с ресурсной поддержкой, либо с возможностью изменения экономического курса. Экономическая зависимость подобных регионов от центра не обязательно вела их к безусловной политической поддержке: наиболее ярким примером здесь выступает Ульяновская область. Но там, где складывалась такая ситуация, чаще всего обозначался раскол между главами регионов и советами, в которых влиянием обладали сторонники Верховного Совета.

Таким образом, в отсутствие институтов, определяющих систему власти и регулирующих конкуренцию, политические силы формировались исходя из стратегических расчетов, которые обуславливались желанием добиться победы над противником. Это вело в тупик, из которого, по-видимому, не оставалось иного выхода, кроме силового противостояния.

1994–1996: ЕЛЬЦИН КАК ОСЕВОЙ АКТОР И ПОДРЫВ ИНСТИТУТА ВЫБОРОВ ПРЕЗИДЕНТА

В результате силового разрешения конфликта между Верховным Советом и президентом – в пользу последнего – возникла политическая протосистема, в которой институционально и практически победитель занял главенствующее положение. При этом, однако, политическая конкуренция в принципе допускалась. Подготовленная Конституционным совещанием, созданным Ельциным еще в июне 1993 года, Конституция Российской Федерации задним числом давала президенту большие, чем на момент избрания, полномочия. Политических сил, которые могли бы настаивать на созыве Учредительного собрания

и/или проведении новых президентских выборов, в стране не было. Ельцин и его команда, полагая, что сохранение власти без электорального подтверждения есть менее рискованная стратегия, откладывали президентские выборы. Парламентские выборы 1993-го и 1995 годов, в результате которых проправительственные фракции не получили большинства в Государственной Думе, подтвердили, что такие опасения не были беспочвенными. Наконец, последствиями допуска демократических элементов в политический процесс и появления рыночной экономики стали усугубляющаяся автономизация регионов, возникновение и развитие оппозиционных партий и движений, а также возрастающее политическое влияние так называемых «олигархов».

Вводимые институты не предусматривали партийности президентских выборов, а сами они до 1996 года не проводились. В выборах других уровней наряду с партиями участвовали движения и блоки, что не способствовало, а вероятнее всего, даже препятствовало повышению значимости партий и стимулировало вместо этого коалиционные политические образования, большей частью временные. В 1994–1996 годах, несмотря на конституционную и фактическую многопартийность, именно они – а не партии – находились на первом плане в общенациональном и субнациональном политических процессах¹⁷.

В состав правящей коалиции входили крупнейшие экономические акторы, главы регионов, высокопоставленные чиновники, лидеры партий и парламентских фракций («Выбор России», затем «Демократический выбор России» и «Наш дом – Россия»), владельцы и топ-менеджеры крупных СМИ. На периферии коалиции действовали партии и общественные организации, поддерживавшие проводимый правящей группой курс. Роль Ельцина во главе этой коалиции соответствовала позиции осевого, или центрального, актора – ключевого игрока переходного периода, который в процессе укрепления собственной власти в состоянии не только получать поддержку от различных социальных групп и находить союзников, но и заменять их при случае другими¹⁸. Фактически воспроизводился тот же сценарий борьбы за установление диктатуры, что и в 1992–1993 годах, изменились лишь соотношение сил и состав участников. Осевого актор обладал значительным преимуществом, но для консолидации нового режима и создания моноцентрической системы его было недостаточно.

СЕРГЕЙ РЫЖЕНКОВ
ПОСЛЕ ПЕРЕСТРОЙКИ...

17 Ср.: «Партии – это, по определению, участники электорального соревнования. Там, где власть не оспаривается на выборах, их роль маргинальна. В России ситуация осложнялась тем, что практически никто из “партийных политиков” не вошел в руководство страны и по назначению» (Голосов Г. *Партийные системы России и стран Восточной Европы*. М.: Весь мир, 1999. С. 45).

18 PRZEWORSKI A. *Democracy and the Market...* P. 52.



Оппозиция в лице КПРФ благодаря успеху на парламентских выборах смогла сплотить вокруг себя коалицию, включавшую директоров крупных промышленных производств и глав регионов. В нее на правах младшего партнера входила также Аграрная партия России, поддерживаемая руководителями предприятий сельскохозяйственной отрасли. Кроме того, КПРФ имела поддержку некоторых национал-патриотических политических организаций. Располагая весьма ограниченным доступом к электронным и центральным печатным СМИ, КПРФ стремилась компенсировать этот пробел за счет активного присутствия в СМИ региональных. В роли оппозиции выступали также и менее значительные политические организации – Либерально-демократическая партия России Владимира Жириновского и общественное объединение «Яблоко» Григория Явлинского, представленные думскими фракциями.

Постепенно в составе правящей коалиции, а также правящей группы все большую роль стали играть потеснившие руководителей полугосударственных компаний представители крупного бизнеса, финансовые и медийные магнаты. Показательным примером их отношений с осевым актором является проект проведения залоговых аукционов:

«[Залоговые аукционы] проводились в декабре 1995 года, а переход в собственность мог осуществиться только осенью 1996 года. В середине же срока – в июне 1996 года – должны были состояться президентские выборы. Причем было ясно, что условия “залоговых аукционов” будут соблюдены только в случае победы на них совершенно определенного кандидата»¹⁹.

На президентских выборах 1996 года поддержку Ельцину оказали все компании, входившие в первую десятку российских бизнес-групп. Наибольший выигрыш от этого получили группа «ОНЭКСИМ-Интеррос» Владимира Потанина, банк «Менатеп» Михаила Ходорковского, группа «ЛогоВАЗ» Бориса Березовского, ставшие победителями залоговых аукционов, а также группа «МОСТ» Владимира Гусинского, закрепившая за собой четвертый канал национального телевидения²⁰. После выборов президента Потанин стал первым вице-премьером правительства, а Березовский – секретарем Совета безопасности и позднее исполнителем секретарем Содружества Независимых Государств. Что касается прежних участников, то их роль в коалиции и правящей группе была двоякой. Получая возможность влиять на государственное регулирование ус-

19 Мау В. *Политические проблемы экономических реформ в посткоммунистической России* // Страна после коммунизма... Т. 1. С. 132–133.

20 Характеристики выигрышей см. в: Паппэ Я. «Олигархи». *Экономическая хроника 1992–2000*. М.: ГУ-ВШЭ, 2000. С. 117, 129–130, 151.

ловий собственной деятельности, они в свою очередь предоставляли государству доступ к своим ресурсам. Вместе с тем крупные компании активно участвовали в парламентских выборах 1993-го и 1995 годов, финансово и организационно поддерживая проправительственные партии.

Иная политическая динамика наблюдалась в регионах, хотя и там основные процессы были тесно связаны с экономикой. Непосредственно после событий 3–4 октября 1993 года Ельцин был в той или иной форме поддержан абсолютным большинством глав регионов, но в рассматриваемый период ситуация изменилась. Разделение регионов на адаптивные и неадаптивные (к условиям рынка) не утратило значения в том смысле, что определяло привилегированное положение первых во взаимоотношениях с правящей группой, выражавшееся либо в допуске в правящую коалицию, либо, напротив, в предоставлении фактически полной автономии от центра. Но и в значительной части неадаптивных регионов тоже существовали относительно прибыльные в рыночных условиях сектора экономики, за контроль над которыми почти повсеместно развернулась борьба. Центр, экономический курс которого определил такое направление внутрирегиональных политических процессов, оказывал только точечное воздействие на происходящее исходя из собственных интересов (например – назначая новых глав регионов накануне президентских выборов) или же вмешивался в критических ситуациях, сохраняя, правда, важнейшие политические рычаги в своих руках. Так, Кремль не давал массово проводить выборы губернаторов до проведения выборов президентских, тормозился и процесс избрания глав местных администраций.

В национальных республиках также шло формирование оппонизирующих центру региональных правящих групп. Чтобы остановить подъем сепаратизма, центр действовал методом кнута и пряника. С Татарстаном в марте 1994 года, а затем с другими республиками, заключались двусторонние договоры, признававшие высокую степень их автономии. В декабре 1994-го в попытавшуюся отделиться от России Чеченскую республику были введены войска, что положило начало первой чеченской войне.

В ходе президентских выборов 1996 года произошел, если исходить из оценки ситуации в духе демократизационного сценария, подрыв этого центрального демократического института. Те выборы нельзя было назвать свободными, честными и справедливыми²¹. Для выдвижения кандидата нужно было

СЕРГЕЙ РЫЖЕНКОВ
ПОСЛЕ ПЕРЕСТРОЙКИ...

21 Гельман В., Елизаров В. «Учредительные выборы» в контексте российской трансформации // *Первый электоральный цикл в России (1993–1996)* / Под ред. В. Гельмана, Г. Голосова, Е. Мелешкиной. М.: Весь мир, 2000. С. 19–20, 33–35.



собрать не менее миллиона подписей. По формальным основаниям не была зарегистрирована инициативная группа, выдвигавшая Галину Старовойтову. В предвыборной кампании на стороне инкумбента активное участие принимали правительственные и административные структуры, было обеспечено его подавляющее превосходство в финансовых ресурсах и полное доминирование в подконтрольных медиамагнатам СМИ (основные телевизионные каналы и главные печатные издания), проходили широкомасштабные акции по запугиванию и шельмованию оппозиции, имели место всевозможные формы подкупа и обмана избирателей и так далее.

Видимо, правящая группа преувеличивала угрозу коммунистического реванша в случае победы лидера КПРФ Геннадия Зюганова, но некоторые основания для опасений у нее действительно имелись. Коммунисты, как наследники акторов старого режима, были исключены из процесса трансформации и не приняли установленные без их участия правила игры. В случае победы они могли заняться пересмотром правил в свою пользу. В таком контексте продолжение антикоммунистической революции и стратегия победы над кандидатом от КПРФ во что бы то ни стало, по принципу «цель оправдывает средства», стали для правящей группы в каком-то смысле вынужденными: они обуславливались предыдущим решением отказать от демократизационного сценария.

Так или иначе, выборы состоялись, хотя рассматривался вопрос об их отмене или переносе, что означало бы открытое установление диктатуры. Что же могло произойти в случае поражения инкумбента? Точного ответа на это вопрос нет, но вполне вероятной могла стать отмена результатов голосования. Добившись победы, правящая группа начала пересматривать подходы к укреплению власти, не покушаясь на действующие демократические институты второго плана.

1997–2000: «СЕМЬЯ», ПРЕЕМНИК И КРИЗИС ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТСТВА

После выборов президента начали происходить персональные изменения в составе правящей группы. Одновременно все большее значение в ней приобретало непосредственное окружение Ельцина, которое журналисты еще в предыдущий период прозвали «семьей»²². Из небольшой неформальной группы

22 В «семью» входили дочь Ельцина Татьяна Дьяченко, ее муж Валентин Юмашев, бизнесмены Борис Березовский и Роман Абрамович, банкир Александр Мамут, глава администрации президента Александр Волошин, управляющий делами президента Павел Бородин (см.: SAKWA R. *Putin: Russia's Choice*. London; New York: Routledge, 2005. P. 64), а также вице-премьер Анатолий Чубайс.

советников и консультантов она превратилась в коллективно-серого кардинала» и, видимо, с 1998 года правила от имени Ельцина. Такое развитие объяснимо с институциональной точки зрения. Пост президента в России никак не связан с какой-либо политической организацией. По сути, президент – частное лицо, оказавшееся на вершине власти благодаря успешной стратегии маневрирования в поле противоречивых и запутанных правил игры и манипуляций ими. В этой ситуации приближенные к главе государства в тот момент, когда он перестает надлежащим образом исполнять обязанности президента и выступать в роли осевого актора, оказываются перед соблазном взять дело в собственные руки, чтобы не потерпеть вместе с лидером неизбежную неудачу. В отсутствие эффективных механизмов, позволяющих широкому кругу сторонников или политическим конкурентам добиваться смены высшей власти, такая стратегия выглядит вполне естественной. Правда, в результате ее реализации вслед за уже произошедшим подрывом главного демократического института – президентских выборов – началась и коррозия института президентства как такового. До этого институционального провала можно было ожидать, что при определенном стечении обстоятельств, хотя бы на следующих выборах главы государства, возникнет реальная политическая конкуренция, которая будет иметь институциональные последствия. Но теперь на фоне подобных ожиданий вставал вопрос не только о том, как будут проходить выборы, но и о том, что такое президентство, если высшая власть может находиться в руках уполномоченных на это только ими самими деятелей, которые оказались в нужное время в нужном месте.

СЕРГЕЙ РЫЖЕНКОВ
ПОСЛЕ ПЕРЕСТРОЙКИ...

Пост президента в России никак не связан с какой-либо политической организацией. По сути, президент – частное лицо, оказавшееся на вершине власти благодаря успешной стратегии маневрирования в поле противоречивых и запутанных правил игры и манипуляций ими.

Внутри правящей группы и коалиции имели место разнообразные конфликты, однако преобладание внеинституциональных стимулов к согласию – распределение выгод среди своих и наличие общего врага – сдерживало их разрастание. Однако, как только стимулы ослабли, обнаружился дефицит институтов, предназначенных для регулирования конкуренции.

Акцент в мотивации относительно успешных экономических деятелей все больше смещался с получения собственности



из рук государства к ее удержанию. Менее успешные, напротив, стремились пересмотреть результаты приватизации. Со стороны осевого актора и бюрократических групп возник запрос на большую отдачу от собственно экономической деятельности. Одним из результатов залоговых аукционов и продажи летом 1997 года 25%-го пакета акций «Связьинвеста» «ОНЭКСИМ-банку», а также заключения множества других менее значительных непрозрачных сделок стал раскол среди экономических акторов, входивших в правящую коалицию.

Между тем выборы глав регионов в 1996–1997 годах, сопровождавшиеся массовым подписанием двусторонних договоров между субъектами и центром по образцу договора с Татарстаном, наряду с изменением порядка формирования Совета Федерации (вместо избрания – представительство глав регионов и руководителей региональных парламентов), упрочили автономию тех субъектов, которые уже обладали ею в значительной степени, и расширили автономию многих других. Заключенное накануне президентских выборов перемирие с Чечней, фактически означавшее выход республики из состава Российской Федерации, продемонстрировало неспособность центра пресечь центробежные тенденции. Процесс регионализации, выливающейся в неуправляемую децентрализацию, в тот период достиг пика. В ходе экономических реформ углубилось региональное неравенство, и региональные элиты, входившие в правящую коалицию или представлявшие привилегированные регионы, получили возможность оказывать влияние на политику в других регионах. Прежде всего это относится к Москве и Татарстану.

Частичный распад правящей коалиции выявил сокращение возможностей, имевшихся у осевого актора. Формальный институт сильного президента автоматически не гарантировал инкубенту сохранения властных позиций. Ресурсы же, которыми он расплачивался за политическую поддержку привилегированных групп, тратились почти впустую. Они не были использованы для создания институциональных механизмов укрепления президентской власти или формирования собственной эффективной политической организации и оказались недостаточными даже для установления полного контроля над собственным правительством и другими административными структурами. Обращение к методам, дававшим результаты на предыдущих этапах, в новых условиях не приносило успеха. В число этих методов входили авторитарное принуждение (например попытка отстранить от должности губернатора Приморского края Евгения Наздратенко или учреждение временной чрезвычайной комиссии при президенте по укреплению налоговой и бюджетной дисциплины), применение админист-

ративных рычагов (меры, призванные укрепить институт полномочных представителей президента в регионах и создать коллегии, координирующие деятельность федеральных органов на местах), политические проекты (так называемая «игра в местное самоуправление», когда главам регионов противопоставлялись мэры региональных столиц).

Обострение конкуренции между наиболее значимыми группами интересов заставляло их лидеров предпринимать шаги по организационному оформлению. Такие группы состояли из нескольких организационных звеньев и включали высокопоставленных представителей бюрократии из центральных органов управления (администрации президента и правительства), крупных финансово-экономических структур, руководства (на уровне первых и вторых лиц) регионов и их столиц. Как правило, с этими группами были связаны определенные СМИ, партийные и/или парламентские деятели, силовые подразделения официальных государственных структур, а также криминальные группировки. Кроме того, некоторые группы располагали собственными охранными миниармиями – службами безопасности. Внутри групп складывался иерархический порядок: лидером каждой был либо руководитель интегрированной бизнес-группы – в терминологии Якова Паппэ²³, – либо глава региона. По аналогии такие образования, появившиеся в условиях сращивания политики и бизнеса, можно назвать бизнес-политическими группами (БПГ).

Разразившийся в августе 1998 года финансовый кризис и его последствия вынудили большинство лидеров БПГ раствориться в новой – временной и рыхлой – коалиции, образовавшейся во круг осевого актора в связи с назначением премьер-министром Евгения Примакова. Это вынужденное для президента решение вызвало последовательность событий, отчасти возвращающую процесс трансформации к его истокам: возникла открытая политическая конкуренция, ставшая результатом раскола в правящей группе, и новая оппозиция считала, что имеет хорошие шансы на победу на главных выборах.

Примаков не был включен ни в одну из БПГ. Именно это обстоятельство и позволило ему стать премьером, поскольку ни одна из значимых групп не опасалась, что в результате этого назначения усилятся конкуренты. Но такие политические условия назначения наряду с необходимостью изменений в экономической политике позволяли Примакову проводить достаточно независимый – от влияния прежде всего наиболее близких президенту деятелей – правительственный курс, что превращало нового премьера в самостоятельную политическую фигуру.

23 Паппэ Я. Указ. соч. С. 34.



Одновременно с кандидатурой Примакова на тот же пост рассматривался мэр Москвы Юрий Лужков – бессменный и один из наиболее влиятельных участников правящей группы, создавший собственную БПГ²⁴. Поскольку вопрос о возможном преемнике Ельцина в связи с ухудшением его здоровья был актуален, а московский мэр рассматривался многими в качестве такового, то «семья» (в которую ранее входил и сам Лужков) воспринимала его как угрозу собственным интересам. Поэтому давнего и сильного союзника предпочли фактически вытолкнуть в оппозицию, полагая, что внутри правящей группы он будет более опасен. В результате в конце 1998 года созданием движения «Отечество», поддержанного двумя десятками губернаторов, Лужков, по сути, начал собственную президентскую кампанию.

Весной 1999 года по инициативе президента Татарстана Минтимера Шаймиева, также являвшегося лидером крупной БПГ и главным выразителем интересов элит привилегированных регионов, не входивших в правящую коалицию, началось создание еще одного политического объединения глав регионов – «Вся Россия». В его руководстве оказались также президент Башкортостана Муртаза Рахимов и губернатор Санкт-Петербурга Владимир Яковлев. В апреле–августе 1999-го произошло объединение новой оппозиции в избирательный блок «Отечество – Вся Россия» (ОВР). Состоявшаяся ранее отставка Примакова и вовлечение его в оппозиционную коалицию укрепило ее.

Поскольку выборы президента должны были, как предполагалось, пройти спустя полгода после выборов в Государственную Думу, требовалось сначала добиться значимых результатов на последних. На стороне ОВР выступали группа «МОСТ» и АФК «Система», тесно связанные с московским мэром. Поддержку ОВР и одновременно сформированному правящей группой движению «Медведь» (в дальнейшем – «Единство»), а также партиям «Наш дом – Россия» и «Союз правых сил», оказывал «ЛУКойл»²⁵. Ядро новой оппозиции образовывали региональные БПГ различного масштаба, в разной степени монополизировавшие политику и экономику в собственных регионах²⁶.

24 О том, как создавалась и что собой представляла БПГ Лужкова, см.: BRIE M. *The Moscow Political Regime: The Emergence of a New Urban Political Machine* // EVANS A. JR., GEL'MAN V. (Eds.). *The Politics of Local Government in Russia*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2004. P. 203–234.

25 Паппэ Я. Указ. соч. С. 114, 182, 183; Перегудов С. *Корпорации, общество, государство. Эволюция отношений*. М.: Наука, 2003. С. 202–206.

26 Все эти регионы входили в первую десятку по объему валового регионального продукта на 1997 год: Москва (первое место с огромным отрывом), Московская область (третье место), Санкт-Петербург (четвертое место), Татарстан (седьмое место), Башкортостан (девятое место). В них проживали около пятой части всех избирателей. Данные приводятся по: *Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков* / Под ред. А.М. Лаврова. М.: Московский центр института «Восток-Запад»; Диалог-МГУ, 1999. С. 15; *Выборы Президента Российской Федерации. 2000. Электоральная статистика*. М.: Весь мир, 2000. С. 35. К коалиции присоединились и другие республики – Мордовия, Карелия, Чувашия, Ингушетия, Северная Осетия, Адыгея.

Правящая коалиция в этих условиях оказалась в ситуации, требующей не только создания политической организации, но и поиска новых союзников. Таковые были найдены в лице прежде всего региональных лидеров, чья поддержка вытекала из экономической необходимости, то есть была выражением зависимости. Таких регионов насчитывалось около трети от общего числа. Всего заявление о создании «Единства» подписали лидеры 39 регионов. Ближе к выборам круг поддерживающих «Единство» региональных лидеров расширился, в том числе и за счет перешедших из ОВР. Кроме того, «Единство» сумело в явной или неявной форме заручиться поддержкой более десятка глав регионов, официально поддерживавших КПРФ, фактически предложив заменить модель исключения КПРФ, политический вес которой после президентских выборов 1996 года и большой серии губернаторских выборов уменьшился, моделью ее частичной кооптации.

Избирательная кампания «Единства» опиралась на опыт президентской кампании 1996 года. На фоне прямой и косвенной рекламы «Единства» на контролируемых правящей коалицией главных телевизионных каналах и в других популярных СМИ общенационального и регионального уровней лидеры оппозиции изображались несостоятельными политиками, негодными руководителями, моральными монстрами, чудовищными коррупционерами, тяжелобольными старцами и так далее. По-видимому, оказывалось давление на губернаторов, поддерживавших ОВР. Но решающую роль сыграло возобновление военных действий на Северном Кавказе и крупные террористические акты. Это вывело вопросы безопасности в электоральной повестке на первый план. В результате «Единство» как партия правящей группы, ведущей борьбу с терроризмом, получило значительное преимущество.

Не выдержав нарастающего перевеса «Единства», лидеры ОВР в разной форме начали высказываться в поддержку Владимира Путина, которого Ельцин объявил преемником еще при назначении премьер-министром в августе 1999 года. Получив скромный результат на парламентских выборах, которые фактически являлись нулевым туром выборов президентских, руководство ОВР сочло, что оптимальной стратегией будет почетная капитуляция: слияние с победившей политической силой. Отсутствие кандидата от ОВР (в лице Лужкова или Примакова) на президентских выборах стало одним из факторов победы Путина. Другими факторами стали перенос выборов с июня на март 2000 года, продолжение «маленькой победоносной войны» на Северном Кавказе, полное доминирование, в том числе за счет использования государственных ресурсов, в электоральном поле.



1990-Е – НАЧАЛО 2000-Х: НЕСОСТОЯВШИЙСЯ ПЕРЕХОД К ДЕМОКРАТИИ

К решению заменить слабеющего лидера, сохранив, благодаря популярному, но политически малоопытному преемнику, собственную власть, «семью» привело понимание, что шансы правящей группы победить в борьбе за установление диктатуры уменьшаются. Но задача была успешно решена только отчасти. Новый президент довольно скоро стал самостоятельной фигурой. Борьба за установление диктатуры завершилась победой Ельцина и правящей группы, но плодами победы в полной мере воспользовался их ставленник, постепенно отстранивший «семью» от принятия решений. Правда, большинство ее членов либо были оставлены Путиным в собственном окружении, либо получили возможность безболезненно уйти в частную жизнь.

Капитуляция ОВР и поддержка со стороны абсолютного большинства региональных лидеров определили направление первого главного удара нового президента: довольно быстро регионы были лишены им политической автономии. Начатая Путиным так называемая «федеральная реформа»²⁷ не встретила организованного отпора и стала первым шагом к укреплению обретенной им власти. Черту под наступлением в этом направлении подвело принятие президентского указа, отменяющего выборы глав регионов населением.

Подобного масштабного удара по другой группе, имевшей традиционное представительство в правящей коалиции – крупным БПГ, возглавляемым экономическими акторами, – нанести сразу было невозможно. Поэтому сначала с политической сцены были удалены наиболее одиозные фигуры: Березовский, который, как предполагают некоторые, фактически создал «Единство» и был одной из ключевых фигур, обеспечивших избрание Путина президентом²⁸, и Гусинский. Лидеры других БПГ не смогли сколько-нибудь эффективно выступать в их защиту. При этом находившиеся под контролем вставших в немилость «олигархов» каналы телевидения перешли под контроль государства. В результате, как отмечает Наталья Зубаревич, «хотя некоторые бизнес-группы все равно остались “более равными”, деловые люди получили однозначный сигнал, озна-

27 Ross C. *Putin's Federal Reforms and the Consolidation of Federalism in Russia: One Step Forward, Two Steps Back!* // *Communist and Post-Communist Studies*. 2003. Vol. 36. № 1. P. 29–47; Hyde M. *Putin's Federal Reforms and Their Implications for Presidential Power in Russia* // *Europe-Asia Studies*. 2001. Vol. 53. № 5. P. 719–743.

28 Sakva R. *Op. cit.* P. 21, 64; Klebnikov P. *Godfather of the Kremlin: Boris Beresovskiy and the Looting of Russia*. New York; San Diego; London: Harcourt, 2000. P. 298, 313; Moniuddin Y. *Boris Beresovskiy: Russia's First Billionaire and Political Maverick Still Has It in for Vladimir Putin* // *International Journal*. 2007. Vol. 62. № 3. P. 684–685.

чавший, что лоббировать свои интересы через федеральные структуры станет труднее»²⁹. Когда претензиям нового президента на политическую монополию уже трудно было что-то противопоставить, начался захват «ЮКОСа», руководитель которого Ходорковский в то время, по всей видимости, пытался предпринять практические шаги по организации политического противодействия намерениям новой власти. Что касается правительства, силовых органов, парламента, в котором в 2003 году новая партия власти – «Единая Россия», возникшая в результате слияния «Единства» и ОВР, – получила конституционное большинство, то все эти структуры, постепенно превратились в составные части личной суперБПГ Путина.

Анализ институциональной логики описываемых в настоящей статье событий, надеюсь, объясняет закономерность такого исхода. Перспектива возникновения демократии в минималистском понимании съезживалась на протяжении всего процесса трансформации. До выборов президента в 1996 году этот процесс представлял собой разновидность сценария «демократия как временное решение», при котором получившая власть группа считает возможным до какого-то момента придерживаться демократизационного пути, а затем при благоприятных для нее обстоятельствах отказаться от него³⁰. Российский вариант такого решения можно назвать «демократия как обещание»: конкурентные выборы главы государства должны состояться в ближайшем будущем, а пока давайте довольствоваться парламентом, выборами в него и в другие органы власти.

Перспектива возникновения демократии } в минималистском понимании съезживалась на } протяжении всего процесса трансформации. }

После того, как обещание было исполнено не по существу, а лишь формально, вследствие чего произошел подрыв института выборов президента, сценарий «демократия как обещание» заработал по-иному. Как предполагалось, на следующих выборах, если Ельцин примет участие в них, он не сможет победить, а если за президенство будет бороться наследующий Ельцину политик, не имеющий президентских полномочий, все будет зависеть от того, насколько оппозиционные политические силы окажутся способны с ним конкурировать. Попытка объявления импичмента Ельцину в мае 1999 года предпринималась с целью добиться исполнения обещания и выхода кандидата

29 ЗУБАРЕВИЧ Н. *Пришел, увидел, победил? (Крупный бизнес и региональная власть)* // Pro et Contra. 2002. Т. 7. № 1. С. 110.

30 PRZEWORSKI A. *Democracy and the Market...* P. 52.

СЕРГЕЙ РЫЖЕНКОВ
ПОСЛЕ ПЕРЕСТРОЙКИ...



от правящей группы на президентские выборы в максимально неблагоприятном для него и нее варианте. Сценарий «демократия как обещание» был завершен (хотя соответствующую риторику новая власть в дальнейшем продолжала использовать) успешным появлением на электоральной сцене преемника, исполняющего обязанности президента, и выборы проходили как формальная процедура, подтверждающая победу в борьбе за установление диктатуры нового лидера правящей группы.

Таким образом, можно констатировать, что, в отличие от трансформировавшихся в тот же период стран Центральной и Восточной Европы, в России с самого начала перехода от советского режима шло становление электорального авторитаризма, окончательно сложившегося в 2000-е. Подобным образом шла трансформация в большинстве африканских стран, лидеры которых в конце 1980-х – начале 1990-х устанавливали псевдодемократии и потом бессменно правили долгие годы, обнуляя предыдущие сроки нахождения у власти, вновь и вновь избираясь президентами или премьер-министрами либо передавая власть наследникам.

Почему с позиций минималистского понимания демократии вопросы, связанные с развитием гражданского общества, правами и свободами, другими либеральными ценностями, можно вынести за скобки? Если электоральная демократия не была установлена, говорить о ее провале из-за слабости либеральных начал попросту нелогично. Те, кто включает эти начала в определение демократии в качестве одного из измерений наряду с соответствующей выборной процедурой, не выделяют из всей совокупности электоральных событий и органов власти центральные институты – выборы и правила функционирования высшей власти, – будто бы принимая их за данность, не требующую проблематизации и подробного анализа, в том числе в динамическом аспекте. То есть эти аспекты попадают в слепую зону.

В случае России 1990-х в рассмотрении нуждаются не вопросы, связанные с зарождением и упадком двухмерной демократии³¹, а проблема взаимосвязи и взаимовлияния двух разнородных пластов политического развития: поставторитарного, переходного, но недемократического в минималистском понимании институционального устройства, с одной стороны, и вне-

31 Следует отметить, что некоторые исследователи, использующие двухмерную модель демократии, исходят из того, что электоральной демократии в 1990-е не было. По мнению Владимира Гельмана, ее отсутствие создавало негативные условия для развития второго – внеэлекторального – измерения, см.: ГЕЛЬМАН В. *Авторитарная Россия: бегство от свободы, или Почему у нас не приживается демократия*. М.: Говард Рорк, 2021. Стивен Фиш, также отрицая установление электоральной демократии, анализирует взаимодействие двух измерений: FISH S. *Democracy Derailed in Russia: The Failure of Open Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

электоральной общественной деятельности и государственной политики в отношении общества, с другой.

СЕРГЕЙ РЫЖЕНКОВ
ПОСЛЕ ПЕРЕСТРОЙКИ...

В заключение хотел бы сделать небольшое, но важное пояснение. Политики из правящей группы не формулировали свои стратегии в научных терминах, но точно знали, что борются за сохранение и укрепление власти, используя для этого возможности и ресурсы, превосходящие силы оппонентов. Эти политики полагали, что созыв Учредительного собрания после распада СССР, избрание после этого главы государства на демократических выборах, сильные партии и парламент будут препятствовать достижению их цели. Но долгое время, не обладая достаточным для монополизации власти превосходством, они ничего не имели против того, чтобы создавать видимость следования образцам западной либеральной политики. Электоральная активность, защита прав человека, появление многопартийности и рыночной экономики, некоммерческих организаций, частных СМИ, открытие границ и тому подобные явления представляли собой не более чем фон и декорации для вполне авторитарных практик. Они были убраны за ненадобностью, как только полученная и переданная недемократическим путем власть стала достаточно сильна, чтобы сделать это.

