

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Нам часто кажется, что движущей силой общественного прогресса являются действия конкретных личностей: политических предпринимателей, активистов, крупных экономических агентов и т. д. Но в действительности общественная динамика, общественное благо и институциональные перемены — это всегда плод действий коллективных и согласованных. Согласованных не обязательно в том смысле, что все участники заранее договорились добиться одного и того же результата; ведь многие общественные блага оказываются побочным продуктом, непредвиденными последствиями регулирования совсем других отношений и ситуаций. Однако эти действия связаны между собой логикой социальной координации, они согласованы благодаря существующим механизмам разрешения конфликтов и поиска решений. Они согласованы если не с точки зрения замысла, то с точки зрения результата. Если результат достигнут, значит, согласование произошло. Система координации помогает подстроиться под экономическую или политическую реальность, она корректирует действия так, чтобы чего-то все же удалось добиться.

И когда мы говорим, что «президент распустил Верховный Совет» или что «Государственная Дума выступила с критикой расширения НАТО на Восток», здесь действует та же «композитная» логика. Организационные институты, такие как правительство, едины лишь на уровне обобщенного анализа (например, если необходимо рассмотреть исторические последствия работы этих организаций). Если же мы хотим разобраться в причинах их действий, в их мотивации, в том, почему эти действия произошли именно так, а не иначе,

то нельзя избежать разложения этих институтов на составляющие — иначе говоря, рассмотрения их действий не как монолитных решений, а как коллективных действий всех тех людей и групп, которые образуют организацию.

Эти коллективные действия, состоящие в обхождении и разрешении конфликтов, согласовании позиций и т. д., поддерживают политику как таковую. Без них невозможны никакие политические изменения. И даже политические решения президента — казалось бы, по определению индивидуальные, — можно рассматривать как коллективные действия: ведь эти решения часто обусловлены борьбой и дискуссиями между советниками и приближенными первого лица в стране.

Еще более явно логика коллективных действий проявляется при анализе парламентских институтов. В теории законодательные органы должны обладать значительной автономией: они не подчиняются другим органам власти, и их полномочия производны от интересов и мандата избирателей. Автономия — то есть способность принимать независимые решения, влиять на политическую повестку дня и на политический курс<sup>1</sup> — необходима не только для того, чтобы накапливать собственное влияние и принимать более эффективные решения с минимальными затратами. Она нужна еще и для того, чтобы обеспечивать потребности избирателей и в конечном счете добиваться создания общественных благ, производить эти блага. Потребности избирателей и общества в целом весьма разнообразны и не ограничены жесткими рамками; поэтому логично, чтобы и законодатели имели максимальную (в рамках действующих законов) свободу правотворчества, иначе свою общественную задачу они реализовать не смогут.

Но это в теории. На практике автономия законодательных органов (ассамблей, легислатур и т. д.) зависит от успешности коллективных действий в этих органах и от эффективности их координации. В одних политических режимах, например, во Франции периода парламентской республики, законодатели весьма могущественны: они контролируют правительство и могут отправить его в отставку, дик-

---

<sup>1</sup> *Carey M., Formanek F., Karpowicz E. Legislative Autonomy in New Regimes: The Czech and Polish Cases // Legislative Studies Quarterly. 1999. № 24. P. 571.*

туют политику во многих сферах. В авторитарных режимах вроде Кубы ассамблеи порой лишь легитимируют, оформляют решения исполнительной власти, партийных или военных структур, контролирующих государство в целом.

В обоих случаях многое определяется не только соотношением полномочий и позиций парламента и исполнительной власти. Даже конституционно и политически сильный парламент может оказаться в ситуации, когда принятие важных решений заблокировано, если группы в составе законодательного органа раздроблены и не могут договориться друг с другом. Этому немало примеров в истории парламентов таких стран, как Италия, или в практике работы первых созывов парламентов в постсоциалистических странах. Но и в авторитарных режимах, где исполнительная власть стремится подавить автономию парламента, важную роль играет реакция последнего: если законодатели могут мобилизоваться для ответных мер, выступить с коллективных позиций, то им удастся сохранить за собой ту или иную степень автономии и независимости.

Вероятно, некоторую роль в формировании логики коллективных действий играют и политические традиции, а точнее, факторы *path dependency*, — формат действий сегодняшних отчасти задается решениями и практикой прошлых лет. Именно этим некоторые политологи и историки объясняют слабость законодательных органов в России 1990-х и 2000-х годов: опыта успешных коллективных действий и реализации своей теоретически существующей автономии у российских парламентов почти не было. Дореволюционные созывы Государственной Думы рассматривались скорее как законосовещательные органы при кабинете министров. Более старые, классические традиции республиканского правления были вытеснены на обочину политической жизни еще раньше, в ходе столетий административного давления и строительства «вертикали власти». Ассамблеи советского периода находились под постоянным давлением партийного и бюрократического аппарата, и представительство общественных интересов никогда не было их основной функцией. Вместо коллективного политического ответа давлению авторитарной власти имел место неформальный торг по отдельным бюджетным и законодательным вопросам.

Новый федеральный парламент в России (по Конституции 1993 года) и органы законодательной власти в регионах были созданы

в целом по образцу западных парламентов: они формально отделены от исполнительной власти и могут ее контролировать, располагают комитетами, фракциями и другими депутатскими объединениями, специализированным аппаратом по подготовке законопроектов и т. д. Но все эти атрибуты — только предпосылки к реализации парламентской автономии. Чтобы их задействовать, необходим работающий механизм координации, который позволяет согласовать как частные интересы отдельных заинтересованных групп в рамках законодательного органа, так и сумму этих частных интересов с интересами общественными. Чтобы воспользоваться парламентской автономией и произвести общественное благо, необходима эффективная практика коллективных действий.

Как на практике происходит эта координация в законодательных органах? Насколько в действительности они независимы от органов исполнительной власти и какие факторы определяют развитие автономии легислатур и ее деградацию? Как эффективность коллективных действий влияет на содержание законотворческой деятельности? Как она связана с развитием политической конкуренции и политического режима в целом? Как механизмы координации внутри законодательных органов связаны с общим контекстом национальной политической системы и насколько они предопределяются им? Наконец, если говорить о региональных политических режимах, то каково значение формальной и реальной независимости региональных легислатур для развития федерализма?

Этим вопросам и посвящено настоящее исследование. Основная масса эмпирических данных, положенных в его основу, была собрана с осени 2004 года по весну 2006 года в ходе моей исследовательской работы на факультете политических наук и социологии Европейского университета в Санкт-Петербурге (ЕУСПб), а также в ходе дополнительного исследования осенью 2008 — весной 2009 года, которое тоже поддержал ЕУСПб.

Я благодарен профессору ЕУСПб Владимиру Гельману за многочисленные и чрезвычайно ценные идеи и советы как относительно общей структуры и теоретической логики этой книги, так и в связи со сбором и обработкой эмпирического материала. Без его постоянной помощи и поддержки это исследование не состоялось бы. Я также признателен другим исследователям из Европейского университета: Григорию Голосову — за ценную критику, советы по сбору

и обработке данных, информацию и идеи относительно регионального политического процесса; Эдуарду Понарину — за советы и соображения по проведению статистических исследований; Олегу Хархордину — за возможность взглянуть на политический процесс в России со стороны теории практик.

Отдельная благодарность Ирине Бусыгиной и Михаилу Ильину (МГИМО), Ростиславу Туровскому (МГУ), Александру Сунгурову (Санкт-Петербургский филиал ГУ-ВШЭ), которые знакомились с ранними версиями работы и делились со мной своими замечаниями, идеями и комментариями. Я также хотел бы выразить признательность моим коллегам по ЕУСПб Алексею Бессуднову, Павлу Кононенко, Евгению Роцину, Андрею Щербаку и всем остальным, кто давал мне советы, критиковал, предлагал гипотезы и направления анализа на всех стадиях этого исследования. Не обойтись без традиционной оговорки: все неточности, упущения и ошибки, которые, возможно, содержатся в этой работе, — исключительно вина автора.

Хотя федеральный парламент, и прежде всего Государственная Дума РФ, представляет собой весьма интересный случай для анализа с точки зрения механизмов координации и коллективных действий в законотворческом процессе, в этой книге федеральный опыт стал скорее отправной точкой в анализе региональной политической практики. Главным объектом исследования стали законодательные органы субъектов Российской Федерации, их формальная и фактическая автономия и опыт законодательной деятельности.

Анализ эмпирических данных — материалов по региональной политике и законотворческой деятельности — был сосредоточен главным образом на первых 15 годах становления постсоветской России, с конца 1991 по 2006 год. Это время наибольшей институциональной и политической динамики в российских регионах. Данные второй половины 2000-х годов показали, что по окончании этого периода динамика форм и факторов автономии региональных ассамблей во многом угасла, произошла своего рода консервация этих институтов. Поэтому материал книги дает представление об общем цикле развития институтов разделения властей в российских регионах в постсоветский период.

За основу для исследования был взят бюджетный процесс — деятельность органов законодательной и исполнительной власти регио-

нов в сфере разработки, принятия и исполнения бюджета. Поэтому в числе источников работы — законы субъектов РФ о бюджетном процессе и о правилах размещения государственного заказа, принятые с 1991 по 2005 год, а также в 2007–2009 годах. Они помогли выделить основные формы регламентации разделения властей в бюджетном процессе и оценить ту формальную автономию, которой располагают региональные ассамблеи. Первым из двух главных вопросов исследования стала связь этих форм регламентации и качества законотворческой деятельности с содержанием бюджетной политики, уровнем политической конкуренции, организационными условиями работы ассамблей.

Анализ практического взаимодействия законодательной и исполнительной власти регионов при рассмотрении и принятии бюджета помог построить реальную модель разделения властей в бюджетном процессе, сопоставить ее с формальными правилами и объяснить ее влияние на законотворческую деятельность. Соотношение формальных и неформальных правил взаимодействия и разрешения конфликтов в работе над бюджетом в конечном счете стало вторым главным вопросом этой книги.

Институты, то есть правила игры и координации действий, учреждаются в определенных целях, но имеют побочные эффекты и непредвиденные последствия. В главе 1 исследования подчеркивается, что политические акторы действуют рационально, руководствуясь своими интересами, системой восприятия и оценки возможных результатов. Но в то же время факторы, задающие и ограничивающие их поведение, подвержены зависимости от прошлого опыта и предыдущих институциональных решений. Институт есть средство сокращения неопределенности, он повышает эффективность координации социальных и политических действий.

Изменения институциональной среды в обществе или в политической системе происходят в момент нарушения равновесия, когда существующие правила игры перестают устраивать значимых акторов и возникает конфликт между теми, кто заинтересован в соблюдении правил, и теми, кому выгодно их изменение. Одна из таких институциональных перемен — введение формальных механизмов разделения властей. Модели разделения властей, прежде существовавшие лишь в виде теоретических идей классиков вроде Локка и Монтескье, стали практическими инструментами институциональ-

ной инженерии, позволявшими модифицировать политическую карту, закреплять тот или иной баланс сил, стимулировать или ограничивать политическую конкуренцию.

В процессе институциональной инженерии, однако, часто возникает дилемма принципала-агента: каким образом акторы, распределяющие права и полномочия (принципалы), могут обезопасить себя от самостоятельности других акторов и заинтересованных групп, от злоупотребления полномочиями, и в то же время воздержаться от того, чтобы контролировать все их действия? Эту дилемму на практике можно разрешить, если предоставить уполномоченным органам (агентам) определенную свободу усмотрения. Свобода усмотрения — это, по сути, доверие: один актор или одна организация доверяет другим самостоятельно принимать решения и заранее соглашается с этими решениями. Так, законодательная власть, не будучи в состоянии вникать во все сферы государственной политики, соглашается с тем, что исполнительная власть будет принимать решения по многим вопросам без санкции законодателей.

В России соотношение сил и полномочий законодательной и исполнительной власти редко соответствовало нормативным представлениям о разделении властей. Как правило, исполнительная власть была принципалом, задавала правила игры, а законодательная выступала в роли агента, чья свобода действий жестко ограничена. В главе 2 показано, что политические возможности законодательной власти были невелики в Российской империи, вовсе сошли на нет в Советском Союзе, да и в постсоветской России политическая и общественная роль законодателей была слабой. Региональным ассамблеям в 1990-х и 2000-х годах доверяли, по опросам общественного мнения, 3-4 % населения.

Но правила институционального анализа работают и в этих условиях. Более того, исследование ситуаций, когда институты законодательной власти и подобные им функционируют при политическом давлении и в условиях ограниченной политической конкуренции, позволяет оценить пределы их возможностей и реальные возможности координации внутри этих институтов.

Показательный пример — разделение властей на федеральном уровне в России, которое вписывается в рамки довольно редкой в мире президентско-парламентской системы. В таких системах парламент не только играет достаточно слабую роль, конституционные

правила игры еще и стимулируют регулярные конфликты между президентом и парламентом. Наиболее действенным механизмом предотвращения таких конфликтов становится не компромисс, а подавление одной ветви власти другой. Нечто подобное произошло и в России: в ходе консолидации национальных элит конфликты и споры между парламентом и президентом в 1990-х сменились жестким контролем президента и правительства над Федеральным Собранием к середине 2000-х годов.

Похожая ситуация сложилась и в российских регионах. 1990-е годы были временем политических и институциональных экспериментов, и в ходе некоторых из них законодательные органы получили довольно серьезные формальные полномочия и практические возможности. Разнообразие региональных политических режимов привело и к разнообразию институциональных решений. Однако в конце 1990-х и в 2000-е годы в ходе рецентрализаторской политики федеральных властей произошла унификация как формальных аспектов региональных политических режимов, так и их политического содержания: главы исполнительной власти, используя «административный ресурс» на выборах и в других сферах политического процесса, неуклонно устанавливали и укрепляли свою монополию на власть. Во всех случаях развитию региональных законодательных собраний мешали также их слабые организационные возможности (недостаточное финансирование, небольшой процент депутатов, работающих на постоянной профессиональной основе) и ограниченный опыт.

Впрочем, даже в ходе этой унификации за рядом региональных ассамблей остались более широкие, чем у федерального парламента, полномочия — например, в сфере контроля над исполнительной властью. Да и на практике, несмотря на доминирование исполнительной власти, некоторые региональные парламенты остались относительно значимыми площадками согласования интересов и разрешения конфликтов между элитами регионов.

Весьма наглядно эти согласования и конфликты проявляются в ходе бюджетного процесса, обзору которого посвящена глава 3. Санкционирование и утверждение бюджета — традиционная прерогатива законодательных собраний, однако ее практическая реализация зависит от многих организационных и политических факторов. В России роль ассамблей в формировании бюджета всегда была не-

велика, что было связано и с дефицитом финансовой информации, и с ограниченным опытом законотворчества, и с недостаточно подробной регламентацией бюджетного процесса, и, разумеется, с нежеланием исполнительной власти допускать депутатов к реальному разделу бюджетного «пирога».

Тем не менее, в 1990-е годы законодательные собрания некоторых регионов проявляли (нередко в нарушение бюджетной процедуры) активность в переформатировании статей бюджета, настойчиво спорили с исполнительной властью по поводу содержания бюджетной политики. Введение в действие Бюджетного кодекса РФ в 2000 году упорядочило правила игры, региональные ассамблеи приобрели к этому времени некоторый опыт бюджетного анализа, что в совокупности позволило им подходить к процессу рассмотрения бюджета более слаженно и профессионально.

Но, как отмечается в главе 4, помимо федерального Бюджетного кодекса, в регионах действовали и действуют и свои правила игры в области бюджетного процесса. Региональные законы регулируют как общую бюджетную процедуру, так и действия законодательной и исполнительной власти при формировании и принятии бюджета. Эти нормы отчасти задают и условия координации действий внутри законодательных собраний. Один из важных вопросов, возникающих в связи с этим, — условия и факторы институционального выбора в региональном бюджетном процессе и, в частности, факторы, задающие формат отношений глав регионов и региональных парламентов и свободу усмотрения исполнительной власти.

В теории, чем более активную политическую позицию занимает ассамблея и чем более серьезный политический конфликт возникает у нее с главой региона, чем более развиты ее организационные возможности, тем тщательнее она должна подходить к урегулированию своих отношений с исполнительной властью, тем более серьезный формальный контроль она должна устанавливать за чиновниками.

Однако есть важный фактор, который может свести на нет эффекты экономических, политических и организационных условий институционального выбора. Это наличие у ассамблеи достаточно действенных незаконодательных средств (инструментов прямого влияния на бюджет), которые позволяют добиваться нужных целей, вовсе не прибегая к законодательным инструментам влияния. В частности, это возможность отклонять бюджет или же вести

разного рода торг с исполнительной властью насчет бюджетных показателей.

Такие гипотезы можно проверить статистическими методами. Для этого вначале по разработанной автором шкале проведена оценка интенсивности и детальности формальных ограничений, налагаемых ассамблеей на исполнительную власть. Затем при помощи статистики проделан сравнительный анализ того, как эти показатели связаны с экономическими условиями регионов, уровнем политической конкуренции и эффективностью внутренней организации законодательных собраний.

Выяснилось, что при более эффективной организации работы ассамблеи действительно склонны к более детальному формальному контролю за исполнительной властью. К этому же их побуждает и дефицит бюджетных ресурсов. Политическая ситуация, как выяснилось, практически не влияет на содержание институционального выбора в бюджетном процессе. Более того, даже при достаточно высоком профессионализме и активной конкуренции за бюджетные ресурсы ни одна ассамблея не стремится наложить максимум ограничений на исполнительную власть.

Мы уже предполагали, что не слишком важная роль формальных средств контроля над бюджетным процессом обусловлена доступностью незаконодательных средств влияния на бюджет. И, как показано в главе 5, в большинстве регионов действительно складывается регулярная практика индивидуального или группового торга депутатов с исполнительной властью. В некоторых случаях она даже приобретает институциональные формы «резервных фондов», «пакетных поправок» или «наказов избирателей»: депутаты получают право самостоятельно распределить небольшую часть бюджетных средств. Но даже если эта практика не возведена в систему, главный принцип один: депутаты получают незначительные (в общем масштабе бюджета) уступки в обмен на то, что соглашаются утвердить проект исполнительной власти в целом.

То, что эта практика работает, видно не только из анализа отдельных случаев рассмотрения бюджета, но и из того, что региональные ассамблеи (как показывает статистика) не слишком стремятся расширить свои полномочия при принятии бюджета. Они принимают самоограничения вроде невозможности увеличения бюджетных расходов без санкции главы региона, поскольку торг идет уже в рамках

заранее заданных финансовых показателей. В то же время в некоторых регионах законодательные собрания укрепляют механизм согласительных комиссий, позволяющих вести торг с исполнительной властью не только в неформальных, но и во вполне официальных рамках. Обе стороны заранее, в том числе и путем коррекции институциональных правил, готовятся к компромиссу.

В то же время компромисс далеко не всегда достигается сразу. У законодательных собраний есть возможность отклонить внесенный исполнительной властью проект бюджета и вернуть его на доработку. Таким ситуациям — бюджетным конфликтам — посвящена глава 6 этой книги. В 1990-е годы эти конфликты были зачастую продолжением политической конфронтации: отклонение бюджета было для руководства ассамблеи или отдельных депутатов способом шантажа исполнительной власти или возможностью заработать дополнительные очки в электоральной конкуренции.

В конце 1990-х и особенно в 2000-е годы, когда уровень конфликтности в региональной политике в целом заметно снизился, экономическое содержание стало доминировать в бюджетных конфликтах. Законодательные собрания ряда регионов (например, Иркутской, Самарской, Ярославской областей) путем отклонения бюджета добивались достаточно существенной корректировки бюджетных расходов, прежде всего в области социальной политики, ЖКХ и финансирования муниципалитетов. Это означало, что вместо попыток самостоятельно изменить содержание закона о бюджете ассамблеи предпочитали делегировать эту задачу исполнительной власти — они лишь выражали свое несогласие с представленным проектом. Во второй половине 2000-х годов, впрочем, даже такие попытки практически сошли на нет, число бюджетных конфликтов резко сократилось. Это свидетельствует о том, что бюджетная политика все чаще решается в рамках неформального торга.

Отказ законодательных собраний от самостоятельной работы над бюджетом и от активного контроля над работой исполнительной власти проистекают из одного корня. Это двойное бездействие — сложности с организацией и координацией коллективных действий внутри законодательных органов — обсуждаются в главе 7. Уровень профессионализма депутатов в среднем невысок, партийные структуры рыхлы, партийная дисциплина достаточно слаба, координационная роль комитетов ограничена; к тому же лояльные главе региона

депутаты не заинтересованы в подобных «активистских» инициативах, и у исполнительной власти есть возможности вознаградить их за такое поведение.

Преодолеть все эти барьеры и мобилизовать большинство депутатского корпуса сложно даже активным политическим предпринимателям. В итоге депутаты, не справляясь с координацией своих коллективных действий, в той или иной мере делегируют эту координацию исполнительной власти. Они легко отказываются от попыток повысить качество бюджета как общего блага ради достижения собственных индивидуальных выгод.

Тем не менее, в разных регионах бюджетный процесс протекает по-разному, и модели согласований и координаций также складываются разные. Наиболее монополистический вариант предполагает в основном внешнюю координацию действий ассамблеи со стороны главы региона (Новгородская область при губернаторе М. Прусаке): депутаты, по сути, просто оформляют бюджетные решения исполнительной власти, не спорят с ними, а в обмен получают другие выгоды — как правило, в рамках неформальных взаимоотношений. Менее жесткий вариант — модель распределительных коалиций, при которой исполнительная власть уже в ходе публичного бюджетного торга позволяет депутатам распределить между собой часть финансовых средств региона, но общая структура бюджета остается неизменной (к примеру, Санкт-Петербург или Мурманская область).

Более активные позиции ассамблея занимает в модели административных согласований. В этом случае законодательное собрание может добиться довольно существенных изменений в бюджетных расходах, причем, как правило, в формате официальных процедур — согласительных комиссий и др. Главное условие в том, что эта работа происходит под патронажем главы региона, и изменения должны быть согласованы с исполнительной властью (например, Самарская область). Наконец, теоретически возможен и активистский вариант, когда ассамблея самостоятельно изучает бюджет, вносит в него изменения, проводит проект через вето исполнительной власти и т. д. Для России это гипотетическая модель: в силу описанных институциональных ограничений и проблем коллективного действия она не имеет шансов на реализацию.

Поскольку в российской практике реализуются в основном модели внешней координации и распределительных коалиций, спрос

на формальные инструменты координации и контроля в бюджетном процессе невысок. Законодательные собрания заинтересованы во введении только тех правил, которые они в состоянии сами реализовать — настроить в свою пользу механизм согласительной комиссии по бюджету, предусмотреть, что в бюджете выделяются фонды, которые депутаты вправе использовать по усмотрению. Реализовать же в рамках указанных моделей требования к подготовке или исполнению бюджета практически невозможно. В итоге возникает режим избирательного введения и использования законодательных норм, который определяется прежде всего индивидуальными политическими или экономическими потребностями депутатов законодательных собраний.

В заключении книги подчеркивается, что в первые годы постсоветской России формальные политические институты имели значение, хоть и применялись фрагментарно, с нарушениями и злоупотреблениями, хоть и играли скорее роль идеала, чем практического инструмента политического строительства. Но возникшие тогда неформальные механизмы координации и разрешения конфликтов не сменились формальными и по мере развития системы законодательства. Консолидация федеральных элит, ослабление институтов представительства вроде Государственной Думы, укрепление федерального контроля над регионами и позиций исполнительной власти в самих регионах, ослабление политической конкуренции привели к снижению спроса на право. Политические и экономические акторы научились эффективно использовать законодательство в собственных интересах, но механизмы согласования складываются в основном на неформальном уровне.

В системе отношений законодательной и исполнительной власти регионов в целом сложилось довольно устойчивое равновесие. На уровне регионов уже нет спроса — точнее, «платежеспособного» спроса, — на институциональные изменения. Акторы, заинтересованные в таких изменениях и в развитии автономии законодательных собраний, не располагают достаточным влиянием и ресурсами, чтобы мобилизовать другие заинтересованные группы и скоординировать их действия в этом направлении.

Авторитаризм региональной политики — одна из главных проблем коллективного действия для легислатур. И в условиях этого равновесия побудительным толчком к изменениям могут быть либо

экономические и общественные потрясения национального уровня, либо целенаправленное изменение курса федеральных властей и введение установки на демократизацию региональной политики. Иначе логика коллективных действий в законодательных органах как на региональном, так и на федеральном уровне будет лишь законсервирована. А вместе с ней консервация коснется и производства общественных благ: как выяснилось, даже по прошествии десятилетий институционального строительства качество этих благ может не претерпеть существенных изменений. Заинтересованные группы и чиновники научились адаптироваться к институциональным переменам, сохраняя прежний баланс ресурсов и сил, и законодательные реформы не способны серьезно изменить ситуацию и стимулировать политическое развитие. В этих условиях анализ коллективных действий превращается в анатомию бездействия.