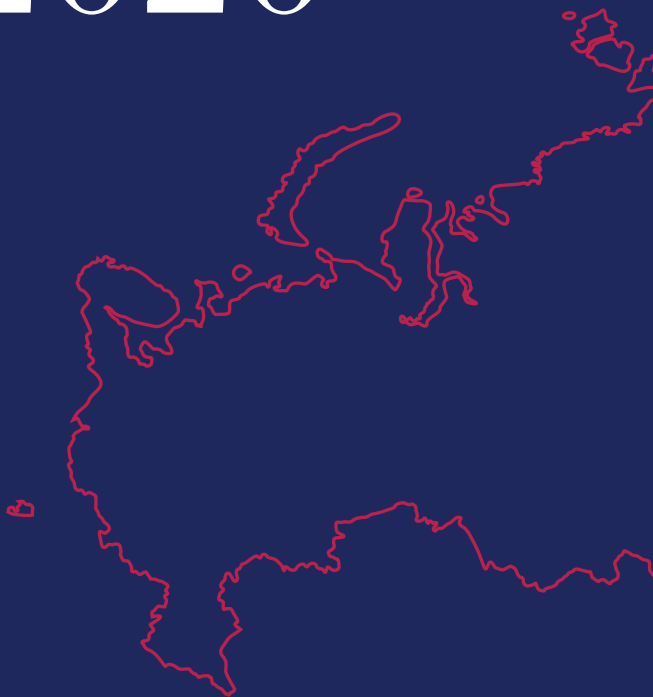




РОССИЯ 2020

Сценарии
развития

ПОД РЕДАКЦИЕЙ
МАРИИ ЛИПМАН и
НИКОЛАЯ ПЕТРОВА



МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ

ФОНД КАРНЕГИ ЗА МЕЖДУНАРОДНЫЙ МИР

ВАШИНГТОН ■ МОСКВА ■ ПЕКИН ■ БЕЙРУТ ■ БРЮССЕЛЬ



ПОД РЕДАКЦИЕЙ

МАРИИ ЛИПМАН и
НИКОЛАЯ ПЕТРОВА

РОССИЯ 2020

Сценарии
развития



РОССПЭН

Москва

2012

УДК 330
ББК 65.01
Р76

Russia-2020: Scenarios for the Future.

Электронная версия: <http://www.carnegie.ru/publications>.

Книга подготовлена в рамках программы, осуществляемой некоммерческой неправительственной исследовательской организацией — Московским Центром Карнеги при поддержке благотворительного фонда Carnegie Corporation of New York, Charles Stewart Mott Foundation, Open Society Institute, Oak Foundation.

В книге отражены личные взгляды авторов, которые не должны рассматриваться как точка зрения Фонда Карнеги за Международный Мир или Московского Центра Карнеги.

Россия-2020: Сценарии развития / под ред. М. Липман и Н. Петрова ; Моск. Центр Карнеги. — М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. — 588 с.

ISBN 978-5-8243-1675-9

Книга представляет собой уникальный пример комплексного многомерного анализа перспектив развития страны на десятилетнюю перспективу, выполненного международной командой авторитетных исследователей. Среди рассматриваемых сюжетов: «Россия в мире», «Политэкономия и экономика», «Политическая система, партии», «Государство, политические элиты», «Федерализм, регионы», «Общественные процессы и гражданское общество». Придать картине объем призваны не только разнообразие сюжетов, а также разнообразие подходов трех десятков участников проекта, но и создание «стереопар», когда каждый сюжет раскрывается двумя независимыми исследователями — отечественным и западным.

УДК 330
ББК 65.01

СОДЕРЖАНИЕ

ОБ АВТОРАХ	11
------------	----

ВВЕДЕНИЕ. РОССИЯ-2020: СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ	13
Мария Липман, Николай Петров	

I. РОССИЯ В МИРЕ

<i>Глава 1.</i>	РОССИЯ И ОСТАЛЬНОЙ МИР	19
	Томас Грэм	
<i>Глава 2.</i>	РОССИЯ В МИРОСИСТЕМНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ	39
	Георгий Дерлугьян, Иммануил Валлерстайн	
<i>Глава 3.</i>	ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ РОССИИ	59
	Дмитрий Тренин	
<i>Глава 4.</i>	МИР НЕПРЕДНАМЕРЕННЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ, ИЛИ ЗАКОН И ПОРЯДОК МЁРФИ	77
	Федор Лукьянов	
<i>Глава 5.</i>	РОССИЯ И НОВАЯ «ПРОМЕЖУТОЧНАЯ» ЕВРОПА	95
	Аркадий Мошес	
<i>Глава 6.</i>	ЮЖНЫЙ КАВКАЗ-2020	113
	Томас де Ваал	

II. ПОЛИТЭКОНОМИЯ И ЭКОНОМИКА

<i>Глава 7.</i>	ГИПОТЕЗА ТРЕТЬЕГО ЦИКЛА	129
	Кирилл Рогов	
<i>Глава 8.</i>	ПОЛИТЭКОНОМИЯ РОССИЙСКОГО РАЗВИТИЯ	151
	Дэниэл Трейсман	
<i>Глава 9.</i>	РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА: КАК СЛЕЗТЬ С «СЫРЬЕВОЙ ИГЛЫ»	167
	Клиффорд Гэдди, Барри У. Икес	

<i>Глава 10.</i>	РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА: СОСТОЯНИЕ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ Владимир Милов	189
------------------	---	-----

III. ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА, ПАРТИИ

<i>Глава 11.</i>	РОССИЯ В ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ЛОВУШКЕ Владимир Гельман	213
<i>Глава 12.</i>	ПЕРЕХОД КАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ: ПРОГНОЗЫ НА 2020 г. Ричард Саква	235
<i>Глава 13.</i>	МОЖНО ЛИ ОЖИВИТЬ МАШИНУ? ПЕРСПЕКТИВЫ РОССИЙСКОЙ ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ НА 2020 г. Генри Хейл	257
<i>Глава 14.</i>	СЦЕНАРИИ ЭВОЛЮЦИИ ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ Борис Макаренко	277

IV. ГОСУДАРСТВО, ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЭЛИТЫ

<i>Глава 15.</i>	ОБИЛИЕ СЛАБОГО ГОСУДАРСТВА Николай Петров	299
<i>Глава 16.</i>	ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ЦЕНТРОМ И ПЕРИФЕРИЕЙ Роберт Орттунг	323
<i>Глава 17.</i>	РЕВОЛЮЦИОННАЯ ВОЕННАЯ РЕФОРМА В РОССИИ: ПЕРСПЕКТИВЫ ДО 2020 г. Павел Баев	345
<i>Глава 18.</i>	АРМИЯ-2020: СОВРЕМЕННАЯ ИЛИ СОВЕТСКАЯ? Александр Гольц	367

V. ФЕДЕРАЛИЗМ, РЕГИОНЫ

<i>Глава 19.</i>	РЕГИОНЫ И ГОРОДА РОССИИ: СЦЕНАРИИ-2020 Наталья Зубаревич	387
<i>Глава 20.</i>	ПОЛИТИЧЕСКИЕ СИСТЕМЫ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ В 2020 г. Александр Кынев	407
<i>Глава 21.</i>	2020 г. — ПОСЛЕДНИЙ ШАНС ДЛЯ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА? Алексей Малашенко	423

VI. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПРОЦЕССЫ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

<i>Глава 22.</i>	ПРИРОДА НЕПОДВИЖНОСТИ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА Сэмюэл Грин	445
<i>Глава 23.</i>	ИНЕРЦИЯ ПАССИВНОЙ АДАПТАЦИИ Лев Гудков	463
<i>Глава 24.</i>	НОМЕНКЛАТУРА И ЭЛИТА Николай Петров	483
<i>Глава 25.</i>	ЭВОЛЮЦИЯ ГРАЖДАНСКОЙ АКТИВНОСТИ Йенс Зигерт	511

VII. ИДЕОЛОГИЯ, КУЛЬТУРА

<i>Глава 26.</i>	РОССИЯ И НОВЫЙ «РУССКИЙ МИР» Игорь Зевелёв	531
<i>Глава 27.</i>	ОБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВО В ИНТЕРНЕТЕ: ВЫЗОВ ИЗМЕНЕНИЙ Алексей Сидоренко	549

ЗАКЛЮЧЕНИЕ	567
Мария Липман, Николай Петров	

SUMMARY	583
---------	-----

О ФОНДЕ КАРНЕГИ	587
-----------------	-----

TABLE OF CONTENTS

ABOUT THE AUTHORS	11
-------------------	----

INTRODUCTION: RUSSIA–2020: DEVELOPMENT SCENARIOS	13
Maria Lipman, Nikolay Petrov	

I. RUSSIA IN THE WORLD

<i>Chapter 1.</i>	RUSSIA AND THE WORLD	19
	Thomas Graham	
<i>Chapter 2.</i>	RUSSIA IN WORLD-SYSTEMS PERSPECTIVE	39
	Georgi Derluguian, Immanuel Wallerstein	
<i>Chapter 3.</i>	RUSSIA'S FOREIGN POLICY OUTLOOK	59
	Dmitri Trenin	
<i>Chapter 4.</i>	RUSSIA'S PLACE IN THE WORLD OF UNINTENDED CONSEQUENCES, OR MURPHY'S LAW AND ORDER	77
	Fyodor Lukyanov	
<i>Chapter 5.</i>	RUSSIA AND THE NEW "TRANSITIONAL EUROPE"	95
	Arkady Moshes	
<i>Chapter 6.</i>	THE SOUTH CAUCASUS–2020	113
	Thomas de Waal	

II. POLITICAL ECONOMY AND ECONOMICS

<i>Chapter 7.</i>	THE "THIRD CYCLE" HYPOTHESIS	129
	Kirill Rogov	
<i>Chapter 8.</i>	POLITICAL ECONOMY OF RUSSIA'S DEVELOPMENT	151
	Daniel Treisman	

<i>Chapter 9.</i>	THE RUSSIAN ECONOMY THROUGH 2020: HOW TO OVERCOME RESOURCES RENT ADDICTION Clifford G. Gaddy, Barry W. Ickes	167
<i>Chapter 10.</i>	THE RUSSIAN ECONOMY IN LIMBO Vladimir Milov	189

III. POLITICAL SYSTEM AND THE PARTIES

<i>Chapter 11.</i>	"INSTITUTIONAL TRAPS" IN RUSSIAN POLITICS Vladimir Gelman	213
<i>Chapter 12.</i>	TRANSITION AS A POLITICAL INSTITUTION: TOWARD 2020 Richard Sakwa	235
<i>Chapter 13.</i>	CAN THE MACHINE COME TO LIFE? PROSPECTS FOR RUSSIA'S PARTY SYSTEM IN 2020 Henry Hale	257
<i>Chapter 14.</i>	SCENARIOS FOR THE EVOLUTION OF THE RUSSIAN POLITICAL PARTY SYSTEM Boris Makarenko	277

IV. STATE AND POLITICAL ELITES

<i>Chapter 15.</i>	THE ABUNDANCE OF THE WEAK STATE Nikolay Petrov	299
<i>Chapter 16.</i>	CENTER–PERIPHERY RELATIONS Robert Ortung	323
<i>Chapter 17.</i>	THE CONTINUING REVOLUTION IN RUSSIAN MILITARY AFFAIRS: TOWARD 2020 Pavel Baev	345
<i>Chapter 18.</i>	THE ARMED FORCES IN 2020: MODERN OR SOVIET? Alexander Golts	367

V. FEDERALISM AND RUSSIA'S REGIONS

<i>Chapter 19.</i>	RUSSIA'S REGIONS AND CITIES: SCENARIOS FOR 2020 Natalia Zubarevich	387
<i>Chapter 20.</i>	POLITICAL SYSTEMS IN THE RUSSIAN REGIONS IN 2020 Alexandr Kynev	407
<i>Chapter 21.</i>	2020: THE LAST CHANCE FOR THE NORTH CAUCASUS? Alexey Malashenko	423

VI. SOCIETY AND CIVIL SOCIETY

<i>Chapter 22.</i>	THE NATURE OF RUSSIAN SOCIETY'S IMMOBILITY Samuel A. Greene	445
<i>Chapter 23.</i>	THE INERTIA OF PASSIVE ADAPTATION Lev Gudkov	463
<i>Chapter 24.</i>	THE NOMENKLATURA AND THE ELITE Nikolay Petrov	483
<i>Chapter 25.</i>	THE EVOLUTION OF CIVIC ACTIVENESS Jens Siegert	511

VII. IDEOLOGY AND CULTURE

<i>Chapter 26.</i>	RUSSIA AND THE NEW "RUSSIAN WORLD" Igor Zevelev	531
<i>Chapter 27.</i>	SOCIETY AND THE STATE ON THE INTERNET: A CALL FOR CHANGE Alexey Sidorenko	549

CONCLUSION Maria Lipman, Nikolay Petrov	567
---	-----

SUMMARY (In English)	583
----------------------	-----

ABOUT THE CARNEGIE ENDOWMENT	587
------------------------------	-----

Об авторах

Баев Павел (Норвегия) — профессор Института исследований проблем мира, Осло.

Валлерстайн Иммануил (США) — заслуженный профессор Йельского университета.

Гельман Владимир (Россия) — профессор Европейского университета в Санкт-Петербурге.

Гольц Александр (Россия) — заместитель главного редактора интернет-издания «Ежедневный журнал».

Грин Сэмюэл (Россия, США) — директор Центра изучения Интернета и общества Российской экономической школы.

Грэм Томас (США) — аналитик, сотрудник Совета национальной безопасности США в 2002—2007 гг.

Гудков Лев (Россия) — директор Левада-Центра.

Гэдди Клиффорд (США) — старший научный сотрудник Института Брукинса.

Де Ваал Томас (США) — старший научный сотрудник Фонда Карнеги за Международный Мир.

Дерлугьян Георгий (США) — профессор социологии Нью-Йоркского университета.

Зевелёв Игорь (Россия) — руководитель Московского филиала Фонда Макартуров.

Зигерт Йенс (Россия, Германия) — руководитель филиала Фонда им. Генриха Бёлля в России.

Зубаревич Наталья (Россия) — директор региональной программы Независимого института социальной политики, профессор Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова.

Икес Барри (США) — профессор Пенсильванского государственного университета.

Кынев Александр (Россия) — руководитель региональных программ Фонда развития информационной политики.

Липман Мария (Россия) — главный редактор журнала «Pro et Contra», Московский Центр Карнеги.

Лукьянов Федор (Россия) — главный редактор журнала «Россия в глобальной политике».

Макаренко Борис (Россия) — председатель правления Центра политических технологий.

Малашенко Алексей (Россия) — сопредседатель программы «Религия, общество и безопасность» Московского Центра Карнеги.

Милов Владимир (Россия) — президент Института энергетической политики.

Мошес Аркадий (Финляндия) — директор исследовательской программы «Россия в региональном и глобальном контексте» Финского института международных отношений.

Орттунг Роберт (США) — заместитель директора Института европейских, российских и евразийских исследований Университета Джорджа Вашингтона.

Петров Николай (Россия) — председатель программы «Общество и региональная политика» Московского Центра Карнеги.

Рогов Кирилл (Россия) — ведущий научный сотрудник Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара (Института Гайдара).

Саква Ричард (Великобритания) — профессор Кентского университета.

Сидоренко Алексей (Польша) — редактор проекта «Эхо Рунета» на сайте «GlobalVoicesOnline».

Трейсман Дэниэл (США) — профессор Калифорнийского университета в Лос-Анджелесе.

Тренин Дмитрий (Россия) — директор и председатель научного совета Московского Центра Карнеги, председатель программы «Внешняя политика и безопасность».

Хейл Генри (США) — директор Института европейских, российских и евразийских исследований Университета Джорджа Вашингтона.

РОССИЯ-2020: СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ

Мария Липман, Николай Петров

Проект Московского Центра Карнеги «Россия-2020» официально стартовал в начале 2010 г. Десятилетний юбилей путинской модели государственного управления и приближающийся выборный цикл послужили толчком для анализа и переоценки перспектив развития России: каков запас прочности выстроенного Владимиром Путиным политического и экономического порядка? Возможно ли длительное сохранение статус-кво или России предстоят серьезные перемены? Именно на этой основе началась работа над сценариями развития России на предстоящее десятилетие. Десять лет представляются авторам проекта наиболее адекватным горизонтом прогноза — не слишком коротким, когда текущие проблемы и конъюнктурные обстоятельства заслоняют видение будущего, но и не настолько длинным, чтобы полностью снять с себя ответственность за реалистичность предлагаемых сценариев.

В сценарном упражнении Московского Центра Карнеги приняли участие три десятка экспертов, каждый из которых должен был предложить свой «тематический» взгляд на перспективы России в той или иной сфере¹. Состав участников носит не только междисциплинарный, но и международный характер: представлены эксперты из России (15), США (10) и Европы (5). Как правило, каждый сюжет разрабатывала пара экспертов — один отечественный, другой западный, что должно было обеспечить объемность видения и методологическое разнообразие. Проводившиеся по ходу работы публичные обсуждения позволили помимо непосредственных участников проекта привлечь и большое число внешних экспертов.

Основные структурные блоки проекта:

- «Россия в мире» (Томас де Ваал, Иммануил Валлерстайн, Томас

Грэм, Георгий Дерлугьян, Федор Лукьянов, Аркадий Мошес, Дмитрий Тренин);

- «Политэкономия и экономика» (Клиффорд Гэдди, Барри Икес, Владимир Милов, Кирилл Рогов, Дэниэл Трейсман);
- «Политическая система, партии» (Владимир Гельман, Борис Макаренко, Ричард Саква, Генри Хейл);
- «Государство, политические элиты» (Павел Баев, Александр Гольц, Николай Петров);
- «Федерализм, регионы» (Наталья Зубаревич, Александр Кынев, Алексей Малащенко, Роберт Ортунг);
- «Общественные процессы и гражданское общество» (Сэмюэл Грин, Лев Гудков, Йенс Зигерт, Игорь Зевелев, Мария Липман, Алексей Сидоренко).

Участники проекта впервые собрались вместе в октябре 2010 г. в местечке Белладжيو (Италия), где прошла общая дискуссия по подготовленным главам и был проведен мозговой штурм по интегральным сценариям развития. Участники, разбившись на три команды (так, чтобы в каждой были представлены более или менее все основные тематические блоки), подготовили свои прогнозы в виде траекторий развития — с вехами, развилками и пр. Эта синтетическая и командная часть проекта получилась наиболее яркой и запоминающейся. Работа над сводными сценарными анализами и описаниями была продолжена на следующем этапе; ее результаты представлены в Заключении.

Работа над проектом шла максимально публично, с привлечением не только экспертов со стороны, но и всех желающих. Еще до коллективного обсуждения был запущен специальный сайт (<http://russia-2020.org/ru>), на котором были размещены подготовленные экспертами тексты. Более развернутые версии «тематических» сценариев были опубликованы в двух номерах журнала «Pro et Contra». После коллективного обсуждения значительная часть материалов была опубликована в виде серии статей в газете «Ведомости».

В последние годы сценарные упражнения, связанные с прогнозированием и проектированием будущего России, предпринимались неоднократно. Отметим прежде всего проекты американского Центра стратегических и международных исследований (CSIS)², Университета Нью-Йорка (NYU)³, Парламента Финляндии⁴. От всех упомянутых проектов «Россия-2020» отличается не только тем, что, будучи последним по времени, он мог использовать материалы всех предыдущих, но также бóльшим масштабом и комплексным характером. Кроме того, в большинстве подобных сценарных исследований основной упор делается на экономический и политический аспекты. Одно из главных отличий нашего проекта — то, что значительное место в нем отведено

сюжетам, связанным с обществом. Общественному фактору уделено не меньше внимания, чем государству.

Еще одним отличительным свойством проекта Московского Центра Карнеги является равномерно сильный состав участников: монографии членов нашего многочисленного авторского коллектива составляют без преувеличения целую библиотеку по российской и далеко не только российской проблематике. Наш авторский «оркестр» (или, скорее, ансамбль солистов) включил в себя сотрудников практически всех ведущих мировых центров и школ, связанных с изучением современной российской действительности как в теоретическом, так и в прикладном плане. Это обеспечило широкий охват аналитических разработок, проведенных исследователями по всему миру, и распространение выдвинутых экспертами идей еще до публикации общей работы. Синергетический эффект, наиболее ярко проявившийся на конференции в Белладжии, в значительной степени удалось сохранить и на следующих этапах работы.

Сценарный анализ отличается от прогнозирования прежде всего тем, что он не ставит целью угадать будущее, оценить вероятность тех или иных событий. Его задача — представить цельную картину, показать вероятное будущее и взаимосвязь всех его элементов. Каждый автор рассматривал спектр возможных траекторий развития, факторы, которые могут повлиять на эти траектории, и точки бифуркации, где траектория может резко перемениться. В задачи авторов входила проверка траекторий на эластичность под воздействием внешних факторов и определение коридоров — границ колебания траекторий, в том числе и возможностей целенаправленного воздействия на них. То, что получилось, не является ни утопиями, ни антиутопиями. Это не образ «желаемого будущего», а скорее этюды с одной и той же натуры, написанные в разной манере и с разных позиций.

Интересным образцом для нашей команды послужил чрезвычайно интересный сценарный анализ будущего России, предпринятый в книге Дэниэла Ергина и Тейна Густафсона⁵. Это уникальный пример построения неинерционных сценариев и сочетания точного научного предвидения с проработкой мелких деталей, превращающих сценарное описание почти в художественное произведение.

В начале 2011 г. проблематика будущего России из сугубо аналитического предмета стала объектом общественного внимания. Появился целый ряд сценарных разработок, стратегий и прогнозов, которые активно обсуждались в экспертном сообществе. Мода на подобные проекты, разумеется, возникла не случайно: она связана с приближением выборного цикла и нарастающей неопределенностью. Тревожные мысли о будущем побуждали экспертов — хотя бы на бумаге — попытаться из-

менить неблагоприятный ход событий. Наиболее заметными произведениями в этом жанре в начале 2011 г. стали фундаментальный 300-страничный текст Института современного развития (ИНСОР) «Обретение будущего. Стратегия 2012», доклад Центра стратегических разработок под названием «Политический кризис в России и возможные механизмы его развития», а также материалы многочисленных экспертных групп в составе комиссии по доработке «Стратегии экономического развития 2020», созданной по инициативе правительства.

Помимо внутреннего фона, связанного с исчерпанием восстановительного роста экономики и производственных заделов, износом социальной и инженерно-технической инфраструктуры еще советского времени, а также с начавшимся в конце 2011 г. политическим кризисом, есть и общемировой фон — финансовые и экономические кризисы и социальные потрясения, а также смены режимов в Северной Африке.

Настоящая книга подводит итоги первого этапа масштабного исследовательского проекта. Это не единый монолит, а скорее серия авторских эскизов. Это разговор, живой и разнообразный, с внутренними противоречиями и спорами. Разговор, в который мы приглашаем включиться и читателя.

Примечания

- 1 Работа по комплексному анализу ситуации, прогнозированию дальнейшего развития и выработке предложений по его оптимизации ведется в Московском Центре Карнеги начиная с 2007 г., когда в канун передачи власти был запущен проект «Бремя преемника», эволюционировавший в конечном счете в «Россию-2020».
- 2 *Kuchins A. C.* Alternative futures for Russia 2017: A report of the Russia and Eurasia program / Center for Strategic and Intern. Studies. — Washington, 2007 (http://csis.org/files/media/csis/pubs/071214-russia_2017-web.pdf).
- 3 Russia 2020 // CGA scenarios / Center for Global Affairs, New York Univ. — 2010. — № 4. — Spring (<http://www.scps.nyu.edu/export/sites/scps/pdf/global-affairs/russia-2020-scenarios.pdf>).
- 4 Russia-2017: three scenarios / Eds.: O. Kuusi, H. Smith, P. Tiitonen; Parliament of Finland; The Committee for the Future. — Helsinki, 2007 (<http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=lt14107123156950&cmd=download>).
- 5 *Yergin D., Gustaffson Th.* Russia 2010: And What It Means for the World. — New York: Random House, 1993. Русский перевод: *Ергин Д., Густафсон Т.* Россия: двадцать лет спустя: Четыре сценария: Пер. с англ. / Под общ. ред. В. О. Печатнова. — М.: Междунар. отношения, 1995.

РОССИЯ *в* МИРЕ

ЧАСТЬ I

РОССИЯ и ОСТАЛЬНЫЙ МИР

Томас Грэм

В XVIII в. Россия стала крупной европейской державой и успешно — если мерой успеха считать расширение территории и своей сферы политического господства либо число и масштаб военных побед — пребывала в таком качестве почти триста лет, вплоть до распада Советского Союза в 1991 г. Действительно, за эти три столетия ни одной другой стране, кроме России, не удалось столь значительно упрочить свое геополитическое положение, и лишь немногие государства сыграли столь же заметную роль в международных делах. Достаточно вспомнить наиболее яркие моменты ее замечательной истории — победы над Наполеоном и Гитлером, а также русскую революцию. Это были события всемирно-исторического значения, укрепившие российскую мощь.

Уже в начале XVIII в. Россия была крупнейшим в мире государством с территорией более 10 млн квадратных километров¹. Ее границы простирались от Смоленска на западе до Тихого океана на востоке и от Северного Ледовитого океана на севере до Азовского моря, северных рубежей Центральной Азии и Китая на юге. С этого невероятного по протяженности плацдарма Россия продолжила свою экспансию в последующие века.

В XVIII столетии Россия обрела контроль над побережьем Балтийского моря — от Финского залива до Риги, что ускорило закат Швеции как великой европейской державы; Россия нанесла Швеции решающий удар, одержав над ней верх в Северной войне (1700—1721 гг.). Вместе с Пруссией и Австрией Россия постепенно ослабляла и расчленила Польшу, которая в результате перестала существовать как независимое государство. Россия также продвигалась на юг, в конце концов оттеснив Османскую империю с северного побережья Черного моря и присоединив к своей территории Крым в 1783 г. В это же время она начала вторгаться во владения Османской империи на Балканах.

Этот победный марш продолжился в XIX в. В решающей кампании 1812—1814 гг. России победила Наполеона. Русские войска прошли на

запад до самого Парижа, а Россия оставалась доминирующей державой в восточной части континента («жандармом Европы») вплоть до поражения в Крымской войне в середине столетия. Россия продолжала расширять свое присутствие на Балканах, аннексировала Бессарабию и укрепила свой контроль над Южным Кавказом. Пока Великобритания, Франция и менее крупные европейские государства делили между собой Африку и вторгались на юг азиатского континента, Россия стремительно продвигалась в Центральную Азию. Ближе к концу XIX в. она вместе с другими великими державами участвовала в разделе Китая.

Наконец, в начале XX столетия, в конце Первой мировой войны, Российская империя неожиданно распалась, но почти мгновенно восстановилась в прежних размерах. В ходе жестокой гражданской войны, начавшейся вскоре после захвата власти большевиками, новые правители России быстро возвратили бо́льшую часть утраченных территорий империи. А после победы во Второй мировой войне Советский Союз фактически вернул себе все территории, которые когда-то принадлежали империи, за исключением Финляндии и Аляски (проданной Соединенным Штатам в середине XIX в.). На протяжении сорока лет после этой победы Россия доминировала в Восточной Европе и поддерживала государства-клиенты в Северной и Южной Америке, Африке и Юго-Восточной Азии. Ее соперничество с другой сверхдержавой — США — во многом определяло геополитический контекст мировой политики.

Россия как европейская держава

Становление России в качестве великой державы совпало по времени с формированием баланса сил в Европе. На протяжении XVIII столетия в европейской политике доминировали пять держав: Франция, Пруссия и Австрия в центре континента, Великобритания на его западном фланге и Россия на восточном. Эта система составляла основу европейской, да и мировой политики, так как европейские державы преобладали на международной арене по крайней мере до конца Первой мировой войны. После Второй мировой войны на месте этой системы возникло биполярное соперничество двух сверхдержав — Соединенных Штатов и Советского Союза, которые боролись за верховенство в Европе и за ее пределами.

Несмотря на большую роль России в европейских делах за последние триста лет, характер ее отношений с Европой постоянно оказывается предметом споров: является ли Россия частью европейской цивилизации или это азиатская страна, вмешивающаяся в европейские дела? В разное время государственные деятели и интеллектуалы отвечали на

этот вопрос по-разному — в зависимости от ситуации в самой Европе и в России. Но решающий довод состоит в том, что независимо от различий между внутренними режимами России и других европейских государств (по этому вопросу также идут оживленные исторические дебаты) ее внешняя политика определялась теми же целями, что и у великих держав Европы; эти цели — контроль над территорией, ресурсами и торговыми путями, хорошо защищенные границы, геополитические преимущества и престиж династии. Поведение России за пределами собственных границ мало отличалось от образа действий других держав, которые, как и она, преследовали свои национальные интересы, лежащие вне сферы идеологии. Поэтому другие великие державы без особых проблем относились к России как к неотъемлемой части европейской системы, хотя российская мощь время от времени и вызывала у них серьезные опасения. Короче говоря, Россия была не просто великой державой, участвовавшей в делах Европы, а *европейской* великой державой².

Европейская сущность России не изменилась и во времена «холодной войны», несмотря на то что, став Советским Союзом, она превратилась в серьезную угрозу для Запада. Советская идеология основывалась на социалистическом мировоззрении, имеющем глубокие корни в европейской традиции и мысли. Внешнеполитическое поведение СССР пришло в соответствие с европейской дипломатической традицией, как только стремление приблизить наступление мировой революции перестало быть насущной задачей если не на словах, то по крайней мере на деле (что произошло самое позднее к концу 1920-х годов).

*Неуверенность в себе*³

Несмотря на исторический успех и центральную роль в европейском балансе сил и даже статус сверхдержавы во второй половине XX в., Россия традиционно не чувствовала себя защищенной, была склонна видеть в соседних государствах опасных врагов и не доверяла собственному народу. Как однажды, более века назад, язвительно заметил Александр III, у России «только два верных союзника — наша армия и флот».

Подобная неуверенность в собственных силах имела две причины.

Во-первых, это геополитическая ситуация России. Российские границы не были четко зафиксированы и поэтому оставались предметом споров, даже когда сила была на стороне России. В XVIII в. Россия почти непрерывно воевала сначала с Швецией, а потом с Польшей и германскими государствами на северо-западе, с Турцией на юго-западе, с Персией на юге и с Китаем на юго-востоке. В XIX столетии волнения в Польше дестабилизовали западную границу, в то время как Кавказ

сотрясали повстанческие движения. В конце XIX в. на западных рубежах России возникла мощная объединенная Германия, а на востоке поднялась модернизированная императорская Япония. Оба этих государства станут смертельными врагами России в XX столетии. Во времена «холодной войны» советское господство в Восточной Европе неоднократно подвергалось испытанию на прочность (события 17 июня 1953 г. в Восточной Германии, восстание в Венгрии и познанские протесты в Польше в 1956-м, «Пражская весна» в Чехословакии в 1968-м и волнения в Польше в 1980-х). Было неспокойно и на границе с Китаем, где в 1969 г. даже вспыхнул краткий вооруженный конфликт.

В то же время успехи России в борьбе против внешних врагов позволяли ей раздвигать границы, так что доля нерусских подданных в империи становилась все значительней, особенно на периферии империи. К концу XIX в., по данным переписи 1897-го, русские составляли менее половины населения России. И если сначала это не представляло большой опасности для государства, то уже в XIX в., по мере роста национализма по всей Европе, проблема стала обостряться. Кампания русификации в конце XIX в. лишь усилила напряженность в отношениях между государством и его нерусскими подданными, особенно в европейской части России, и увеличила затраты на обеспечение безопасности вдоль границ. Решение советской власти строить государственную систему по линиям этнотерриториального размежевания поначалу смягчило напряженность. Но оно же в дальнейшем привело к появлению национальных элит в республиках Советского Союза, которые позже, в 1991 г., сыграли главную роль в распаде Советского Союза как раз по этнотерриториальным границам.

Вторая причина нестабильности — это характер государственной власти. В царское время определяющей чертой государства было то, что царствующая персона олицетворяла и государственный суверенитет, и экономическую собственность. Император был единственным источником политической легитимности и единственным собственником экономических ресурсов. Население, будь то дворяне или крестьяне, в большей или меньшей степени служило императору. К тому времени, когда Россия стала великой державой (XVIII в.), царизм фактически ликвидировал дворянскую частную собственность: дворянам — при условии, что они состояли на государственной службе, — разрешалось владеть земельной собственностью, в том числе и эксплуатировать крепостных крестьян, приписанных к конкретным территориям. Временами объем обязанностей дворян уменьшался: например, в 1762-м Екатерина Великая освободила дворян от обязательной государственной службы, сохранив за ними их землю и имущество, а в 1861 г. Александр II освободил крепостных. Но ни одна из этих реформ не меняла фундамен-

тальных основ государства. Дворяне в большинстве своем по-прежнему несли государственную службу, чтобы иметь доход и поддерживать свой социальный статус: отчасти это было связано с тем, что российская практика деления наследства на равные части исключала возможность длительного существования крупных частных состояний⁴. Получившие волю крепостные крестьяне хоть и получили свободу, но оставались бедными и к тому же были повязаны долгами по отношению к бывшим хозяевам. В результате в стране не сформировались мощные и не зависящие от государства социальные классы, которые были бы способны серьезно ограничить политические или правовые prerogatives царской власти; последняя оставалась самодержавной вплоть до краха империи. Большевики, свергнув царя, сразу же воссоздали традиционные для царской России отношения между государством и обществом, только с еще более обременительной и пагубной системой государственного рабства, подкрепленной тоталитарной идеологией.

В царское время сам характер государства препятствовал формированию сильного чувства национальной идентичности и лояльности государству. Если в те времена и существовала какая-либо лояльность, это была лояльность царю. Для дворян он олицетворял систему, в рамках которой они конкурировали между собой за его милости и собственные привилегии⁵. Для крестьян он был защитником от произвола помещиков и чиновников, т. е. местных представителей государственной власти. Крестьяне не видели никакого противоречия между восстаниями против низших представителей власти и верностью царю⁶.

У царского режима не хватало чиновников, необходимых для эффективного управления огромной территорией страны, а также рассеянным по ней населением, лояльность которого вызывала сомнения. Чтобы оградить государство от внутренних беспорядков, была необходима большая армия. Несмотря на то что на армию тратились огромные суммы денег (в отдельные годы XVIII в. они превышали 70% бюджета, а в XIX в. порой составляли более 50%⁷), даже ее возможностей еле хватало. В случае войны России приходилось стягивать войска к границам, тем самым оголяя тылы и делая их уязвимыми для внутренних беспорядков. Не удивительно, что самые серьезные волнения приходились, как правило, на времена войн. Например, крупнейшее крестьянское восстание Пугачева в XVIII в. вспыхнуло в годы, когда Россия была вовлечена в большую войну с Турцией⁸. Поэтому царям постоянно приходилось поддерживать баланс между ресурсами, необходимыми, с одной стороны, для защиты от внешних врагов, а с другой — для обеспечения порядка внутри страны.

Советские правители довели эту политику до логического конца, воспитывая советский патриотизм и одновременно создавая огромный

слой государственной бюрократии для управления страной, одну из крупнейших в мире армий для защиты от внешних врагов и всепроникающую систему органов безопасности для предотвращения внутренних беспорядков. Этот подход обеспечил очевидный успех в первые десятилетия после Второй мировой войны, когда Советский Союз, казалось, сократил отставание от Соединенных Штатов в том, что касается военной мощи и благосостояния населения. Однако в конечном счете эти усилия истощили ресурсы государства, сформировав среду, тормозящую внедрение открытий, изобретений, новаций и освоение новых технологий, которые были критически важны для экономического роста, особенно в сфере информации и связи, и одновременно способствовавшую коррупции и отчужденную от населения. И в 1991-м эта система рухнула под собственной тяжестью.

Источники российской мощи

Тот успех, которого России впоследствии удалось достичь, вовсе не был предрешен в тот момент, когда страна вошла в число великих держав. Огромная территория с труднозащитимыми границами, бедное население, чья лояльность государству была не очевидна, нехватка чиновничьих кадров и огромная по численности армия, сильные внешние противники, от которых она отставала технологически, — едва ли все это можно считать предпосылками для успеха. Но тем не менее Россия преуспела. Каким образом? Каковы были источники ее мощи?

Парадоксальным образом потенциальные источники нестабильности стали одновременно и источниками мощи российской державы. Огромное географическое пространство России обеспечило ей стратегическую глубину, которая сделала практически невозможным ее завоевание, по крайней мере с западного направления, в чем убедились в XVIII в. Карл XII, в XIX в. — Наполеон, а в XX в. — Гитлер. Когда Россия была сильной, уязвимость собственных границ подталкивала ее к тому, чтобы агрессивно вторгаться на сопредельные территории. Кроме того, особенно в XVIII столетии, России противостояли державы, переживавшие упадок (Швеция, Польша, Османская империя), и она продолжала расширяться, пока в центре Европы не столкнулась с находившимися на подъеме германскими государствами — Пруссией и Австрией — в центре Европы. А в XIX в. она быстро перенесла свою активность на географически доступные и имевшие слабую государственность территории Центральной Азии, расширив свое влияние до границ не покоренного Афганистана и владений Британской империи на Индийском субконтиненте.

Политическая система обеспечивала России эффективные механизмы мобилизации ресурсов для государственных нужд. Это позволяло ей весьма успешно противостоять другим великим европейским державам, хотя по европейским меркам в последние триста лет она была бедной и технологически отсталой страной. Во времена царизма государство использовало поместное дворянство для рекрутирования крестьян в огромную армию, которая не уступала ни одной из армий стран-соперниц. Крестьяне, как правило, призывались на военную службу на двадцать лет (фактически на всю жизнь). У них, оторванных от родных мест, формировалось глубокое чувство идентичности и лояльности своим воинским подразделениям. Они оказались храбрыми, дисциплинированными и умелыми воинами; эти их качества неоднократно отмечались иностранными наблюдателями. В то же время государство было способно наладить производство вооружений и при необходимости провести скоординированную кампанию по модернизации страны, чтобы избежать катастрофического отставания от своих основных конкурентов. Усилия Петра I по европеизации России превратили Россию в великую державу; форсированная индустриализация, которую предпринял Сталин, имела решающее значение для победы России во Второй мировой войне.

Наконец, в течение короткого периода в середине XX в. марксизм-ленинизм обеспечил России довольно эффективную «мягкую силу». Зарубежные коммунистические партии, лояльные Москве, распространили свое влияние по всему миру. А идеологическое противостояние Советского Союза колониальным державам обеспечило ему высокий авторитет среди национально-освободительных движений, которые стали важным политическим фактором в 1950–1960-е годы.

Сегодняшние проблемы

Без малого через двадцать лет после распада Советского Союза, пережив десять лет социально-экономического коллапса и последующее десятилетие восстановления, Россия оказалась в ситуации, напоминающей 1700 г. Хотя это по-прежнему страна с самой большой в мире территорией, ее границы практически идентичны границам 1700-го. Политический режим, сформировавшийся при Путине, обладает характерными чертами традиционной для России системы правления: это централизованное авторитарное государство с большими вооруженными силами и силами безопасности, управляющее пассивно-лояльным, глубоко апатичным населением. Руководство страны, несмотря на все разговоры о возвращении России на международную арену и о том, что

она «встает с колен», тем не менее чувствует себя неуверенно, поскольку видит серьезные внешние вызовы и не питает большого доверия к собственному народу. Так, во время поездки по российскому Дальнему Востоку в 2008-м президент Медведев предупредил, что Россия в один прекрасный день может «потерять все» в этом регионе, сославшись на печальный опыт, связанный с распадом Советского Союза⁹. Год спустя, начиная кампанию по модернизации России, Медведев выступил с еще одним предостережением: «Мы должны начать модернизацию и технологическое обновление всей производственной сферы. По моему убеждению, это вопрос выживания нашей страны в современном мире»¹⁰.

В этих обстоятельствах сам собой возникает вопрос: находится ли сегодняшняя Россия на подъеме, как это было при Петре триста лет назад, и способна ли она вписать новые страницы в долгую историю своих успехов? Или Россия, как и многие другие успешные империи и великие державы до нее, начала — после короткой отсрочки последнего десятилетия — необратимо скатываться на уровень средней или малой по влиянию страны? Ясного ответа пока нет, есть только предположения и аргументы. Но независимо от того, каков будет ответ, понятно одно: Россия столкнулась с самым сильным вызовом своим великодержавным амбициям за последние три столетия.

Во-первых, геополитический контекст резко изменился не в пользу России. Впервые с тех пор, как она стала великой державой, она оказалась окруженной (за пределами постсоветского пространства) странами и регионами, более динамичными, нежели она сама, в экономическом, демографическом и политическом отношении:

- На ее юго-восточных границах находится Китай, который на базе очень высоких темпов экономического роста быстро превращается в глобальную державу. По объему ВВП Китай обогнал Россию еще в начале 1990-х, и в настоящее время по этому показателю он превосходит своего северного соседа более чем в четыре раза. Кроме того, качество роста в Китае гораздо выше, нежели в России: в то время как последняя, в 1990-х годах переживавшая застой, вернулась к активному использованию инфраструктуры, сохранившейся с советских времен, Китай строит новую, современную инфраструктуру. К тому же продолжающийся мировой экономический кризис только увеличивает разрыв между Китаем и Россией¹¹.
- К югу от России находится Ближний Восток — зона с бурной религиозной жизнью, устойчивым демографическим ростом и пассионарностью, которой так недостает России. Вековая борьба между современностью и традициями в мусульманском мире способствовала появлению воинствующих радикальных групп (самая известная из них «аль-Каида»), чьи амбиции выходят далеко за пределы

Ближневосточного региона. Военные конфликты в Афганистане и Ираке и внутренняя напряженность в Пакистане и Иране помимо всего прочего благоприятствуют нарастанию центробежных тенденций в Центральной Азии и на Кавказе, что таит угрозу для России.

- На западе находится Европа, которая, несмотря на недавние неудачи и некоторое замедление интеграционных процессов, продолжает великий исторический проект строительства Единой Европы (куда Россия не включается). Европейский союз уже намного обгоняет Россию по численности населения и экономическому потенциалу, а разработка Евросоюзом единой внешней политики и политики в сфере безопасности позволит ему существенно увеличить свой геополитический вес. (Если этот грандиозный проект закончится провалом, это тоже не пойдет на пользу России, поскольку лишит ее потенциального партнера, совместно с которым она могла бы отражать серьезные угрозы с юга и востока.)

Наконец, глобальное потепление открывает северный фронт — Арктику, которая может стать зоной острого соперничества между Россией и другими странами, особенно Соединенными Штатами. Независимо от того, с какими трудностями США могут при этом столкнуться, ресурсы, которые они способны мобилизовать, на порядок больше тех, которые может позволить себе Россия.

В этих новых обстоятельствах историческое соотношение сил менялось на обратное. Если раньше влияние исходило от самой России и было направлено на окружающие регионы, то теперь уже Россия и постсоветские государства испытывают давление дальнего зарубежья. Например, китайские инвестиции продвигаются в Центральную Азию такими темпами, что Китай, вероятно, уже обогнав Россию, стал главным коммерческим партнером этого региона¹². Радикальный ислам проник в Центральную Азию и на Кавказ, угрожая со временем «инфицировать» и те территории Волжско-Уральского региона, где численно преобладают мусульмане, в частности, Татарстан и Башкирию — две республики, богатые ресурсами и лежащие несколько в стороне от транспортных магистралей, связывающих европейскую часть России с Сибирью и Дальним Востоком. И Европейский союз, несмотря на его нынешние экономические трудности, по-прежнему остается полюсом притяжения для бывших советских республик, расположенных в Европе.

Во-вторых, изменилась сама природа силы. Почти до конца XX в. основная роль в международных делах отводилась жесткой силе (hard power) в сочетании с военным могуществом. Постоянная угроза войны и территориальных изменений давала преимущество самодостаточным странам, которые располагали ресурсами, необходимыми для успеш-

ного ведения войн. По иронии судьбы с появлением ядерного оружия значение военной силы уменьшилось, хотя она и остается решающим доводом в мировых делах. Зато, по крайней мере в относительном выражении, выросло значение других видов силы: экономической, торговой, финансовой, культурной и интеллектуальной. В условиях глобализации самодостаточность недостижима, даже в отношении новейших военных систем. Способность использовать взаимозависимость как элемент державной мощи в своих собственных целях становится теперь как минимум не менее важным орудием, чем физический контроль над ресурсами. В постиндустриальную эпоху во главу угла ставится творческий подход и гибкость в создании и поддержании конкурентоспособной экономики, а качество рабочей силы имеет большее значение, чем ее численность. Раньше государство в значительной мере применяло принуждение по отношению к собственному населению, чтобы обеспечивать функционирование инструментов государственной мощи. Теперь же государство, желающее сохранить свое положение в мире, должно активно стимулировать в обществе творческие начала.

Вопрос в том, способна ли российская система воспроизвести свой исторический успех в современных условиях. Сможет ли система, которой до сих пор удавалось мобилизовать человеческие и природные ресурсы для накопления огромной военной мощи, сформировать в новых условиях широкий спектр других компонентов мощи, необходимых России, чтобы добиться успеха в XXI в.? Достаточно ли слегка подремонтировать эту систему или все-таки необходимо ее радикально перестроить или даже полностью заменить? Имея в виду, что сам характер государственной мощи претерпел существенные изменения, системе как минимум придется стать более открытой — только так удастся завоевать активную поддержку значительной части населения, без которой Россия как государство не сможет преуспеть во все более конкурентной и неустойчивой глобальной системе.

Сценарии развития до 2020 г.

Просчитать, как будет меняться роль России в мире, чрезвычайно сложно из-за необходимости учитывать множество независимых переменных. То, что Россия сможет позволить себе на мировой арене, в огромной степени будет зависеть от взлетов и падений других держав, от изменения их веса по отношению к ней, причем сама она едва ли может повлиять на такие процессы. Тем более это сложно теперь, когда мир вступил в эпоху великих потрясений и неопределенности, а новое глобальное равновесие еще не установилось.

Тем не менее можно выдвинуть семь предположений относительно перспектив глобального развития до конца 2020 г., которые позволят определить реалистические рамки возможностей России и проблем, с которыми она столкнется.

- Войн между великими державами не будет, но весьма вероятны серьезные конфликты между менее крупными странами и негосударственными субъектами, прежде всего на Большом Ближнем Востоке: от Марокко до Афганистана и Пакистана.
- Великие державы будут прагматично преследовать свои национальные интересы, между ними вряд ли возникнут существенные идеологические расхождения, способные обострить межнациональную конкуренцию.
- Центры глобальной динамики будут и далее перемещаться из Европы и Атлантического региона в страны Азии и Тихоокеанского бассейна; продолжится динамичное развитие Китая и Индии.
- Соединенные Штаты по-прежнему останутся единственной действительно мировой державой, способной вмешиваться в события в любой точке мира, хотя уровень американского превосходства снизится, а дефицит бюджета и рост задолженности заставят США более строго определять свои приоритеты по сравнению с тем, как это делалось на протяжении нескольких последних десятилетий.
- Европа продолжит свой трудный путь к большему единству.
- Глобализация будет и далее определять международную обстановку. Глобальная экономика останется относительно открытой. Массового сдвига к протекционизму и фрагментации глобальных рынков ожидать не следует.
- До 2020 г. не будет и технологических прорывов, способных коренным образом изменить природу могущества государств и их относительный вес на мировой арене.

Любое из этих предположений или даже все они могут оказаться ошибочными. Быстрый экономический рост Китая может застопориться, например, при потере им внешних рынков или вследствие нарастания внутренних противоречий. Соединенные Штаты могут утратить свое превосходство или обнаружить, что они не могут эффективно использовать его из-за изнурительного долгового бремени, растущего бюджетного дефицита, политического тупика или непродуманной либо неумело проводимой политики. Грандиозный проект строительства Единой Европы может провалиться из-за длительного экономического спада или опрометчивой экономической политики отдельных стран-участниц. К тому же затяжной глобальный экономический кризис способен вновь разжечь по всему миру протекционистские страсти и положить конец глобализации, по меньшей мере в экономической сфере. Трудно ска-

зять, как такое развитие событий могло бы отразиться на России, но, вероятно, фундаментальная задача, стоящая перед ней, — наращивание внутренних политических ресурсов, с тем чтобы ими можно было воспользоваться на мировой арене, — останется неизменной, хотя все вышеперечисленное может сделать ее гораздо сложнее.

Итак, в свете указанных допущений и стоящих перед страной задач, какое место в мировых делах Россия могла бы надеяться занять к 2020 г. и что ей нужно для этого сделать?

В течение последнего десятилетия Россия во многом вернула себе статус крупной державы, утраченный ею в первое постсоветское десятилетие. Ее целью на ближайшее десятилетие должно стать укрепление этого статуса по следующим направлениям:

- Стать доминирующей силой на бывшем советском пространстве. России нужно стремиться быть краеугольным камнем в любой системе безопасности для всего этого региона или его отдельных частей — европейской, кавказской, центральноазиатской — и локомотивом экономического роста с широким и растущим присутствием в сфере торгового обмена. Русский язык должен сохранить свою роль *lingua franca* в этом регионе.
- Стать основным партнером всех других ведущих держав включая Соединенные Штаты, Китай и Индию.
- Быть одним из столпов архитектуры европейской безопасности наряду с НАТО и ЕС, ведущим поставщиком энергоносителей в Европу и важнейшим рынком для европейских товаров и инвестиций.
- Выступить ведущим субъектом в освоении и эксплуатации ресурсов Арктики.
- Стать полноправным членом всех основных организаций, устанавливающих глобальные правила, включая Организацию Объединенных Наций, Международный валютный фонд, Всемирную торговую организацию, G-20 и любые другие, которые могут быть созданы в будущем.
- Оставаться ключевым субъектом глобальной энергетики, мировым лидером в нефтегазовом секторе, в мирной атомной энергетике и в разработке новых технологий в этой сфере.

Для того чтобы успешно продвигаться к этим целям, России необходимы:

- Устойчивый экономический рост, основанный на возрождении обрабатывающей промышленности и формировании мощного и самого современного технологического сектора.
- Военная реформа, обеспечивающая создание армии, способной поддерживать стратегическую стабильность по отношению к другим ядерным державам, защищать границы России и проецировать

свою мощь на соседние регионы для обеспечения стабильности и противодействия насилию локального масштаба.

- Степень национального единства, достаточная для мобилизации необходимых ресурсов и позволяющая справиться с любой чрезвычайной ситуацией общенационального масштаба, а также с задачами экономической и политической модернизации.
- Прагматичная внешняя политика, основанная на уважении чужих национальных интересов, призванная свести к минимуму число потенциальных врагов и установить благоприятный международный климат, при котором Россия могла бы направить свою энергию на внутреннюю реконструкцию, обновление и развитие.

Возможные последствия инерции

Среди элит существует согласие относительно того, что страну необходимо модернизировать, чтобы она могла выжить в качестве крупной державы в течение следующего десятилетия и далее. Это не означает, что модернизация действительно состоится. Недостаток воображения на самом высоком уровне принятия политических решений, борьба бюрократических группировок, инертность чиновничества или его прямое сопротивление, социальный консерватизм — все это может свести на нет любые программы модернизации. Развитие событий по инерционному сценарию ослабит Россию, если не абсолютно, то сравнительно с другими крупными державами, активизирует центробежные силы на всей территории бывшего советского пространства и уменьшит вес России в мировых делах.

Это вовсе не означает, что в следующем десятилетии Россию ожидает катастрофа; скорее всего, ее не будет. Руководство России пока что молодо, напористо и уверено в своем праве управлять страной, а население не проявляет особой жадности к активным протестам, опасаясь возвращения беспорядка и нестабильности, которыми были отмечены конец Советского Союза и первое десятилетие новой России. Это не революционная ситуация. К тому же даже без модернизации Россия в ближайшем будущем сохранит достаточный военный потенциал включая ядерные силы, так что ни у какой другой державы не возникнет соблазна захватить территорию или ресурсы России. Никто не заинтересован в развале России, так как это создало бы зону нестабильности с огромным количеством ядерных материалов в самом сердце Евразии. Конечно, существуют экстремистские силы, которые могут пытаться использовать слабости системы, особенно на Северном Кавказе, отчего последний может стать неуправляемым, а некоторые его

части могут стать де-факто независимыми (как это на короткое время случилось с Чечней в 1990-х), но вряд ли это будет означать крах системы в целом. Короче говоря, в отсутствие модернизации наиболее вероятный сценарий на ближайшее десятилетие — это постепенное сползание вниз вплоть до некоторой критической точки в том случае, если эту тенденцию не удастся повернуть вспять.

Оптимальный сценарий: что нужно делать?

Оптимальный сценарий предполагает тщательно сбалансированное сочетание модернизации экономики, политической мобилизации, военной реформы и прагматичной внешней политики.

Непременным условием расширения роли России в мире является экономическая модернизация. Она позволит России укрепить столь необходимое ей присутствие на постсоветском пространстве таким образом, чтобы это не создавало угроз для других крупных государств, и плодотворно сотрудничать со всеми великими державами по широкому кругу глобальных проблем. Тем самым Россия заставит себя уважать. Наконец, модернизация продемонстрирует серьезность намерений властей поставить национальные интересы выше личной выгоды.

Экономическая модернизация — это многоплановый процесс, включающий в себя обновление инфраструктуры страны, большая часть которой сохранилась еще с советского периода и со временем только ветшала; активизацию производственной базы на основе самых передовых методов и технологий мирового класса; инвестиции в развитие передовых технологий; создание сильных и эффективных внутренних финансовых рынков, а также реформу систем здравоохранения и образования для формирования конкурентоспособной рабочей силы, тем более что численность трудоспособного населения России в течение следующего десятилетия почти наверняка будет продолжать снижаться¹³. Для успеха модернизации потребуются согласованные общенациональные усилия, умелое государственное руководство и поддержка со стороны наиболее активных групп населения. Потребуются также значительные инвестиции, как минимум несколько триллионов долларов в течение следующего десятилетия¹⁴, которые Россия не сможет получить только из внутренних источников.

Хотя Россия явно нуждается в диверсификации своей экономики, в ближайшие годы энергетика будет оставаться ее важнейшей отраслью, и доходы от энергетического сектора по-прежнему будут составлять большую часть поступлений в бюджет и помогут финансировать крупномасштабные программы модернизации. В этой связи России необходи-

мо предпринять больше усилий по разведке и добыче ресурсов к востоку от Урала и на шельфе, особенно в Арктике. Разработка новых ресурсов будет иметь решающее значение для выполнения Россией обязательств по контрактам с европейскими потребителями в течение следующего десятилетия и для удовлетворения растущего спроса на энергоносители в Китае и других странах Азии. Для успеха в этом трудном деле России необходимы технологии и управленческие навыки, которые в настоящее время она не может получить из внутренних источников.

Россия кровно заинтересована в хороших отношениях с Западом. Часть необходимых ей инвестиций в течение следующих десяти лет она может получить из Китая и некоторых других незападных стран, но необходимые технологии и ноу-хау для модернизации экономики и развития энергетического сектора Россия может найти лишь на Западе, и прежде всего в Соединенных Штатах. Хорошие отношения означают две вещи.

- Во-первых, России необходимо продолжать смягчать напряженность в отношениях с Западом, опираясь на «перезагрузку» с Соединенными Штатами и устранение разного рода раздражителей в отношениях с европейскими государствами (по модели разрешения многолетнего спора с Норвегией из-за границы в Баренцевом море и сближения с Польшей в начале этого года). Но при этом ей не следует довольствоваться простым ослаблением напряженности — нужно развивать взаимовыгодное сотрудничество с Западом по широкому спектру проблем безопасности и экономических отношений. В этой связи приоритет должен быть отдан соглашению о ключевых элементах архитектуры европейской безопасности (хотя оно не обязательно должно быть основано на предложении президента Медведева), в частности, для устранения политических проблем, которые приводили к перекрытию потоков энергоносителей из России в Европу в последние годы. Наконец, России придется работать в тесном контакте с Соединенными Штатами, Канадой, Норвегией и Данией, чтобы обеспечить сотрудничество в области освоения ресурсов Арктики и ограничить риск опасной геополитической конкуренции.
- Во-вторых, России необходимо будет создать у себя привлекательный инвестиционный климат. Что необходимо сделать в этой связи, хорошо известно: меньше бюрократии, меньше коррупции, независимый, компетентный и справедливый суд; более эффективная защита прав собственности, особенно интеллектуальной. Вступление России во Всемирную торговую организацию станет для иностранных инвесторов свидетельством стремления России к интеграции в глобальную экономику и ее заинтересованности во внешней торговле и прямых инвестициях. Членство в Организа-

ции экономического сотрудничества и развития поможет убедить западных бизнесменов в том, что Россия является привлекательным местом для ведения бизнеса.

Однако для достижения своих целей России будет недостаточно наладить хорошие отношения с Западом. Она должна также, насколько это возможно, способствовать формированию благоприятной международной обстановки, прежде всего непосредственно у своих границ, что позволило бы ей сосредоточить внимание на модернизации. Это потребует постоянных усилий по налаживанию конструктивных отношений с Китаем, более активных действий в деле стабилизации положения в Афганистане и вокруг него, энергичных дипломатических усилий, особенно по отношению к Ирану, для предотвращения войны на Ближнем Востоке.

На внутреннем фронте для воплощения в жизнь программы модернизации российскому руководству придется мобилизовать как элиты, так и значительную часть остального населения. Поскольку решающее значение для успеха модернизации имеют творческое начало, гибкость и умение рисковать, необходимо, чтобы политическая система стала открытой. Открытые дискуссии помогут найти правильные решения по целому ряду вопросов, задействовать творчески активные и склонные к риску группы населения, преодолеть всеобщую апатию в отношении общегосударственных дел. Кроме того, выгоды от модернизации должны распределяться как можно равномернее, чтобы обеспечить поддержку, необходимую для долгосрочного успеха. Это означает, в частности, проведение политики, ориентированной на обеспечение большего социального равенства. Наконец, следует предпринять шаги по укреплению чувства политической общности, т. е. понимания того, что все россияне связаны общей судьбой. Это почти наверняка повлечет за собой всплеск национализма в той или иной форме. Данная проблема требует пристального внимания. Избежать отчуждения почти 20% населения, принадлежащего к другим этносам, можно, стимулируя гражданский национализм, который должен занять место национализма этнического. Чтобы не ставить под угрозу столь важные для страны иностранные инвестиции, нужно направить энергию на восстановление России и повышение уровня жизни ее населения, а не на мобилизацию граждан против внешнего врага. Повторение антизападной риторики, характерной для избирательного цикла 2007—2008 гг., чревато быстрым свертыванием столь необходимого России сотрудничества с Европой и Соединенными Штатами.

Требуется сделать так, чтобы все эти шаги не привели к дестабилизации политической системы. В частности, руководству страны придется убедить элиты и население в целом, что оно сможет осуществить модернизацию, не допустив дестабилизации, подобной той, что подорвала горбачевскую перестройку и разрушила Советский Союз. Сейчас

ситуация, конечно, не столь угрожающая, как двадцать — двадцать пять лет назад: в России не бурлят подспудные этнические конфликты, как это было в Советском Союзе, нынешние руководители России молоды, энергичны и уверены в себе (в отличие от старых, вялых и неуверенных советских лидеров), уровень недовольства народа сейчас гораздо ниже, чем в конце советского периода. Тем не менее российскому руководству следует позаботиться о том, чтобы переход к открытой политической системе не опережал способность системы интегрировать новых участников политического процесса. Необходимый сдвиг в сторону политической открытости создаст проблемы и для наиболее прогрессивных элементов российского общества, которым придется найти способы сотрудничества с государством, даже если его политика будет не такой решительной, а политическая система будет открываться не столь быстро, как им бы хотелось. Вся российская история показывает, что радикальная оппозиция режиму со стороны прогрессивных сил, как правило, создает более благоприятные условия для установления авторитарного режима, а не для демократических институтов — достаточно вспомнить завершающий период дореволюционной России и отказ кадетов от сотрудничества с царским режимом или конец советского периода и прогрессивную оппозицию Горбачеву.

Наконец, России требуется основательная военная реформа, которая позволит ей создать вооруженные силы, предназначенные для решения чрезвычайных ситуаций, с которыми России наверняка придется столкнуться, и прежде всего конфликтов низкой интенсивности вдоль ее границ (такие конфликты более вероятны, чем «обычные» крупномасштабные войны между великими державами). России нужно обеспечить надежное стратегическое сдерживание — хотя и на более низких уровнях — в быстро меняющейся геополитической обстановке, когда возможно увеличение числа государств, обладающих ядерным оружием. Строительство вооруженных сил, способных справиться с наиболее вероятными угрозами, поможет улучшить отношения с Западом, в том числе с США. Такая реформа станет убедительным доказательством того, что Россия отошла от анализа характера угроз в духе времен «холодной войны» и расширяет свои возможности сотрудничать с Соединенными Штатами по широкому кругу проблем, в частности, в Евразии и на Большом Ближнем Востоке.

Критически важные узлы

Оптимальный сценарий развития до 2020 г. должен предусматривать стабильное, скоординированное развитие по указанным выше направле-

ниям в четырех областях — экономики, внутренней политики, внешней политики и вооруженных сил. Для реализации этого сценария России понадобятся умелые руководители, хорошо понимающие корреляцию между этими четырьмя направлениями и поддерживающие тонкое равновесие между ними и вместе с тем достаточно гибкие и творчески мыслящие, чтобы справляться с проблемами и кризисами, которые неизбежно будут возникать в следующем десятилетии. По этой причине критически важными будут периоды, когда на повестку дня встанет вопрос о власти, т. е. электоральные циклы 2011—2012 и 2016—2018 гг.

Более актуален ближайший избирательный цикл: он совпадает с начальными фазами модернизации, которые более всего ассоциируются с Медведевым, хотя Путин тоже давно уже признал необходимость движения в этом направлении. Избирательная кампания и результаты выборов должны обеспечить поддержку модернизации, в частности, путем твердых гарантий, что власть не откажется от избранного пути и будет продолжать неуклонное движение в избранном направлении. Это будет особенно важно, если президентом вновь станет Путин.

В связи с этим уместно рассмотреть преимущества, которые до сих пор обеспечивал России тандем Медведев — Путин. Российское руководство эффективно справилось с проблемами, возникшими в связи с войной в Грузии в 2008 г. и последующим резким ухудшением отношений с Западом. Как и большинство других стран, оно справилось и с последствиями глобального экономического кризиса, причем так, что в стране было на удивление мало социальных волнений.

Что касается проблем, которые предстоит решить, то здесь важны два пункта.

- Во-первых, даже если Путин остается явно доминирующей политической фигурой, Медведев в качестве президента создает пространство для более открытых политических дискуссий, и его высказывания о борьбе с коррупцией и правовым нигилизмом, а также его приверженность модернизации стимулируют более широкие обсуждения, нежели это было до него. В то же время Путин сдерживает консервативные группы элиты, гарантируя им, что политика Медведева не выйдет из-под контроля и не спровоцирует широкомасштабную нестабильность, подобную той, которая погубила горбачевскую перестройку.
- Во-вторых, более «современный» облик Медведева способствует сближению России с Западом. В Соединенных Штатах, где утвердился — необоснованно — резко отрицательный имидж Путина, администрации Обамы пришлось бы столкнуться с гораздо более жесткой внутренней оппозицией ее политике «перезагрузки». В то же время Путин, оставаясь на втором плане, сумел добиться от Соединенных

Штатов, которые надеялись, что это укрепит позиции Медведева, значительно бóльших уступок, чем можно было ожидать.

Иными словами, сохранение этого тандема после 2012-го в его нынешней конфигурации, с Медведевым в качестве президента и Путиным в качестве премьер-министра (но при этом явно доминирующей фигуры), открыло бы хорошие перспективы продолжения модернизации России. Возвращение Путина на пост президента не положит конец усилиям по модернизации, но почти наверняка замедлит ее, потому что Путин как президент не сможет играть обе роли — свою и Медведева. Ему не удастся одновременно и продвигать модернизацию, и сдерживать консервативные силы. А в силу ранее сложившихся представлений он не сможет стать и дружественной фигурой для Запада.

Сейчас на наших глазах коренным образом меняется мировой порядок. Система мироустройства, сложившаяся в эпоху «холодной войны», наконец уходит в прошлое — спустя целое поколение после окончания «холодной войны» как таковой, — и приходит осознание того, что даже последняя оставшаяся сверхдержава не в силах доминировать в глобальных делах. Уходит в прошлое также и центральная роль Европы на международной арене, которая сохранялась за ней на протяжении пяти веков. Главным сюжетом грядущего и последующих десятилетий будет борьба за новое глобальное равновесие, которая скорее всего определит облик всего XXI в. А для России главный вопрос в том, достанет ли у нее воображения, чтобы найти для себя достойное место в этом новом мировом порядке, творческого начала для выработки политики, которая позволила бы ей занять это место, и политической воли для реализации такой политики. В конечном счете это и будет ответом на вопрос о будущем России: предстоит ли ей новый подъем или окончательное завершение периода национального успеха.

Примечания

- 1 См.: *Pipes R.* Russia under the Old Regime. — New York: Charles Scribner's Sons, 1974. — P. 83.
- 2 См.: *Malia M.* Russia under Western Eyes: From the Bronze Horseman to the Lenin Mausoleum. — Cambridge, Mass.: The Belknap Press of the Harvard Univ. Press, 1999. — P. 21–27; *Lieven D.* Empire: The Russian Empire and Its Rivals. — New Haven: Yale Univ. Press, 2000. — Chap. 8.; *Fuller W. C., Jr.* Strategy and Power in Russia: 1600–1914. — New York: The Free Press, 1992.
- 3 Этот раздел во многом опирается на мою более раннюю работу: *Graham T.* The Sources of Russia's Insecurity // Survival: Global Politics and Strategy. — 2010. — Vol. 52. — № 1. — Febr.–Mar. — P. 55–74.

- 4 См.: *Pinter W. M., Rowney D. K.* Officialdom and Bureaucratization: Conclusion // *Russian Officialdom: The Bureaucratization of Russian Society from the Seventeenth to the Twentieth Century* / W. M. Pinter, D. K. Rowney (eds). — Chapel Hill: Univ. of North Carolina Press, 1980. — P. 377—378.
- 5 Как писал Эдвард Кинан (*Keenan E. L.* Muscovite Political Folkways // *Russian Rev.* — 1986. — Vol. 45. — № 2. — Apr. — P. 141—142), «...идея сильного царя была важна и для знатных семей, и для незнатных чиновников как гарантия их собственной власти и легитимности их положения, а также как защита их друг от друга... Почти во все времена не имело значения, кто именно стоял в центре этой системы, но было чрезвычайно важно, чтобы кто-нибудь там был и чтобы всеобщая преданность ему была безусловной, по меньшей мере номинально».
- 6 То, что писал Ричард Пайпс (*Pipes R.* *The Russian Revolution.* — New York: Alfred A. Knopf, 1990. — P. 91—92) о крестьянине 1900-х, было справедливо и для более раннего времени: «...Он был лоялен только своей деревне и своему уезду; самое большое — он мог смутно ощущать некоторую привязанность к своей губернии. Его чувство национальной идентичности ограничивалось почитанием царя и подозрительностью к иностранцам». См. также: *Pipes R.* *Russia under the Old Regime.* — P. 161—162; *Prizel I.* *National Identity and Foreign Policy: Nationalism and Leadership in Poland, Russia, and Ukraine.* — Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press, 1998. — P. 166—179.
- 7 *Fuller W. C., Jr.* Op. cit. — P. 105; *Hosking G.* *Russia: People and Empire: 1552—1917.* — Cambridge, Mass: Harvard Univ. Press, 1997. — P. 190—191; *Malia M.* *The Soviet Tragedy: A History of Socialism in Russia: 1917—1991.* — New York: The Free Press, 1994. — P. 370—373.
- 8 *Fuller W. C., Jr.* Op. cit. — P. 94—98, 132—139.
- 9 *Дмитрий Медведев.* Заключительное слово на совещании по вопросам социально-экономического развития Камчатского края. Петропавловск-Камчатский. 28 сентября 2008 г. (<http://news.kremlin.ru/transcripts/1518>).
- 10 *Дмитрий Медведев.* Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 12 ноября 2009 г. (<http://kremlin.ru/transcripts/5979>).
- 11 Цифры валового национального дохода по паритету покупательной способности (ВНД ППС) взяты из данных World Development Indicators: публикация на сайте <http://www.worldbank.org>; см. также: China vs. Russia: Wealth Creation vs. Poverty Reduction // Hoover Daily Report. — 2005. — Apr. 25 (публикация на сайте <http://www.hoover.org/pubaffairs/dailyreport/archive/3582641.html#n1>).
- 12 См.: *Peyrouse S.* *The Economic Aspects of Chinese-Central Asia Rapprochement / Central Asia — Caucasus Inst. Silk Road Studies Program* // *Silk Road Paper.* — 2007. — Sept.
- 13 По прогнозам ООН население России может уменьшиться со 140 млн человек в 2010 г. до 132,3 млн в 2020-м. См.: United Nations' World Population Prospects: The 2009 Revision. Population Database // <http://esa.un.org/unpp/index.asp>.
- 14 См.: *Зайко А.* Стратегия «малой России» // Эксперт. — 2010. — № 39 (723). — 4—11 окт. (<http://www.expert.ru/printissues/expert/2010/39>).

РОССИЯ в МИРОСИСТЕМНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

Георгий Дерлугьян, Иммануил Валлерстайн

Методика анализа на основе мировых систем, возникшая в начале 1970-х годов, с особенным трудом принималась в России и среди специалистов по России — в основном из-за возражений идеологического порядка, которые она вызывала по ряду аспектов. Официальная советская идеология, постулировавшая в 1970—1980-х годах существование «мировой социалистической системы», естественно, не позволяла смириться с тем, что СССР представлял собой лишь странное в идеологическом плане и очень сильное в военном отношении, но все же полупериферийное государство, по-прежнему сталкивавшееся с вековыми проблемами технического развития¹. Не стоит и упоминать, что в 1970-х годах советские цензоры считали не иначе как скандальным прогноз относительно того, что Москва может уже в недалеком будущем отказаться от своей устаревшей официальной идеологии и обременительной гонки вооружений ради вступления в клуб крупнейших капиталистических стран. Аналогичным образом в 1990-х сторонники неоллиберального «вашингтонского консенсуса», который политический авангард российской интеллигенции использовал прежде всего как идеологическое оружие против номенклатуры, с ходу отметили утверждения о том, что Россия остается полупериферийным государством, а потому принятие неоллиберальной программы, предусматривавшей минимум государственного вмешательства, приведет ее не в североамериканскую «землю обетованную», а скорее в более суровый мир южноамериканских реалий. Позднее некоторые группировки в российской правящей элите, похоже, вдохновлялись предсказаниями мирового экономического кризиса и ослабления американской гегемонии, делавшимися на основе миросистемного анализа. Однако остается неясным, смогут ли эти круги принять и вытекаю-

щие из этого выводы относительно долгосрочных перспектив мирового капитализма и самой России. Но довольно. В идейную полемику мы вступать не собираемся. Займемся вместо этого расчисткой «подлеска» общепринятых «аксиом».

Три волны деспотической модернизации

Вспомним общеизвестные факты. В конце XIX в. Россия, казалось, не была уверена в своем статусе по отношению к Западу и сталкивалась с многочисленными проблемами включая чудовищное имущественное неравенство, политическое недовольство либеральной интеллигенции, подчиненных классов и национальностей, слепую инерцию и коррумпированность правящей бюрократии, жесткость полиции, до обидного недостаточный уровень технического прогресса, несмотря на наличие первоклассных ученых и инженеров, а также постоянную зависимость от экспорта сырья. Одним словом, Россия, казалось, отставала от Запада. В начале XXI в. длинный список проблем, одолевающих посткоммунистическую Россию, сильно напоминает только что перечисленные, а то и выглядит еще хуже. Неужели ничего не меняется? И да, и нет. С такими же дилеммами сталкиваются все полупериферийные страны, особенно те, что балансируют на внешнем краю «ядра».

Но, может быть, мы несколько сгустили краски. В 1900 г. Российская империя оставалась мировой державой. Подлинными неудачниками на том этапе истории были Китай, Индия, Персия, Турция или, если уж на то пошло, Польша с Испанией, тремя столетиями раньше занимавшие почетные места в списке великих держав². Так или иначе, все эти некогда мощные государства проиграли в геополитическом состязании. На их фоне, следует признать, Россия выглядела совсем неплохо³. Она всегда предпринимала энергичные усилия по модернизации армии, государственного аппарата, налогообложения и производственной базы в соответствии с критериями соответствующей эпохи. В прошлом эти усилия выдвигали на авансцену «гиперактивных» деспотов: Ивана Грозного, Петра Великого, а позднее Сталина. Периодическое появление таких активных деспотичных правителей также связано с типичной «полупериферийной» стратегией, компенсирующей отсутствие концентрированных капиталистических ресурсов высоким уровнем принуждения⁴. Во всех трех перечисленных случаях — в XVI, XVIII и XX столетиях — Россия «перепрыгивала» на более высокую стадию централизации государства и военной мощи за счет откровенно репрессивной политики присвоения людских ресурсов и прибавочного продукта крестьян-производителей. Каждая масштабная попытка России

улучшить свои позиции в мировой системе начиналась с вытеснения прежних элит и замены их новыми кадрами, чья групповая организация, квалификация и идентичность соответствовали целям реформирования государства. Таким образом, каждая «модернизация» России представляла собой своеобразную революцию сверху или, как это было в случае с большевиками, народную революцию снизу, за которой последовала революция сверху.

В 1917 г. большевики были просто одним из нескольких радикальных течений в рядах интеллигенции, представленных недовольными образованными кадрами, чей профессиональный рост либо сдерживался аристократическим порядком, либо был невозможен по причинам структурного порядка. С 1860-х годов старый режим неоднократно пытался провести реформы, но все они наталкивались на политические препятствия. Сегодняшние технократы в российском правительстве, вероятно, сочли бы до боли знакомыми те дилеммы, с которыми сталкивался министр финансов граф Сергей Витте — самый активный борец за индустриализацию страны в добольшевистской России. Последний царь, как известно, перед лицом разнонаправленного давления различных кругов элиты и народного недовольства постепенно самоустранялся от управления страной.

Одного качества у большевиков точно нельзя отнять — решительности. Они взяли на вооружение вдохновляющую универсалистскую идеологию, которая побуждала их самих (и даже многих из их противников) верить: большевики — это авангард мировой революции. Отказ от государственной власти, даже на время, в рамках демократической ротации, они полностью исключали — ведь это было бы равносильно невыполнению их исторической миссии. Из этого вполне логично (если не неизбежно) вытекали сталинские репрессии, ГУЛАГ и «железный занавес»⁵. Фактически большевики продолжили реформы графа Витте, только другими средствами. У них просто не было иного выбора, если они хотели, чтобы их государство было серьезным игроком в рамках мировой системы, истерзанной войнами и депрессией. Можно утверждать, что главный парадокс прошлого столетия заключался в следующем: мировая система капитализма пережила попытку нацистов установить на планете имперскую гегемонию именно благодаря невероятному развитию событий в России после 1917 г.⁶

В ленинской стратегии государственного строительства лишь очень немного было позаимствовано из классического марксизма. Вместо этого ленинизм опирался на сочетание трех новшеств в современной ему системе организации социальной власти. Это были: идейная и дисциплинированная партия, обеспечивавшая участие масс в политическом процессе если не средствами традиционной демократии, то за счет вы-

движения людей из низших слоев общества, промышленная плановая экономика, основанная на массовом производстве и требовавшая масштабной урбанизации, всеобщего образования и социального обеспечения, а также механизированная армия, комплектуемая по призыву⁷. Стивен Хэнсон удачно назвал это формой власти, «которую сам Макс Вебер не смог бы себе представить: харизматичной бюрократией»⁸.

Успех этой девелопменталистской стратегии был подтвержден победой в 1945 г. и привел к многочисленным попыткам ее имитации по всему миру в различных социалистических и националистических упаковках. Быстрый демонтаж колониальных империй после Второй мировой войны, взлет стран вроде Китая и Индии, пожалуй, не был прямым результатом внешней политики Москвы. Тем не менее само существование СССР в качестве примера для подражания во многом способствовало этим эпохальным сдвигам в соотношении сил на мировой арене. Наконец, но не в последнюю очередь, рабочие в странах самого капиталистического «ядра», наверно, не получили бы после 1945 г. таких щедрых социальных льгот, если бы не тревога их правящих элит, связанная с «холодной войной».

СССР: пределы роста

Сами успехи Советского Союза посеяли семена его гибели. В геополитическом плане СССР после 1945 г. разделил с Америкой ответственность за прочное умиротворение Европы, а также, в разной степени, многих регионов Азии. В результате этого (о таком достижении граф Витте не мог и мечтать) гигантские механизированные армии советского блока застыли на рубежах патового противостояния. Более того, вдохновляя и укрепляя ряд развивающихся государств, получавших дивиденды от конкурентной биполярности эпохи «холодной войны», СССР косвенно способствовал сдерживанию резких потрясений на периферии, в основном того типа, что сегодня символизируются террористическими организациями, полевыми командирами, транснациональными мафиозными группировками и эксцентричными режимами, стремящимися обзавестись собственным ядерным оружием. Ведущая в тупик гонка вооружений и необходимость «подпитывать» зарубежных клиентов в совокупности оборачивались для Москвы затратами подлинно сверхдержавного масштаба.

Другой источник эскалации затрат носил внутренний и социальный характер. На деле он был непосредственно связан с успешной индустриализацией. Эти затраты состояли из трех компонентов, совпадающих с основными социальными классами зрелого советского общества:

номенклатурой, интеллигенцией и рабочими. После 1991 г. Россия сбросила с плеч основную часть прежнего сверхдержавного бремени, пусть этот процесс проходил хаотично и болезненно. Однако стоящие перед ней социально-политические и демографические дилеммы во многих отношениях лишь усугубились.

Бюрократическую номенклатуру, как и любую правящую элиту, отличали внутренняя «психо-логическая» тенденция к закреплению привилегированного статуса для самих себя и своих детей и стремление просто наслаждаться плодами власти, не испытывая при этом страха⁹. Осуждение сталинизма в 1956 г. стало открытым проявлением бунта номенклатуры против террористических методов, которыми ее держали на «коротком поводке». Особенности личности Никиты Хрущева придали этому разрыву с прошлым несколько театральный характер, но номенклатура, несомненно, двигалась в том же направлении по крайней мере с момента казни вызывавшего ужас Лаврентия Берии.

После смещения гиперактивного Хрущева номенклатура, наконец, обрела свой рай. На коллективном уровне, однако, результат оказался иррациональным. Командная экономика нуждается в верховном главнокомандующем. В его отсутствие в государственном аппарате быстро распространяются бюрократические патологии всех знакомых нам типов. Он становится коррумпированным, теряет единство из-за патронажных группировок, оказывается слепо инертным и расточительным. Порой утверждают, что СССР не смог идти в ногу с прогрессом в области микроэлектроники и компьютеров, поскольку этим новым технологиям присущи по определению демократические, гибкие и «сетевые» качества. Однако ни Пентагон, в недрах которого был изобретен Интернет, ни знаменитые японские корпорации нельзя назвать демократическими структурами. Советская экономика, достигнув впечатляющих показателей роста и технических инноваций, скатилась к стагнации именно тогда, когда Москва из «главного штаба» превратилась в площадку для бюрократического лоббирования. Дробление централизованной власти вело к постоянному смягчению «бюджетного контроля», который в отличие от предыдущего героико-террористического периода теперь давал все меньшую отдачу¹⁰.

Большинство советских рабочих независимо от того, где они трудились — на заводах или в совхозах, тоже оказались в «раю», пусть и не столь роскошном. Из-за особенностей структуры советской промышленности и демографических изменений в стране произошел существенный рост реальной оплаты труда. Не вдаваясь в конкретные причины, заметим: впервые в истории в распоряжении правителей России уже не было неисчерпаемых людских ресурсов для промышленности и армии, прежде представленных крестьянством. Создание независимых профсою-

зов по-прежнему было строго запрещено, но это не мешало работникам вести своего рода коллективные переговоры в скрытой форме, в том числе путем сокращения выпуска продукции за счет работы спустя рукава, прогулов и, если уж на то пошло, пьянства. К 1960-м годам номенклатура больше не могла опираться на прежние сталинистские инструменты, по крайней мере в тех масштабах, что раньше. Оставалось покупать послушание рабочих за счет повышения объема их потребления и терпимого отношения к неэффективности труда. Такова политэкономическая подоплека известного саркастического афоризма: «Они делают вид, что нам платят, мы делаем вид, что на них работаем».

За всем этим крылась глубинная причина, по которой номенклатура шла на уступки рабочим: возможность возникновения политического альянса между пролетариатом и интеллигенцией, который мог стать реальностью в ходе межклассовых восстаний, например, в форме польского движения «Солидарность» в 1980 г. Именно из-за отсутствия такой возможности сегодня «постноменклатура» в странах бывшего СССР ведет себя столь откровенно эгоистически.

Послевоенный период характеризовался также сплочением новой советской интеллигенции. Она представляла собой весьма разнородный в профессиональном и этническом отношении класс образованных специалистов, объединенных, однако, общим стремлением к реформированию политических и культурных структур советского государства в соответствии со своей намного возросшей количественной долей и функциональным значением в обществе. Потенциально интеллигенция могла стать движущей силой возрождения динамичности экономического развития на основе так называемой научно-технической революции. Эти романтические порывы молодых профессионалов (назвать их проектом было бы преувеличением) почти сразу натолкнулись на сопротивление номенклатуры. Проблема носила очевидный политический характер. Молодые интеллигенты, в идеологическом плане остававшиеся по большей части социалистами и патриотами, тем не менее ожидали, что им дадут право голоса в вопросе о подборе кадров и обсуждении политики государства. По сути это представляло угрозу для контроля номенклатуры на всех уровнях — от образования и управления промышленными предприятиями до внешней политики, по крайней мере в том, что касалось изоляции подавляющего большинства советских граждан от престижных зарубежных товаров, современных культурных тенденций, личных контактов с иностранцами и поездок за границу¹¹.

Кульминацией этого давления стал бурный рост антиавторитарной активности в 1968 г. Назревавший бунт был быстро подавлен, но издержки дальнейших репрессий оказались крайне высокими. Склероз, охвативший систему (его воплощением стала фигура Леонида Брежне-

ва), был обусловлен отнюдь не медицинскими причинами. Правители СССР фактически заперли двери на формирующуюся публичную арену вместе со всеми ее возможностями в плане творчества, социальной энергии и даже обновления легитимности самой власти. Остались лишь отупляющая догматическая инерция, институционализированное лицемерие, массовый уход людей в частную жизнь, апатия и цинизм. Исчислить эти издержки в материальном плане вряд ли возможно. Однако именно их долгосрочный негативный эффект обусловил и катастрофический провал перестройки, и события, последовавшие за ней. Немногие интеллигенты, не оставившие диссидентских политических амбиций, взяли на вооружение идеи, казавшиеся полной антитезой советским официальным догмам, — национализм и неолиберальный рыночный индивидуализм. Это выглядело бы явной иронией истории, если бы не было так трагично: две эти идеологические установки диссидентского движения в конечном счете послужили спасению номенклатуры и одновременно устранению тех геополитических и организационных преимуществ, которые могли бы приблизить СССР к капиталистическому ядру.

Откат на периферию

Задним числом перестройка стала восприниматься как болезненно неловкий и путаный эпизод и оказалась сегодня за пределами серьезного обсуждения. Нам это представляется попросту опасным, поскольку ее уроки так и не были усвоены. Но в чем состоят эти уроки?

Необходимо вспомнить международный контекст тех событий. В начале 1970-х годов возникло впечатление, что Америка резко ослабла — из-за сочетания поражения во Вьетнаме, брожения в обществе и экономического кризиса. Тем временем западноевропейские союзники и Япония полностью оправились от последствий войны и превратились в серьезных конкурентов США. Естественно, они стали добиваться большей самостоятельности в мировой политике, в частности, разрядки напряженности у собственных границ и права устанавливать прямые коммерческие отношения с коммунистическими государствами. Москва с явным интересом относилась к подобным предложениям, открывавшим ей непосредственный доступ к иностранным займам, потребительским товарам и, главное, к производственным технологиям. В свою очередь, Западная Европа стремилась к доступу на гигантский советский рынок, к сырьевым ресурсам СССР, его образованной, но сравнительно дешевой рабочей силе.

Столь же ожидаемо разрядка встретила сильное противодействие ряда влиятельных групп в рядах элит обеих сверхдержав, которым она

была явно невыгодна: номенклатуры, управлявшей советским военно-промышленным, а точнее, военно-промышленно-идеологическим комплексом, и ее «близнецов»-противников — «ястребов» на другом берегу Атлантики. Они тормозили процесс и в начале 1980-х годов даже ненадолго повернули его вспять. Тем не менее выгоды от мира были чересчур велики, чтобы от них отказаться. Смена поколений в московском руководстве (ее воплощением стал приход к власти Михаила Горбачева) способствовала разблокированию сближения с Западом. Вашингтон, осознавая ослабление своего влияния на союзников, вынужден был сделать шаг навстречу Москве. В какой-то момент показалось, что путь к достойному присоединению СССР к основным капиталистическим структурам с их влиянием, богатством и престижем открыт.

Горбачев — сознательно или неосознанно — стремился к политическому альянсу между несколькими различными классами как внутри советских границ, так и за их пределами. Вовне речь шла прежде всего о западноевропейских политических элитах, которые Горбачев обещал избавить от давней коммунистической угрозы, освободить от патронажа Америки и сделать партнерами по контролю над емкими новыми рынками (вспомним: Китай тогда еще не был серьезным игроком). Внутри страны Горбачев пытался укрепить позиции реформистской и более космополитичной фракции номенклатуры, сосредоточенной прежде всего в передовых отраслях, в противовес более провинциальным и консервативным группировкам. Его политическая стратегия в основном соответствовала традиционным действиям советских лидеров, когда те намеревались изменить курс: это была кадровая чистка в сочетании с идеологической кампанией. Однако главные участники и массовая аудитория этой идеологической кампании были уже не те, что прежде. Они представляли интеллигенцию и специалистов, чьи стремления держались под спудом с 1968 г. В этом смысле 1989 г. во всех странах советского блока стал продолжением 1968-го¹².

А затем Горбачев выпустил мяч из рук. Это случилось ближе к концу игры, когда победа, казалось, уже была близка. Его достижения за предыдущие пять лет были просто потрясающими — будущим российским реформаторам стоит изучить их опыт и черпать в них вдохновение. Запад при всех своих идеологических и материальных преимуществах вынужден был смириться с невероятным: Москва в одиночку переустраивала весь послевоенный геополитический порядок. Возникла перспектива появления в континентальной Европе нового мощного блока на основе альянса между Россией и объединенной Германией. Конечно, Горбачеву тоже пришлось осознать и принять ряд новых для него реалий. Однако он был способным учеником. В конечном счете он отпустил прибалтийские республики, что в общем масштабе событий было

небольшой потерей, и даже примирился с неизбежным расколом КПСС, его трамплином к политической власти, теперь связывавшим Горбачева по рукам и ногам.

Обычно Горбачева считают безрассудным адептом либеральных реформ, но на деле он был консерватором. Его цель состояла в сохранении за СССР статуса великой державы (при необходимых для сокращения издержек уступках) и преобразовании номенклатуры в прослойку менеджеров-технократов капиталистического типа, что позволило бы ей прочно закрепиться в системе государственных и смешанных корпораций, частично открытых для иностранного капитала через систему совместных предприятий. Эта стратегия укрепила бы позиции бывшей коммунистической элиты по отношению к западным партнерам и особенно к собственному населению. Если бы она увенчалась успехом, результат не слишком отличался бы от системы, сложившейся в послевоенные десятилетия в Западной Европе и Японии. Отсюда и интуитивное чувство родства между Москвой, Парижем, Бонном, да и Токио.

Структурные ограничения процесса перестройки носили в основном дефицитный характер: в частности, ощущался явный недостаток ее эффективной поддержки на уровне самоорганизации со стороны социальных групп, которым она должна была принести выгоду, — реформистских кругов номенклатуры и образованных специалистов. Этот дефицит, в свою очередь, был непосредственно связан с подавлением социальной энергии населения в конце 1960-х годов, а не с историческим наследием российской традиции деспотизма или сталинизма, которое давно уже было устранено благодаря успешному развитию СССР. Для сжатости аргументации проведем сравнительный анализ с ситуацией в других коммунистических государствах.

Для начала отвергнем анахронистические аналогии. В отличие от Китая Советский Союз уже не был аграрной страной, чье сельское население могло служить источником дешевой рабочей силы и развития малого бизнеса при минимальном вмешательстве государства. Только полной идеологической наивностью, если не чем-то худшим, можно объяснить ожидания, будто работники огромных, комплексных в технологическом отношении советских предприятий быстро приобретут необходимые навыки, капитал и возможности, чтобы превратиться в продуктивно работающих бизнесменов, как только реформаторы дадут на это добро, или, как получилось в реальности, когда государственные предприятия попросту перестанут платить им зарплату. Главный парадокс ситуации в СССР заключался в том, что успешный переход к рынку должен был быть тщательно спланирован и осуществляться под руководством госаппарата.

В отличие от Венгрии, где с конца 1960-х годов руководителям социалистических предприятий было разрешено осуществлять совместные проекты с западными компаниями, управленцы в советской промышленности не имели достаточного опыта в таких делах, чтобы немедленно оценить возможности, предоставляемые перестройкой, и связать с реформаторским движением собственные карьерные планы. Кроме того, если в Польше и Чехословакии еще живы были воспоминания о недавних движениях на основе мобилизации масс, то политические навыки и организационные структуры советской интеллигенции оставались крайне ограниченными. Несомненно, на общественной арене наблюдалась немалая символическая активность, порожденная гласностью (в ней принимали участие в основном известные интеллектуалы и журналисты), но этого было недостаточно для завоевания устойчивой поддержки населения в целом.

Подобные альянсы интеллигенции с широкими социальными слоями и некоторыми переметнувшимися элементами номенклатуры начали появляться и превращаться в серьезную политическую силу лишь к 1989 г. К этому времени последний генсек — что часто случается с авторитарными реформаторами — все больше терял связь с развитием событий. Имея все основания постоянно опасаться реакционного путча, он недооценил быстро растущий политический потенциал формирующихся социальных движений. Горбачев слишком много надежд возлагал на свою репутацию в мире и иностранные займы, тщетно надеясь пережить с их помощью назревающую внутриполитическую бурю.

После августовского путча 1991 г., когда Горбачев не смог продемонстрировать силу, прежде инертное или послушное большинство номенклатуры наконец набралось смелости, чтобы действовать самостоятельно. Его отчаянная попытка защитить себя вылилась в серию бессистемных импровизаций, направленных в первую очередь на простое выживание. Сломав давние советские табу, номенклатура, играя на опережение, задействовала три инструмента, позаимствованных из требований оппозиционных общественных движений. Это были парламентские выборы, приватизация госпредприятий и национальный суверенитет. Поскольку во многих случаях номенклатура еще контролировала организационные ресурсы государства и экономические активы на уровне своей непосредственной административной юрисдикции, ее представители могли использовать выборы, чтобы стать спикерами парламентов или президентами, приватизацию — для собственного обогащения, создания клиентелы и «запасных аэродромов», а суверенитет — чтобы забаррикадироваться на местах от очередной чистки по приказу Москвы и обернуть себе на пользу недолгую мобилизацию национальной интеллигенции.

В 1990—1992 гг. номенклатура по сути разобрала СССР на части — республики, губернии, промышленные сектора и предприятия. Утрата целостности государства и экономики привела к повсеместному распространению бюрократических патологий. Они существовали и в советские времена, но теперь количество перешло в качество. Неофициальный патронаж стал главным, а то и единственным принципом организации политического процесса: предоставление коррупционной ренты превратилось в основную форму вознаграждения и контроля. Кроме того, там, где прямой политический контроль был невозможен или нежелателен, возникли еще два института влияния и присвоения богатств. Речь идет об организованной преступности и олигархах (эти прослойки, особенно на первых этапах дезинтеграции, во многом совпадали), использовавших грубую силу и коррупционные связи, чтобы получить преимущества в бизнесе.

Результат «контрмятежа» номенклатуры оказался в целом иррационален. Значительно более слабые государства — преемники СССР не могли и надеяться, что им предложат войти в состав «ядра», поскольку им было не по силам поддерживать тот уровень координации промышленности и инвестиций, научной деятельности, образования, социального обеспечения, а также военной мощи и дипломатического влияния, что существовал в Советском Союзе. Думать, будто эти государства постепенно «нормализуются», что там установятся права собственности и верховенство закона — чистая фантазия. Подобные предположения противоречат грубой реальности их структуры и функционирования. Само государство служит главным, а то и единственным надежным источником прибыли, а также аренной деловой конкуренции, неизменно ведущейся грязными, а зачастую и насильственными методами. Самые громкие призывы к установлению законности и наказанию «жирных котлов», как правило, исходят от тех фракций элит, что в данный момент оказались в проигрыше. Но как только они приходят к власти в результате переворота или народного восстания, что периодически случается, поскольку новые государства сравнительно слабы, бывшие оппозиционеры обнаруживают, что изменить коррумпированную систему слишком трудно и к тому же она дает им средства для собственного обогащения и контроля. Негативная динамика подпитывает сама себя: практически любая продуктивная деятельность оказывается слишком рискованной или недостаточно прибыльной. Затем процесс накопления капитала необратимо превращается в мародерство за счет злоупотребления служебным положением и создания компрадорских альянсов с мощными иностранными структурами, способными организовать собственную защиту. Это явление можно назвать «ловушкой периферизации». Ситуация, давно уже знакомая нам по третьему миру, теперь повторяется

на обломках рухнувшего второго мира. Вместо того чтобы приблизить СССР к «ядру», хаотичный демонтаж советского строя обернулся откатом на периферию.

Как преодолеть деградацию?

Прогноз, сделанный на основе приведенных выше аргументов, должен быть умеренно пессимистическим. Объясним сначала, в чем состоят основания для пессимизма, а затем изложим более обнадеживающую возможную альтернативу.

В прошлом Россия имела в мировой системе довольно высокий статус благодаря удачному географическому положению, мощной армии и наличию весьма многочисленного крестьянства, контролируемого государством. В этот длительный исторический период — с XVI в. до 1960-х годов — она с большим успехом трижды усиливала государственную власть, сначала в рамках ранней «пороховой» монархии, затем бюрократического абсолютизма и, наконец, революционной военно-промышленной трансформации. Главным мерилom успеха является тот факт, что Россия оставалась крупным международным игроком, когда другие некапиталистические империи — Китай, Испания, Речь Посполита, Иран, Турция — давно уже инкорпорировались в капиталистическую мировую экономику в качестве подчиненных субъектов. Успех России и в значительной мере Советского Союза можно с определенными основаниями сравнить лишь с примером Японии, и то не в полной мере, поскольку последний рывок Японии в состав «ядра» произошел лишь в послевоенные годы, когда она была связана особыми отношениями зависимости с США. Достижения большевиков как таковые не имели прямого отношения к абстрактной свободе и стремлению к счастью. Тем не менее СССР сыграл судьбоносную роль в разгроме нацизма, ускорении деколонизации и распространении по всему миру идей «девелопментализма» в той форме, в какой они существовали в XX в. Всем этим, несомненно, можно гордиться, а Россия сейчас так нуждается в восстановлении национальной гордости.

После завершения индустриализации в СССР преемственность по отношению к деспотическому прошлому была исключена. Традиционные источники могущества России были исчерпаны в послевоенный период, характеризовавшийся быстрым исчезновением крестьянства (отметим: это была общемировая тенденция) и превращением мира в постоянную основу основных геополитических процессов. Тем не менее она продолжала оставаться необычайно большим и сильно централизованным государством с вооруженными силами, сравнимыми по

мощи только с американскими, первоклассными наукой и образованием, промышленной базой и громадными сырьевыми ресурсами. Следующим логическим шагом на пути советского девелоппментализма должно было стать использование этих активов, чтобы обеспечить себе место в «ядре» мировой системы. И на деле именно к этому стремились советские лидеры после смерти Сталина. Сегодня надежда на такой исход сохраняется, хотя и более отдаленная, чем двадцать лет назад.

Главная политическая проблема зрелого советского общества происходила из самих его успехов. Вместо крестьянства, чье спорадическое бунтарство уравнивалось обширностью страны и отсутствием общенациональной организации, правителям СССР теперь приходилось иметь дело с сосредоточенными в стратегических точках, грамотными, мобильными, по-прежнему в основном молодыми массами рабочих и новой интеллигенции. Дилемма советских правителей заключалась в следующем: как приобрести характерные черты «ядра» в экономике и технике и одновременно не позволить интеллигенции и рабочим заключить антиправительственный альянс, а также перестроить политические институты в соответствии с их стремлением к большей самостоятельности и динамизму во всех сферах общества? Иными словами, как продолжить девелоппменталистский путь в авторитарно-бюрократической форме без государственного террора, поскольку последний угрожает самой номенклатуре? Четкий ответ на этот вопрос так и не был найден. Тем временем противоречия достигли апогея в 1968 г., а затем еще раз, в 1989 г., уже в более масштабной и открытой форме.

Нескоординированная серия номенклатурных «контрмятежей» в 1991—1992 гг. увенчалась катастрофически пирровой победой в этой классовой борьбе. В результате внезапного распада СССР интеллигенция и рабочие были деморализованы, обнищали и утратили уверенность. Представители бывшей номенклатуры за исключением некоторых недостаточно проворных неудачников в основном сохранили контроль над источниками богатства и политического влияния. Однако коллапс привел к раздроблению или уничтожению тех активов СССР, на которые можно было бы рассчитывать для улучшения положения страны в мировой системе. Вместо стран, напоминающих Европу и Северную Америку, большинство населения постсоветского пространства оказалось фактически в условиях третьего мира.

Согласно чисто пессимистическому сценарию отсюда путь продолжится вниз и еще дальше на периферию. Движущей силой этой негативной спирали станет дальнейшая эрозия государственных структур, раздробление правящего класса на соперничающие олигархии и провинциальные вотчины, не способные, а потому и не желающие поддерживать институты и социальные группы, некогда воплощавшие собой

сходные с «ядром» характеристики советского девелопментализма. Однако наш пессимизм в отношении будущего России умеряет определенная привязка к прошлым успехам и неудачам. В частности, это может означать, что в ближайшие десятилетия политическое развитие может пойти по двум разным вариантам.

Первый вариант — восстановление мощи государства изнутри и «сверху». Несомненно, в истории России есть немало примеров такого возрождения авторитарными методами. Его могут воплотить в жизнь фракции правящего класса, напрямую связанные со статусными должностями в тех службах бывшей сверхдержавы, которые нет смысла приватизировать. Так, в середине 1990-х годов мы прогнозировали, что следующим президентом России станет «человек в погонах» — армейский генерал или, как вышло на деле, полковник КГБ¹³. То интервью завершилось серией коротких вопросов и ответов:

— *Станет ли Россия американским сателлитом?*

— Нет. России суждено оставаться с Европой.

— *Останется ли Россия полупериферийным государством?*

— Как всегда, по крайней мере со времен Екатерины Великой.

— *Станет ли Россия через десять лет более напористой в геополитическом плане?*

— Да.

— *Догонит ли она Запад?*

— Нет.

— *Сохранится ли в стране демократия?*

— Возможно.

— *А свободная рыночная экономика?*

— Вряд ли.

— *А коррупция?*

— Несомненно.

Сегодня, 16 лет спустя, мы по-прежнему придерживаемся этого прогноза. Путин добился прежде всего двух результатов. Он устранил или поставил на колени олигархов и провинциальных губернаторов. И еще он заставил Запад снова считаться с Россией. Может ли Путин или кто-либо, «назначенный» его преемником, пойти дальше? Это будет зависеть от его способности дисциплинировать государственный аппарат. Обычные разговоры о коррупции и экономическом кризисе в России уводят в сторону от главного. Путин принудительно сузил круг не связанных с государством возможностей накопления частного капитала, в том числе и сопряженных с насилием — организованной преступностью всех мастей. Но при этом он вынужден был «расплачиваться» с подчиненными, по сути дав им добро на «кормление» с должностей. Подобное узаконенное мздоимство — явление не новое в истории госу-

дарственности: достаточно вспомнить абсолютные монархии Европы. Но это «слепая» и неэффективная форма управления, способная спровоцировать мощное недовольство в обществе.

В последние годы Кремль играл с термином «суверенная демократия». Мы считаем, что суть нынешнего режима лучше отражает определение «суверенная бюрократия». Она действительно обрела суверенитет от иностранного диктатора или любой элиты внутри страны. Государство вернуло себе по крайней мере теоретическую возможность действовать самостоятельно. Но способно ли оно на реальные действия? Бюрократия зачастую становится «суверенной» не только от населения в целом, но и от собственных начальников. Госслужащие, особенно среднего звена, заинтересованы в освобождении от любого вмешательства и надзора, особенно если личной выгоде позволяют стать главным мотивом их действий. Подобные ситуации, как правило, порождает периоды застоя, поскольку начальники предпочитают мириться с этим постыдным положением дел и тоже на нем наживаться. Но когда активный правитель пытается «власть употребить», заставляя подчиненных делать то, чего они не хотят, это неизменно вызывает сопротивление в форме саботажа или даже аппаратного путча.

Типичный способ преодоления такого сопротивления — чистка. Подобная тактика была неотъемлемой частью советской системы государственного управления. Но ни Сталин, ни Горбачев в первые годы перестройки не могли применять к кадрам только одно насилие. Чистка всегда сочетается с интенсивной идеологической кампанией — не только для ее пропагандистского обоснования. Главная цель здесь — заклеить оппонентов и возвысить лоялистов. Тем не менее чистка или радикальная перетряска кадров представляет прямую опасность для правителя, в чем на собственном опыте убедились Хрущев и Горбачев. Ответ на вопрос, смогут ли нынешние лидеры России где-то найти альтернативный резерв более «честных» и профессиональных кадров и тем более разработать политическую систему для их выявления, выдвижения и контроля над новыми назначениями, может быть получен лишь эмпирическим путем.

Альтернативный толчок к рационализации государства и усилению дисциплинированности чиновников может произойти снизу. Последним по времени примером того, как внезапно это порой случается, служат арабские страны. При всех реальных изменениях и тем более разговорах о радикальных изменениях в стране с 1991 г. социальная структура российского общества в основном аналогична той, что сложилась в 1960-х. С одной стороны, мы видим своего рода номенклатуру, которая теперь подбирается, повышается по службе и сплачивается через систему личного патронажа, а не через партию. При этом «постноменклатура» отличает-

ся неизмеримо меньшей целостностью и чувством локтя, чем ее советская предшественница. Ритуальная дань государственному патриотизму вперемишку с ритуальной же имитацией демократии выглядит неубедительной, а то и просто циничной, поскольку контраст с реальной практикой и нравами чиновничества слишком велик, чтобы его можно было скрыть. Все это, несомненно, придает правителям бóльшую уязвимость перед лицом народного протеста. Тем не менее в стране такого размера, как Россия, по-прежнему обладающей ядерным оружием, большим аппаратом насилия и сырьевой рентой, которую можно использовать для политического патронажа, а также определенного социального перераспределения доходов, успешной революции, возможно, не произойдет. Тогда результат во многих отношениях будет напоминать уменьшенную копию брежневизма, не породившего собственного Горбачева.

С другой стороны, рабочие больше не имеют гарантированной занятости, а интеллигенция во многом утратила институциональную базу и благородную групповую идеологию. Теперь к ним добавились многочисленные разношерстные прослойки «субпролетариата» — в основном молодые люди без перспективы стабильного заработка, способные быть яростными уличными бойцами, но больше, без постороннего руководства, никем. Надежды, часто возлагаемые на новый средний класс бизнесменов, нам представляются в основном ложными. Этот класс по характеру своей деятельности слишком склонен к личным сделкам с представителями существующей власти. Некоторые бизнесмены могут принять участие в акциях протеста и даже их финансировать, но скорее всего они перебегут в другой лагерь, когда это станет слишком опасно или когда будут удовлетворены их личные амбиции. Добавим к этому большой по любым меркам разрыв между Москвой и провинцией. Этот типичный социально-географический раскол существует во многих странах, особенно полупериферийных, где в столице сосредоточиваются все возможности для получения более высоких доходов и карьерного роста. В целом российское общество, несмотря на значительное недовольство во многих его секторах, не выглядит многообещающим объектом для мобилизации.

Либералы-западники, несмотря на их неизменное и громогласное присутствие в столичных интеллигентских кругах всех стран, недовольных своим полупериферийным статусом в мировой системе, вряд ли способны самостоятельно воспользоваться народным недовольством. Представляется, что для этого либералы-имитаторы слишком заумны и далеки от народа. Более того, их элитарная индивидуалистическая идеология не слишком подходит для трудной работы по созданию партий и движений. Социал-демократия также не подходит для «импорта» в Россию. Подобная политическая стратегия и форма режима существует только в стабильные периоды и в богатых странах, где капита-

листические элиты допускают некоторое перераспределение доходов для поддержки собственной легитимности, социального мира и потребительского спроса. Одним словом, социал-демократия — это роскошь, которую могут себе позволить лишь страны «ядра». Может показаться, что с наибольшей вероятностью объединить достаточное число людей в ходе восстания способен национализм. В конце концов он сыграл важную роль в серии восточноевропейских революций 1989 г. Но в имперской стране с многочисленными этническими и иммигрантскими меньшинствами национализм — явление весьма коварное.

Что же остается? Произнесем непроеизносимое: ленинизм. Естественно, мы не имеем в виду возврат к прежней официальной идеологии. Сегодня в России сохранилось много памятников Ленину, но сам он в основном забыт. И пока это работает на пользу Ленину. Но все может быстро измениться. Мы считаем, что Ленина из-за отсутствия большого количества приемлемых альтернатив ждет политическое воскрешение. Любой стране нужны основатели государства и великие герои. Для этой роли в России был выбран Петр Великий, но его правление слишком отдалено во времени. Фигура Сталина, несмотря на попытки вернуть его на пьедестал, по очевидным причинам всегда будет вызывать слишком много разногласий. К тому же он попросту не был основателем.

С политической точки зрения образ Ленина обладает четырьмя преимуществами. Во-первых, он добился невероятных успехов в государственном строительстве, вытаскив остатки Российской империи из пучины поражения, иностранной интервенции и местного сепаратизма. Во-вторых, он устранил политические препятствия на пути реформ графа Витте и продолжил эти преобразования. Ленин был модернизатором, мечтавшим об электрификации всей страны (другую часть лозунга, относящуюся к коммунизму, можно незаметно «забыть»). В-третьих, Ленин на практике разрешил спор между западниками и славянофилами, будучи одновременно и тем, и другим. Он продемонстрировал, что страна, не относящаяся к Западу, способна сохранять достоинство и одновременно заимствовать западные технологии. Перед лицом бурно развивающегося Китая Россия XXI в., возможно, не без удовольствия напомнит всегда почтительным китайцам о том, кто стал вдохновителем основателей их собственного государства. В-четвертых, национальные герои должны быть решительными и дальновидными лидерами. Ленин пользовался любой представившейся возможностью, чтобы попасть в Петроград, шел на трудные компромиссы и в конце концов победил. Он организовал хаос, когда власть «валялась на улице». Он умел «переключать скорость», удовлетворяя требования крестьян о земле, культурные чаяния национальных меньшинств, восстановив рынок в рамках НЭПа. Наконец, разве не он предостерегал насчет Сталина?

Ленин, наверное, перевернется в своем саркофаге от таких патристических похвал, но это и неважно. Никого, кроме горстки идеологов и педантичных историков, не побеспокоит, что на самом деле думал Ленин о себе и своей политике. Важно будет другое: Ленин — фигура мирового масштаба, решительный и крайне изобретательный строитель государства, объединитель страны и модернизатор, никогда не скатывавшийся к русскому шовинизму. Мы прогнозируем: выйти победителем может та политическая сила, что тем или иным способом осознает потенциал ленинизма и перенесет его в будущее.

Примечания

- 1 *Wallerstein I.* The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis // Comparative Studies in Society and History. — 1974. — Vol. 16. — № 4. — Sept. — P. 387—415.
- 2 *McNeill W.* The Pursuit of Power: Technology, Armed Force, and Society Since A.D. 1000. — Chicago: Univ. of Chicago Press, 1982. Русский перевод: *Мак-Нил У.* В погоне за мощью: Технология, вооруженная сила и общество в XI—XX веках. — М.: Территория будущего, 2008 (<http://www.prognosis.ru/lib/McNeill.pdf>).
- 3 *Wallerstein I.* The Modern World-System. — Vol. 1: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century. — New York: Academic Press, 1974 (дополненное издание — University of California Press, 2011).
- 4 *Tilly C.* Coercion, Capital and European States, A.D. 990—1992. — Oxford: Blackwell, 1992. Русский перевод: *Тилли Ч.* Принуждение, капитал и европейские государства. 990—1992 гг. — М.: Территория будущего, 2009. — («Университет. 6-ка Александра Погорельского»).
- 5 *Wallerstein I.* Social Science and the Communist Interlude, or Interpretations of Contemporary History // The End of the World as We Know It: Social Science for the Twenty-first Century. — Minneapolis: Univ. of Minnesota Press, 1999. — P. 7—18. Русский перевод: *Валлерстайн И.* Социальная наука и коммунистическая интерлюдия, или К объяснению истории современности // Полис. — 1997. — № 2.
- 6 *Hobsbawm E.* The Age of Extremes: A History of the World, 1914—1991. — New York: Vintage, 1996. Русский перевод: *Хобсбаум Э.* Эпоха крайностей: Короткий двадцатый век (1914—1991). — М.: Изд-во «Независимая газета», 2004.
- 7 *Mann M.* The Sources of Social Power. — Vol. 2: The Rise of Classes and Nation-States, 1760—1914. — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1993.
- 8 *Hanson S.* Time and Revolution: Marxism and the Design of Soviet Institutions. — Chapel Hill: Univ. of North Carolina Press, 1997. — P. 17.
- 9 *Wallerstein I.* The Bourgeois(ie) as Concept and Reality // New Left Rev. — 1988. — I/167. — Jan.—Febr. — P. 91—106. Также см.: The Essential Wallerstein. — New York: The New Press, 2000.

- 10 *Berend I. T.* From the Soviet Bloc to the European Union: The Economic and Social Transformation of Central and Eastern Europe since 1973. — New York: Cambridge Univ. Press, 2009.
- 11 См. историко-аналитические главы 3—5 в: *Derluagian G.* Bourdieu's Secret Admirer in the Caucasus: A World-System Biography. — Chicago: Univ. of Chicago Press, 2005. Русская версия: *Дерлугьян Г.* Адепт Бурдьё на Кавказе: биография в миросистемной перспективе. — М.: Территория будущего, 2010.
- 12 *Arrighi G., Hopkins T. K., Wallerstein I.* 1989, The Continuation of 1968 // Review. — 1992. — Vol. 15. — № 2. — Spring. Русский перевод: *Арриги Дж., Валлерстайн И., Хопкинс Т.* 1989-й как продолжение 1968-го // Неприкоснов. запас. — 2008. — № 4 (60).
- 13 *Дерлугьян Г.* Интервью с Иммануилом Валлерстайном // Медведь. — 1995. — № 4. — С. 22—24.

ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ РОССИИ

Дмитрий Тренин

С 1992 г. российская внешняя политика прошла через несколько этапов. Вначале, примерно до 2003 г., она была ориентирована в основном на интеграцию страны в западное сообщество. При этом в эпоху Бориса Ельцина речь шла о непосредственной интеграции РФ в основные трансатлантические и европейские институты. В начале правления Владимира Путина упор был сделан на союз с США и НАТО под флагом борьбы с международным терроризмом и на сближение с ЕС в рамках «европейского выбора» России.

По ряду причин — как внутрироссийских, так и международных — политика интеграции оказалась неуспешной. Крутой поворот произошел в 2003—2004 гг. Вторжение США в Ирак, «дело ЮКОСа» и ответная кампания западных СМИ и международных организаций по «борьбе с путинизмом», трагедия Беслана и предоставление убежища лидерам чеченских сепаратистов в США и Британии и, наконец, «оранжевая революция» на Украине развернули вектор российской внешней политики. Идеологическим обоснованием этого разворота стали известные выступления Путина в связи с терактом в Беслане (4 сентября 2004 г.)¹ и его же речь на Мюнхенской конференции по безопасности (10 февраля 2007 г.)². Материальной основой нового курса стали непрерывно повышавшиеся с 2003 г. цены на нефть.

Время самоутверждения

Эволюция внешней политики РФ, начавшаяся в 2003—2004 гг., ознаменовалась отказом Москвы от усилий в направлении интеграции в запад-

ное сообщество. Вместо этого Россия сосредоточилась на укреплении собственных великодержавных позиций. Этот курс — «одиночное плавание» — принес ограниченные результаты³. Благодаря выгодной экономической конъюнктуре Россия добилась финансовой независимости от Запада, после длительного перерыва обозначила свое политическое присутствие в ряде регионов Азии, Африки и Латинской Америки и создала видимость мирового «незападного альянса» с участием РФ, Китая, Индии, Бразилии — в рамках ШОС и виртуальных структур типа БРИК и РИК.

В 2000-е годы российская экономика включилась в мировой рынок. Политически Москва уже могла стоять на собственных ногах, отбросив костыли кредитов МВФ и рассчитавшись по суверенному долгу. Тем не менее стало очевидно, что Россия закрепляется на периферии мировой экономики, а ее политический вес и влияние в мире продолжают снижаться. В динамике развития и подъема на международной арене Россия стала уступать не только Китаю и Индии, но и таким странам, как Бразилия, Индонезия, Мексика, Турция и ЮАР.

Этап, отмеченный образами «суверенной демократии» и «энергетической сверхдержавы», завершился в 2008-м. Война между Россией и Грузией едва не привела к столкновению РФ и США. Мировой финансовый и экономический кризис поразил Россию в большей степени, чем какую-либо другую крупную экономику в мире. Продолжившийся на фоне всемирного падения ВВП уверенный рост Китая еще шире раздвинул «ножницы» в развитии России и ее великого восточного соседа. Ухудшилось положение РФ в основных мировых рейтингах, в том числе в оценках научно-технического потенциала. Едва ли не самым важным фактором — наряду с оттоком инвестиций — стало резкое падение и последующая стабилизация нефтяных цен. Совокупность этих неблагоприятных событий и процессов заставила российское руководство модифицировать внешнюю политику страны.

В 2009 г. президент Дмитрий Медведев провозгласил курс на модернизацию страны. Это решение означало, что Медведев и Путин признали крах надежд на то, что непрекращающийся нефтяной бум вновь выведет Россию на первые позиции в мире.

Особенности и ограниченность «модернизационной» внешней политики

Решение о курсе на модернизацию было продиктовано, на наш взгляд, прежде всего беспокойством российских верхов за великодержавные позиции России в мире. Прогрессирующее экономическое и технологи-

ческое отставание РФ угрожало не только утратой с трудом восстановленной субъектности страны и ее международной самостоятельности. Снижение международного веса России подрывало также международные возможности, в том числе финансовые, российской верхушки.

Само понятие «держава» означает самостоятельное государство. В представлении российского руководства необходимо во что бы то ни стало обеспечивать самостоятельность РФ по отношению к ведущей глобальной державе США и поднимающейся глобальной державе Китая. В конце 2008 г. премьер Путин, наверное, мог бы, перефразируя слова Черчилля, сказать, что «не собирается председательствовать» при утрате Россией статуса великой державы⁴. Последовал вывод: «надо что-то делать».

Важно подчеркнуть, что российское руководство рассматривает модернизацию прежде всего как существенное повышение технологического уровня экономики, развитие ее инновационной составляющей — при ведущей организующей и контролирующей роли государства, т. е. правящей корпорации. С одной стороны, это задает модернизационной политике довольно узкие рамки. Вся модернизация, таким образом, сводится к формуле: деньги плюс инженеры. Политическая система остается за скобками: существующая модель полностью отвечает интересам верхов. Соответственно и дефекты этой системы, в частности, коррупция, рассматриваются как «вирус», а не системообразующий феномен. С другой стороны — нынешняя попытка модернизации, в отличие, например, от сталинской, носит явно невоенный, неконфронтационный, открытый миру характер, хотя и проходит параллельно с военной реформой и начавшимся перевооружением российских Вооруженных сил — после двух десятилетий фактического небрежения.

Исходным пунктом «смычки» модернизационной повестки дня и внешнеполитического курса является осознание руководством того, что в одиночку, с опорой только на собственные силы Россия с вызовом времени не справится. Владислав Сурков, автор термина «суверенная демократия», признал это публично и именно в этих выражениях⁵. Из этого признания логически вытекает, что внешняя политика, на предшествующем этапе служившая средством и полем державного самоутверждения России, превращается в инструмент поиска внешних ресурсов для модернизации страны.

Географическое направление этого поиска совершенно очевидно — это развитые страны, входящие в Организацию экономического сотрудничества и развития, прежде всего страны Европейского союза и США. С ними Россия стремится заключить, по выражению Дмитрия Медведева, «модернизационные альянсы»⁶.

С политикой модернизации связана и «перезагрузка» в отношениях России и США. Необходимо, однако, иметь в виду, что перезагрузка была инициирована Вашингтоном, где после смены администрации в начале 2009 г. сменились и внешнеполитические приоритеты. Президент Обама в одностороннем порядке, без предварительных условий и вообще каких-либо переговоров с Москвой устранил основные раздражители, дестабилизировавшие российско-американские отношения в период второго президентства Джорджа Буша-младшего: продвижение Украины и Грузии к членству в НАТО, политическую и военную поддержку Михаила Саакашвили, планы по развертыванию позиционного района ПРО в Центральной Европе.

Москва на инициативы президента США откликнулась позитивно, но в целом осторожно. К осени 2010 г. она ответила на американскую перезагрузку, существенно изменив свою позицию по Ирану. Свидетельством этого стали поддержка Россией резолюции Совета Безопасности ООН № 1929, ужесточавшей санкции против Ирана, и в еще большей степени — запрет Кремля на уже оплаченные Ираном поставки российских зенитно-ракетных комплексов С-300 (цена вопроса составила примерно 1 млрд долл.). Россия предоставила свою территорию и воздушное пространство для военного транзита США и НАТО в Афганистан. В марте 2011 г. Москва «пропустила» резолюцию Совета Безопасности ООН № 1973 по Ливии и тем самым создала легитимную основу для военной операции НАТО против режима Муаммара Каддафи, закончившуюся его свержением. В этих условиях между Кремлем и Белым домом возник определенный уровень взаимного доверия. Практическими результатами перезагрузки стали ратификация и реализация Договора о сокращении стратегических наступательных вооружений (СНВ-3/New START); вступление в силу соглашения о сотрудничестве в ядерной энергетике («Соглашение 123»); кроме того, США сняли остававшиеся препятствия к вступлению России во Всемирную торговую организацию.

На европейском направлении президент Медведев продвигал проект Договора о европейской безопасности (ДЕБ), идея которого появилась еще до войны с Грузией. Эта инициатива обозначает желание Москвы добиться баланса интересов в Евро-Атлантике. Продвижение ДЕБ свидетельствует, что РФ стремится закрепить существующий статус-кво, а не ревизовать его. Впрочем, шансы на реализацию этого проекта в том виде, в котором его предложил Медведев, практически равны нулю. Более перспективным в качестве средства укрепления доверия между РФ и США/НАТО представляется идея сотрудничества в области противоракетной обороны. Участие Медведева в Лиссабонском саммите НАТО стало символом намечающегося стратегического

поворота. Владимир Путин, со своей стороны, предложил германскому бизнес-сообществу партнерство на основе соединения германских (европейских) технологий и российских ресурсов.

Ясно, что важнейшим условием модернизационного партнерства является стратегический поворот в отношениях между Россией и США/НАТО. Без такого сдвига надежды на модернизационное партнерство не могут быть реализованы. Другое условие — примирение между Россией и ее центральноевропейскими соседями, которое преодолело бы наследие имперского и коммунистического прошлого. В середине 2000-х годов плохие отношения с Польшей, вошедшей в состав Евросоюза в 2004-м, стали серьезным тормозом и ограничителем отношений России с ЕС. Убедившись в бесплодности попыток надавить на Польшу руками основных партнеров Москвы — Берлина и Парижа, особенно после ухода с политической сцены канцлера Герхарда Шрёдера и президента Жака Ширака, Владимир Путин лично возглавил линию на нормализацию отношений с Польшей.

Катастрофа польского президентского самолета под Смоленском, происшедшая сразу после совместной церемонии премьер-министров в Катыни, стала жестокой проверкой новых отношений. Слова и действия российских властей в связи с гибелью президента Леха Качиньского и десятков других, находившихся на борту, и реакция польских политиков и общества показали, что пока обе стороны эту проверку прошли, даже несмотря на дополнительные осложнения, возникшие в связи с расследованием комплекса причин, приведших к катастрофе президентского самолета.

Еще один пример — Арктика⁷. В 2007–2008 гг. в средствах массовой информации активно обсуждалась тема дележа арктических богатств. Российские и западные политики обменивались жесткими, даже воинственными заявлениями. В 2009 г. риторика сошла на нет, а в 2010-м Россия заключила соглашение с Норвегией о разграничении экономических зон в Арктике: сорокалетний спор завершился компромиссом по принципу 50:50. Это соглашение обозначило готовность Москвы решать спорные вопросы на договорно-правовой основе. В начале 2011 г. государственная компания «Роснефть» заключила соглашение с BP об обмене активами и совместной разработке нефтяных месторождений Карского моря. Когда этот проект провалился из-за позиции российских бизнес-партнеров BP из группы AAR, новым партнером «Роснефти» в Арктике стала американская «Exxon-Mobil».

В отношениях с новыми государствами Москва взяла в целом умеренный курс. Риторика насчет «привилегированных интересов», «защиты граждан РФ за рубежом» стала звучать реже и глуше. После ухода в начале 2010 г. главного раздражителя в Киеве — президента Виктора

Ющенко — Россия приступила к урегулированию газовых отношений с Украиной. Продвигая свои интересы — например, по Черноморскому флоту, — Москва пошла на финансовые уступки Киеву и не стала настаивать на прежних (до 2004 г.) планах интеграции Украины в единое экономическое и военно-политическое пространство с Россией.

Интеграция осуществлялась на добровольной основе — преимущественно с Казахстаном — в рамках вступившего в силу в 2010 г. Таможенного союза. Сложнее оказалось с Белоруссией. Москва оказывала экономическое, политическое и психологическое давление на белорусского президента Александра Лукашенко с целью побудить его открыть белорусскую экономику российскому капиталу. Здесь Москве удалось, казалось, невозможное. С одной стороны, Медведев исключительно жестко критиковал Лукашенко, а подконтрольные Кремлю российские СМИ давали платформу оппозиционным кандидатам, многие из которых позиционировали себя как пророссийские. Внешне казалось, что Лукашенко перестал считаться в Москве договороспособным и его вычеркнули из числа партнеров РФ. Непривычное давление на «последнего диктатора Европы» с восточного направления было, однако, лишь средством добиться от него максимальных уступок. Перед самыми выборами Лукашенко был приглашен в Москву для согласования спорных вопросов. Наконец, в ночь после выборов белорусские силовики по каким-то причинам проявили бессмысленную и беспрецедентную даже для Минска жестокость в преследовании оппозиции. Это в одночасье разрушило весь западный вектор белорусской политики, который Лукашенко на протяжении нескольких лет старательно выстраивал как противовес зависимости от РФ. В итоге к началу 2011 г. Белоруссия оказалась привязана к России куда крепче, чем раньше. При этом Москва избежала упреков в поддержке минского самодержца — ведь она его критиковала почти так же сильно, как Запад.

В 2010-м Россия морально и политически поддержала свержение авторитарного президента Киргизии, который оказался для Москвы ненадежным партнером. Однако российские власти уклонились от вмешательства в политические и этнические конфликты в этой стране, несмотря на просьбы новых властей и видимую готовность Запада поддержать такое вмешательство. В то же время Москва прилагала дипломатические усилия для поддержания диалога между сторонами конфликтов в Нагорном Карабахе и Приднестровье.

В отношении Грузии позиция РФ оставалась непреклонной: Абхазия и Южная Осетия — независимые государства; никакого серьезного диалога с Тбилиси не может быть до тех пор, пока у власти в Грузии находится Михаил Саакашвили. В то же время в течение всего периода после окончания войны 2008 г. обстановка на границах Грузии оставалась спо-

койной, а разногласия по грузинской проблеме между РФ, с одной стороны, и США и странами ЕС — с другой, удалось «вынести за скобки».

Российские госкомпании «Роснефть» и «Транснефть» стали крупными должниками китайских государственных банков, была разработана программа тесного экономического сотрудничества между восточными регионами России и соседними провинциями КНР, заработал нефтепровод из России в Китай, сблизилась позиция по условиям будущих поставок газа, но никакого стратегического поворота России в сторону Китая не произошло.

Главной стратегической задачей для России остается сохранение контроля над регионами Сибири и Дальнего Востока. Ровные и дружественные отношения с Китаем чрезвычайно важны, но односторонняя зависимость от все более мощного соседа признана неприемлемой. Проекты строительства нефтепроводов, космодромов и подготовка к саммиту АТЭС во Владивостоке служат именно этой цели. В 2010 г. в Москве сделали важный вывод: китайские руководители отошли от завета Дэн Сяопина проводить неконфронтационную внешнюю политику и готовы предъявить претензии другим странам⁸. Это заставляет Россию стремиться сбалансировать отношения с Пекином путем развития связей с другими странами — Индией, Южной Кореей, Вьетнамом. Москва осторожно формулирует собственный подход к корейской проблеме, делая ставку на Сеул, занимает нейтральную позицию в территориальных спорах между Китаем и его соседями — странами АСЕАН и Японией.

Отношения с Японией остаются сложными, прежде всего из-за неготовности Токио к компромиссу по территориальной проблеме и нежелания Москвы удовлетворять японские претензии. В результате Южные Курилы превратились в обеих странах в предмет внутривластного потребления. Демонстративная поездка на Курилы президента Медведева — ход в его борьбе за право участвовать в выборах 2012 г. Медведев явно не хочет, чтобы его воспринимали как «нового Горбачева», чрезмерно уступчивого по отношению к Западу. На фоне явного потепления отношений РФ с США и странами ЕС взаимная демонстрация жесткости между Россией и Японией выглядит диссонансом. В результате в краткосрочной и, возможно, среднесрочной перспективе главным модернизационным партнером Москвы в Северо-Восточной Азии становится Сеул.

Сценарии развития до 2020 г.

Теоретически существуют три сценария развития российской внешней политики во втором десятилетии XXI века: инерционный (базовый), негативный и позитивный.

Все эти сценарии не могут не учитывать развития ситуации в мире. Мы уже указывали, какие коррективы во внешнюю политику РФ внес финансовый и экономический кризис 2008 г., какое влияние оказали на нее приход к власти Барака Обамы в США и Виктора Януковича на Украине. Можно добавить, что война на Кавказе в 2008 г. была спровоцирована президентом Грузии. При построении будущих сценариев мы исходим из того, что в ближайшем десятилетии Россия вступит в ВТО, Китай будет проводить более напористую внешнюю политику, цены на нефть будут умеренно расти. В то же время многие другие факторы остаются неизвестными. Вплоть до конца 2010 г. мало кто предполагал, что в краткосрочной перспективе произойдут фундаментальные политические перемены в арабском мире. Российская внешняя политика последних двух десятилетий была по преимуществу реактивной, и ситуация во внешнем мире будет серьезно влиять на внешнеполитическое поведение Москвы.

Вместе с тем мы исходим из того, что важнейшим источником внешней политики любой страны, в том числе и России, являются внутренние потребности и приоритеты — как их определяет государственное руководство страны.

Инерционный сценарий исходит из продолжения «модернизационной» внешней политики. Хотя этот курс ассоциируется с личностью президента Медведева, в принципе он может реализовываться и в том случае, если в 2012 г. пост президента России вновь займет Владимир Путин. Понятно, однако (в том числе, надо полагать, самому российскому премьеру), что модернизация-интеграция в непосредственно путинском исполнении столкнется с большим скептицизмом на Западе, но само по себе возвращение Путина в Кремль не заставит Запад в корне изменить отношение к России.

«Модернизационная» внешняя политика, таким образом, имеет достаточно ресурсов на среднесрочную перспективу — до середины 2010-х годов.

Разумеется, у этого курса существуют опасности и риски, прежде всего, внутрироссийские. Реакция в политических кругах ЕС и США на новый суровый приговор Михаилу Ходорковскому свидетельствует о росте пессимизма на Западе в отношении перспектив «мягкой трансформации» политической системы РФ. Несмотря на заверения в обратном, движение в направлении правового государства буксует, власти используют судебную систему в собственных интересах; уличные выступления оппозиции жестко пресекаются милицией. Надежды, связанные с фигурой Медведева, ослабевают. Если, в свою очередь, усилятся репрессивные тенденции в российской внутренней политике, то ресурсы «перезагрузки», «партнерства в области модернизации» и т. д. существенно уменьшатся.

Центральное значение в этой связи будет иметь решение вопроса о возможности (или невозможности) сотрудничества между США/НАТО, с одной стороны, и РФ — с другой, в области противоракетной обороны. Движение в сторону создания какого-то варианта совместной (скоординированной, сопряженной) системы ПРО способно привести в конечном счете к трансформации стратегических отношений между Россией и Западом. Неудача такой попытки — при одновременном продолжении работы по созданию глобальной американской системы ПРО с подсистемой в Европе (но без участия РФ) — способна, напротив, привести к новому обострению отношений и стратегическому отчуждению России от Запада. Путин и Медведев предупредили, что в ответ на перспективу «приобретения США способностей для нанесения первого ядерного удара и эффективной защиты от существенно ослабленного ответного удара РФ» Россия будет вынуждена перейти к наращиванию стратегических ядерных вооружений. Это — не блеф: поддержание стратегической независимости является константой внешней политики РФ. Ультимативная позиция Москвы — «либо совместная система ПРО, либо наращивание наступательных вооружений» — представляется в этих условиях очень рискованной, прежде всего для самой России. Гонка вооружений приведет к исчезновению внешних источников модернизации и быстрому истощению внутренних ресурсов для развития страны. Не станет крепче безопасность в Европе, а для США возрастет неопределенность относительно международной роли России и ее отношений с такими странами, как Иран или Китай.

Существуют и другие риски. Хотя развитие иранской ядерной программы замедлилось, возможность военного удара против Ирана сохраняется, будь то со стороны США или со стороны Израиля при американской поддержке. Такой удар может далеко развести Москву и Вашингтон и, наоборот, сблизить РФ с Китаем. В этих условиях можно ожидать коррекции российской позиции по корейской ядерной проблеме — опять же в сторону сближения с позицией Пекина. Есть риски и непосредственно на границах России. Несмотря на смену власти в Киеве в 2010 г., российско-украинские отношения не являются беспроблемными, а вопрос о членстве Украины в НАТО закрыт не полностью и не навсегда. Администрация США, под давлением критиков «путинской России», может разрешить поставки в Грузию тяжелых вооружений, что сразу же обострит ситуацию на Кавказе. Президент (в будущем, возможно, премьер) Саакашвили может вызвать гнев Москвы, ведя рискованную игру на северокавказском направлении. В любом случае в Тбилиси вопрос восстановления территориальной целостности Грузии в границах Грузинской ССР не снят с повестки дня. Со своей стороны, Москва при определенных условиях может вме-

шаться в развитие ситуации у соседей — от Белоруссии до Узбекистана, — что может возродить представление о российской внешней политике как агрессивной, неоимперской.

Развитие ситуации в Азии уже сейчас ведет к росту напряженности в отношениях между Китаем, с одной стороны, и рядом его соседей, а также США — с другой. Хотя Россия почти наверняка будет сохранять здесь нейтралитет, ее тактическое маневрирование — «ни тем, ни другим» — в отсутствие внятной стратегии также будет иметь свою цену. Конкретный риск — серьезный кризис на Корейском полуострове, где могут столкнуться интересы КНР и США. России придется лавировать и, возможно, импровизировать на ходу.

Фундаментальным риском является неопределенность в отношении официальной России к Западу и неопределенность в отношении США и Евросоюза к России. Российские «верхи» не сделали однозначного стратегического выбора в пользу окончательного отказа от противостояния с США, хотя ресурсов для соперничества с США очевидно не хватает. В США преобладает взгляд на Россию как на страну, находящуюся в стадии долговременного упадка, значение которой для Америки постоянно снижается. Евросоюз поглощен собственными финансовыми, экономическими и политическими проблемами, у него отсутствуют единая стратегия и внутреннее лидерство. В этих условиях у всех трех игроков «негативная политика» имеет преимущества перед конструктивной.

Следует учитывать и постоянно присутствующее — явное или подсудное — недоверие и отсутствие институтов взаимодействия. Это обстоятельство усиливает значение психологического фактора. Установка российских руководителей на сотрудничество со странами Запада не опирается на осознание общности коренных интересов и базовых ценностей РФ, США и ЕС. Фундаментальной, напротив, является антизападническая «закваска». Справедливости ради стоит добавить, что стереотипы «холодной войны» не выветрились окончательно и из сознания политических классов Европы и Америки. В этих условиях то или иное событие может выбить отношения из привычной колеи, привести к резкому охлаждению и даже к враждебности. Инерционный сценарий, таким образом, имеет шанс «свалиться в негатив». Это заставляет внимательнее присмотреться к негативному сценарию.

Негативный сценарий будет определяться прежде всего развитием ситуации внутри РФ. Растущая неэффективность государственного управления, коррумпированность власти, ее смычка с криминалом; вызванное этим недовольство и брожение в обществе; невозможность, наконец, существенного улучшения ситуации без серьезного ущерба для интересов правящей группы могут толкать руководство страны

к дальнейшему ужесточению политического режима. Это ужесточение будет, вероятно, сопровождаться радикализацией противников режима, эксцессами со стороны его охранителей и расширением практики политических репрессий: от точечных ударов по противникам до массового подавления активно несогласных.

Такое развитие событий, достигнув определенной отметки, способно в корне изменить отношение к РФ со стороны общественности и правительств США и стран ЕС, в том числе Германии — ведущей экономической силы и — в перспективе — политического лидера Европы: траектория движения России станет представляться им опасной. В этих условиях программы технологического («модернизация») и экономического («интеграция») сотрудничества с Россией будут ограничены и постепенно свернуты. В области безопасности акцент будет перенесен с включения РФ в какую-то общую систему поддержания стабильности в Евро-Атлантике на защиту восточноевропейских стран от России.

В рамках такого сценария Белоруссия и Молдавия также могут стать «театрами политических действий». Наконец, частью негативного сценария может стать обострение ситуации на Кавказе, причем как на Южном, так и на Северном, который «борцы с российским империализмом», начиная с Саакашвили, рассматривают как «ахиллесову пяту российского режима». В этой связи зимние Олимпийские игры 2014 г. в Сочи могут стать удобным поводом для разнообразных акций, способных спровоцировать Москву на жесткие ответные меры.

В такой обстановке 45-й президент США, который сменит Обаму в 2017 г. (или, что менее вероятно, в 2013-м), вынужден будет провести полномасштабную ревизию отношений с РФ. Пересмотр политики может привести Белый дом к выводу о том, что авторитарно-агрессивная Россия представляет среднемасштабную угрозу интересам США. Этот вывод, в свою очередь, будет иметь целый спектр последствий — от реанимирования функции НАТО как инструмента сдерживания Москвы до провозглашения политики «поддержки свободы» в странах с авторитарными режимами.

Обострение отношений между РФ и США, резкое похолодание между Россией и Евросоюзом заставят Москву искать помощи и поддержки у других центров силы. В этих условиях логично предположить движение РФ в сторону укрепления отношений с КНР и трансформации нынешних отношений стратегического партнерства в квазисоюзнические отношения между Россией и Китаем — при ведущей роли Пекина.

Кроме того, Россия, остро нуждающаяся в финансовых ресурсах, вынуждена будет признать ведущую роль Китая в двусторонних отношениях и пойти на другие уступки — от предоставления китайским госкомпаниям доступа к российским ресурсам и военным технологиям до

признания Средней Азии и Казахстана сферой государственных интересов Китая. Чтобы ослабить свою зависимость от Китая, Москва будет заинтересована в любых событиях, ведущих к росту нефтяных цен. Эта заинтересованность может привести к перемене российского подхода к Ирану и к ситуации на Ближнем и Среднем Востоке в целом.

Другим вариантом негативного сценария, внешне противоположным описанному выше «реакционному» пути, может стать «мягкая» дезинтеграция страны. В этом случае государство, экономика, социальная сфера утрачивают единство и целостность, какие-то регионы погружаются в «новый феодализм», другие становятся придатками соседних, более успешных экономик, в стране в целом нарастает хаос с крайне опасными последствиями.

Перечисленные возможности и риски указывают на неустойчивость «модернизационной» внешней политики. Ее сильная сторона — прагматизм — оказывается одновременно ее большой слабостью (ценностная неукорененность и, как следствие, неустойчивость). Другое кажущееся преимущество — сосредоточение процесса принятия решений в руках первых лиц и практическое исключение других акторов — оборачивается крайней уязвимостью: не только в случае смены этих лиц, но прежде всего в связи с тем, что в условиях изоляции «решателей» от общества и даже от правящей группы в целом возрастает вероятность просчетов и грубых ошибок.

Позитивный сценарий. При описании позитивного сценария мы не будем исходить из вероятности «чудесного исцеления» российского правящего слоя и общества от присущих им недугов. Речь будет идти о той России, которая существует в начале 2011 г., и о тех ее правителях, которые, по-видимому, останутся у руля в обозримом будущем — возможно, даже до 2020-го. Главным условием реализации позитивного сценария является готовность конкретных руководителей — в силу каких бы то ни было причин — действовать исходя из общенациональных, а не групповых, клановых или корпоративных интересов. Таким образом, реалистический позитивный сценарий является, на наш взгляд, умеренным, с отчетливо выраженным национальным компонентом.

Фактически речь идет о готовности реализовывать те самые идеи, которые высказывал президент Дмитрий Медведев и в начале своего президентства Владимир Путин: выстраивание институтов правового государства, существенное улучшение инвестиционного климата, сдвиг политической системы в сторону большей конкурентности в рамках закона и установленных правил игры, соблюдаемых всеми включая саму «верхушку». Такой поворот можно было бы назвать «конституционалистским». Он не угрожал бы положению «первых лиц» страны, но возвратил бы Россию на путь экономических, соци-

альных, политических трансформаций, с которого страна съехала, оказавшись в нынешнем тупике.

Очевидно, однако, что даже если бы высшее руководство поставило перед собой такие задачи, как санация (декриминализация) существующего режима «сверху», реальное повышение эффективности государственного управления и расширение перспектив для общества в целом, то подобные преобразования натолкнулись бы на слишком серьезные препятствия в виде интересов конкретных кланов и групп, на которые высшее руководство опирается.

Впереди кризис, и приближение столетия событий 1917 г. не только создает психологические рамки, но и предлагает модели выхода из него революционным — «февральским» или «октябрьским» — путем. Обе эти модели, однако, сопряжены с огромными рисками и гигантскими издержками. И сто лет спустя революционные потрясения чреваты губительными последствиями для России. Пока что, как и в 1911 г., еще существует эволюционный путь, но и он не предполагает линейного развития. Для его успеха требуется, чтобы на фоне — и под воздействием — поднимающегося общественного движения современно — и вместе с тем патриотически — мыслящая часть верхушки осознала себя в качестве ядра политического класса, способного думать в категориях общенациональных интересов. Если эта группа возобладает в политическом руководстве, она сможет стать партнером общества в общенациональном диалоге (модель «круглых столов») и вместе с ними заложить основы гражданской республики — как «общего дела» россиян.

С учетом подобного поворота во внутренней политике будет возможно существенно продвинуться в направлении четырех главных целей — по географическим направлениям — внешней политики РФ: замирения на западе, стабилизации на юге, укрепления на востоке, интеграции в центре.

Замирение на западе. Главная ближайшая задача на западном направлении: надежно стабилизировать отношения с США и ЕС, придать их нынешней позитивной инерции необратимый характер. Выдвижение задачи интеграции — в НАТО или ЕС — либо преждевременно, либо бесперспективно и поэтому нецелесообразно. Вместо этого нужен курс на демилитаризацию политических отношений и экономическое сближение с Западом в ходе развития модернизационной повестки дня. Российская экономика в этом варианте интегрировалась бы в мировую экономику в качестве кооперанта — члена глобальной производственной цепочки.

Основные составляющие этого курса:

- реальная демилитаризация отношений с США и НАТО, формирование Евро-Атлантического сообщества безопасности, в рамках

которого война как средство решения возникающих конфликтов гарантированно исключается;

- трансформация стратегических отношений между РФ и США, возможно, на путях создания системы ПРО на основе сотрудничества РФ с США и НАТО;
- осуществление исторического примирения со странами Центральной и Восточной Европы: Польшей, государствами Балтии и др.;
- создание общего экономического пространства с Европейским союзом, создание панъевропейского энергетического партнерства, отраслевая интеграция (в энергетической, авиационной, космической, военно-технической и других областях), формирование общего гуманитарного пространства (отмена виз), приграничное региональное сотрудничество;
- формирование отношений тесного сотрудничества и взаимного уважения с новыми европейскими государствами: Украиной, Беларусией, Молдавией.

В более отдаленной перспективе (после 2020 г.) необходим выход на новое качество отношений с ЕС. Не в формате «союза с Европой», а в виде зоны свободной торговли в экономике, общеевропейского сотрудничества во внешней политике, Евро-Атлантического сообщества безопасности.

Стабилизация на юге. Ситуация в регионе Ближнего и Среднего Востока, Средней Азии и Казахстана, Южного Кавказа будет оставаться чрезвычайно подвижной и взрывоопасной. Начавшееся революционное брожение в арабском мире еще более осложняет картину этого макро-региона. Для стабилизации Юга Российской Федерации необходимо выстраивание отношений стратегического партнерства с Казахстаном, установление тесных отношений взаимодействия с новыми государствами Средней Азии и Закавказья.

За пределами бывшего СССР основным стратегическим партнером РФ выступает Индия. Отношения Москва — Дели могут стать одним из важнейших факторов стабильности в Центральной и Южной Азии.

Опираясь на ОДКБ и отношения с Индией, Россия может повысить эффективность Шанхайской организации сотрудничества как фактора стабильности и развития во внутренних регионах Азии. Взаимодействие с Китаем имеет для этого важнейшее значение.

Другими факторами стабилизации Юга выступают отношения с Турцией, особенно на кавказском направлении; конструктивное взаимодействие России с другими странами по ядерной проблеме Ирана и выстраивание отношений с Тегераном на длительную перспективу; участие РФ, наряду с другими государствами, в стабилизации положения в Афганистане в условиях вывода оттуда войск США и НАТО; диа-

лог с умеренными силами в Пакистане; конструктивная роль в ближневосточном «квартете».

Укрепление на востоке. В условиях сдвига центрального театра международных политических и экономических отношений в Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР) России необходимо осознать себя евро-тихоокеанской страной.

Главная задача до 2020 г. — «запустить» развитие Восточной России (Тихоокеанской России и Восточной Сибири) по модели «двойной интеграции»: внутрироссийской и азиатско-тихоокеанской. Партнерами России выступают не только Китай, с которым необходимо выйти на сбалансированное партнерство. Принципиально важно превратить Японию в «Германию на востоке» — экономическую и технологическую опору модернизации России, а также важного политического партнера Москвы. Подъем Китая, возможно, поможет этому. Другими источниками модернизационных ресурсов и технологий выступают Южная Корея и Сингапур. Наконец, тихоокеанская проекция внешней политики рассматривает США, Канаду, Австралию, Новую Зеландию в качестве региональных партнеров.

Чем больше у России таких партнеров, тем выше российский триколор на берегах Тихого океана.

Интеграция в центре. Развитие отношений РФ со странами, вышедшими из СССР, является важным индикатором модернизации российской внешней политики. Исходным принципом этих отношений со стороны Москвы должно было бы стать всемерное развитие экономического, научно-технического, культурного и гуманитарного сотрудничества без попыток политической интеграции этих стран в единый с РФ блок и превращение этого блока в региональный «центр силы». Развитие наднациональных институтов имеет смысл ровно в той мере, в какой это обуславливается экономической необходимостью. Таможенный союз, единое экономическое пространство, зона свободной торговли и другие формы интеграции создаются для содействия развитию России и ее партнеров, а не как фундамент для политической надстройки с центром в Кремле.

Если это признается главной целью российской политики в данном регионе, то ЕврАзЭС может стать основой для реально действующей зоны свободной торговли, ОДКБ превращается в современную многостороннюю и многопрофильную структуру безопасности в Средней Азии и Казахстане, СНГ обеспечивает свободу передвижения без виз и культурное сотрудничество. Важным условием успеха российской внешней политики на этом географически центральном направлении становится способность российской внешней политики урегулировать — в сотрудничестве с заинтересованными сторонами — «замороженные» еще двад-

цать лет назад конфликты, начиная с Приднестровского, и нормализовать отношения с Грузией.

России, если она хочет стать региональным лидером (что в принципе возможно и желательно), предстоит включить «мягкую силу», захотеть и научиться производить — хотя бы в региональном масштабе — «международные общественные блага». Сугубый эгоизм, неспособность или нежелание жить и для других тоже несовместимы с претензиями на лидерство. Надо уметь не только «брать», но и «давать».

Помимо традиционных геополитических измерений у внешней политики есть и глобальное. Постоянно расширяясь, оно охватывает общие для всего человечества проблемы — такие, как климат и экология; энергетика и энергоэффективность; проблемы ценностей, норм и принципов; межкультурные и междивизиационные отношения; новые измерения безопасности — от борьбы с международным терроризмом и кибербезопасности до распространения оружия массового уничтожения и обеспечения прав и свобод личности. Эта новая повестка дня во многом меняет содержание международных отношений.

В этих условиях Россия должна научиться действовать как «гражданин мира», организованного как совокупность не только государств, но и бизнес-корпораций, неправительственных организаций, межгосударственных объединений, а также отдельных личностей, связанных друг с другом в социальных сетях. Участие РФ в международных организациях и форумах — от ООН до «двадцатки» — должно стать не только «демонстрацией флага», оно должно ставить себе целью производство реальных и востребованных «международных общественных благ» уже на глобальном уровне.

Заключение

Главные факторы, которые будут оказывать влияние на формирование внешней политики России, это: во внутренней политике — выбор между модернизационным развитием страны и движением инерционным, опирающимся на пресловутую «трубу»; во внешней среде — политика США, которая будет либо по-прежнему провоцировать у российского руководства «синдром осажденной крепости», либо сумеет вовлечь Москву в сотрудничество на приемлемых для РФ условиях. Другим внешним фактором является политика КНР: степень ее напористости или, напротив, гибкости на российском направлении. Ведущая роль принадлежит европейскому фактору. Если в будущем европейский проект сумеет преодолеть нынешние трудности, символом которых

стал кризис евро, то дальнейшее развитие ЕС усилит «европейский вектор» политики Москвы и будет стимулировать евро-российскую интеграцию. Провал проекта, напротив, лишит Россию естественного «якоря» на мировой арене.

Позитивный сценарий выглядит нереальным, негативный — страшным, а инерционный — скучным и безрадостным. В реальности ни один из трех реализован не будет — и не может быть. Сценарии — не прогнозы. Тем не менее есть смысл действовать так, чтобы вовремя пресечь или ослабить тенденции, ведущие к негативному сценарию, и усиливать факторы, способные помочь выйти на «позитив». С этой точки зрения очень важным представляется серьезный разговор между представителями всех ответственных общенациональных политических течений России — консервативного, социалистического и либерального — о начальных принципах, направлениях и целях внешней политики страны.

Внешняя политика, конечно, сильно зависит от состояния дел внутри страны — в экономике, в обществе и в политике. Она, однако, не является простым продолжением или отражением внутренней. У нее собственные логика и динамика. Верно, однако, и другое: от внешнеполитического положения России, прежде всего от ее отношений с Западом, во многом зависят условия протекания внутренних процессов. В атмосфере «осажденной крепости», когда «режим» воюет на два фронта — против внешних недоброжелателей и против внутреннего врага, — оппозиция власти выглядит «пятой колонной» внешних сил, что ослабляет ее влияние и дает возможность власти монополизировать патриотизм. Напротив, при наличии хороших межгосударственных отношений и широкой открытости России в сторону Запада российский «режим» чувствует себя комфортно и относительно безопасно, но куда важнее то, что общество получает доступ к ресурсам развития. В этих условиях возникают реальные предпосылки для преобразования не только социальной среды, но в конечном счете и политической системы страны.

Примечания

- 1 Обращение Президента России Владимира Путина. Москва. 4 сентября 2004 г. (http://archive.kremlin.ru/appears/2004/09/04/1752_type63374type82634_76320.shtml).
- 2 Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности. Мюнхен. 10 февраля 2007 г. (http://archive.kremlin.ru/appears/2007/02/10/1737_type63374type63376type63377type63381type82634_118097.shtml).
- 3 Более подробно см.: *Тренин Д.* Одиночное плавание / Моск. Центр Карнеги. — М.: Изд-во Р. Элинина, 2009.

- 4 Имеется в виду фраза Уинстона Черчилля, произнесенная им в ноябре 1942 г. в связи с успешными действиями британских войск в Египте: «I have not become the King's First Minister in order to preside over the liquidation of the British Empire» («Я не для того стал королевским премьер-министром, чтобы председательствовать при уничтожении Британской империи»).
- 5 См., например: Обновляйтесь, господа! // Итоги. — 2009. — 26 окт.; Владислав Сурков встретился с сообществом «Futurussia». 7 апреля 2010 г. (<http://state.kremlin.ru/face/7495>).
- 6 См., например, выступление президента Медведева на совещании с российскими послами и постоянными представителями в международных организациях в Москве 12 июля 2010 г. (<http://news.kremlin.ru/transcripts/8325>). Поворот в сторону Запада прослеживается и в высказываниях министра иностранных дел Сергея Лаврова в Лондоне в феврале 2011 г. в ходе пресс-конференции по итогам переговоров с главой МИДа Соединенного Королевства Уильямом Хейгом (http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/5E7F059B024CDC39C32578380070D2AF). Ранее свидетельством новых веяний во внешней политике стала публикация некоего внутреннего документа российского МИДа в журнале «Русский Newsweek»: Гааге К., Зыгарь М. Россия поменяет внешнюю политику // Рус. Newsweek. — 2010. — № 20 (288).
- 7 По Арктике см.: Тренин Д., Баев П. Арктика: взгляд из Москвы / Моск. Центр Карнеги. — М., 2010.
- 8 Демонстративный таран 7 сентября 2010 г. китайской рыболовецкой шхуной судна японской береговой охраны у островов Сенкаку «поднял волну» по всему тихоокеанскому побережью Азии. Явное свидетельство притязаний КНР на острова в Южно-Китайском море обеспокоило Вьетнам.

МИР НЕПРЕДНАМЕРЕННЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ, *или* ЗАКОН *и* ПОРЯДОК МЁРФИ

Федор Лукьянов

*Когда простая система пытается регулировать сложную, последствия
обычно оказываются непреднамеренными.*

Эндрю Гельман,
директор Центра прикладной статистики
Колумбийского университета

Все, что может пойти не так, пойдет не так.
Закон Мёрфи

За последнюю четверть века Россия многократно оказывалась на исторических развилках — стратегических, когда на карту ставилась судьба государственности, и тактических, но от того не менее судьбоносных, когда от принятого решения зависел долгосрочный сценарий. Вместе со всем миром страна вступила в период фундаментальных изменений с непредсказуемым финалом, когда попросту невозможно зафиксировать некое статичное состояние и принять окончательное решение, которое предопределил дальнейшее развитие.

Второе десятилетие XXI в. — очередная, уже весьма продвинутая фаза процесса глобальной трансформации. Даже самые мощные и влиятельные игроки перестают претендовать на способность управлять ходом событий, ограничиваясь попытками реагировать на внеш-

ние импульсы и минимизировать издержки, связанные с вызовами глобализации.

Во-первых, растет разрыв между мировой экономической системой, все более целостной и глобальной, с одной стороны, и системой политических отношений — с другой. Последняя не только по-прежнему основана на национальных приоритетах, но и демонстрирует признаки ослабления влияния любых меж- и тем более наднациональных органов по сравнению с национальными суверенитетами¹. Сочетание экономической взаимозависимости и идейно-политической несовместимости становится данностью. Запутанные отношения России и Евросоюза, а особенно США и Китая — наиболее очевидные примеры такого рода.

Во-вторых, повышается уровень «демократизации» международных отношений и «эмансипации» отдельных стран. Блоковая дисциплина, характерная для эпохи «холодной войны», окончательно уступает место самостоятельным действиям не только крупных, но и средних игроков. Страны, которые еще пятнадцать лет назад оставались лояльными участниками устойчивых альянсов (например, Франция или Турция) и систем отношений (Египет, Пакистан) либо не проявляли далеко идущих амбиций (Бразилия, Иран), все чаще стремятся вести свою игру. Уровень амбиций зачастую превышает реальную компетенцию, что усугубляет общую турбулентность. В любом случае повышение активности прежде сдержанных акторов сокращает и без того уменьшившиеся возможности ведущих держав контролировать происходящее и снижает потенциал глобального управления.

В-третьих, эрозия интеграционных и управленческих институтов, унаследованных от прежних эпох и оказавшихся не в состоянии адаптироваться к стремительным переменам (НАТО, ЕС, МВФ, ОБСЕ, ВТО и пр.), ставит вопрос, ответ на который казался простым и очевидным еще пять лет назад, а именно: является ли интеграция ключом к решению политических и прежде всего экономических проблем? Принцип «too big to fail», которым руководствовались на глобальных финансовых рынках, что привело к известным последствиям в 2008 г., по сути применяется и к отношениям между государствами. В результате циклические экономические кризисы не просто распространяются со скоростью пандемии, но и катализируются проблемами отдельных стран, которые вступают в опасный резонанс. Предпринимаемые попытки любой ценой спасти отдельные элементы ради сохранения всей системы в целом препятствуют структурным реформам и только отсрочивают еще более глубокий кризис.

Так, не будь Греция участником валютного союза и сохраняя она суверенитет над собственными деньгами, уже давно принимались бы меры для преодоления катастрофической ситуации. Однако ее участие

в крупном интеграционном проекте делает положение не просто безвыходным. Оно ухудшается в результате действий ведущих государств и финансовых учреждений еврозоны, которые довершают превращение Греции в «несостоятельное государство» ради того, чтобы не принимать радикальных мер по реформе всего объединения.

Казус европейской интеграции иллюстрирует и упомянутое противоречие между разными уровнями экономической и политической интеграции. Валютный союз, который символизирует высочайшую степень экономической и финансовой интеграции, требует соответствующей унификации и в политической плоскости. Однако интеграционные намерения, выраженные в проекте общеевропейской Конституции, уперлись в потолок — нации не готовы идти на дальнейшее ограничение суверенитета, что и приводит к усугубляющимся дисбалансам. А идеи Франции и Германии о создании экономического правительства зоны евро — даже очень робкие и осторожные — встречают холодный прием, если не полное отторжение.

Считалось аксиомой, что в эпоху глобализации малые и средние акторы не имеют перспектив. Однако существует и обратная сторона, которая, как показывает греческий опыт, может иметь фатальные последствия для менее сильных экономик. Принцип солидарности более крупных участников интеграционных объединений действует лишь до тех пор, пока он соответствует задаче минимизации издержек крупных государств. Поэтому свобода рук от внешних ограничений (т. е. возможность использовать более широкий набор инструментов), которая традиционно считается привилегией крупных держав, может оказаться условием выживания и куда менее значительных субъектов.

В-четвертых, принципы, по которым структурируется международная среда, продолжают меняться. С одной стороны, неуправляемость глобального мира создает как объективные риски, так и субъективные опасения, поэтому попытки найти формы контроля над процессами будут активизироваться. Наметилась тенденция к регионализации как способу структурирования глобальных процессов. С другой стороны, подход к образованию альянсов будет качественно меняться. Устойчивые объединения, сплоченные общими ценностями (т. е. идеологией), — продукт XX в., когда идеологии играли гипертрофированно важную роль в мировой политике. XXI в., судя по всему, будет возвращением к традиции, когда геополитические и геоэкономические интересы превалируют над ценностной общностью. Последняя будет скорее дополнительным фактором, облегчающим или, напротив, осложняющим сотрудничество. Максима Дональда Рамсфельда «Миссия определяет коалицию» обещает пережить автору. Гибкие объединения для решения конкретных задач, в терминологии того же Рамсфельда — «коалиции добровольцев»,

представляются более перспективными в условиях, когда задачи могут оказаться неожиданными и по сути, и по месту действия.

На фоне стремительного усложнения всей международной среды формы и методы ее осмысления остаются теми же, что в XX в. Новомодные фантазии политологических беллетристов на тему о «сетевом мире» (любопытно, что их одинаково обожают как наиболее прогрессивные американские либералы, так и самые реакционные российские поклонники геополитики) ничего не дают для понимания сущности происходящих процессов. Применение традиционных теорий международных отношений также наталкивается на новые явления, в частности, на упоминавшееся противоречие между характером мировой политики и экономики. Попытки принимать решения на основе неадекватного анализа сложных систем приводят к тому, что закон непреднамеренных последствий становится основным правилом. Политика превращается в перевернутую пирамиду, когда государственным деятелям приходится прилагать массу усилий для разрешения многих новых трудностей, возникших потому, что изначальную задачу пытались решить неправильным способом. Операция в Ливии — убедительное тому свидетельство².

На уровне практической политики сохраняется идеологическая инерция 1990-х годов, когда на волне эйфории после окончания «холодной войны» дальнейшее развитие казалось predetermined. Ведущие игроки попросту не успевают оценить вал перемен и хотя бы выработать тактически верную реакцию, не говоря уже о долгосрочной стратегии. Определяющими становятся точность оценки ситуации и способность гибко реагировать на нее, готовность быстро корректировать сценарий собственных действий.

Россия лучше приспособлена к такой модели поведения, поскольку ее внешняя политика при всех трех президентах была практически исключительно реактивной. Действия Москвы — как позитивного, так и негативного характера — были ответами на внешние импульсы. Естественно, ответ определялся как преобладавшими на данный момент идеологическими представлениями, так и имевшимися в наличии инструментами и ресурсами. Однако сам принцип реактивности неизменно сохранялся, во многом из-за отсутствия осознанной и целостной внешне- и внутривнутриполитической идентичности.

В нынешних условиях полной неясности относительно перспектив мирового развития подобная гибкая тактика представляется единственно рациональной. Тем более что проблемы с российской идентичностью перешли в следующую фазу, но по-прежнему не решены. Общественный консенсус о внешней политике, который был одним из достижений правления Владимира Путина, вероятно, будет подвергаться эрозии — не столько в связи с изменениями на международной арене, сколько из-

за сложных процессов внутри российского общества, которое вступило в период постимперской трансформации сознания, что несет как положительные, так и резко отрицательные факторы (рост ксенофобии и националистического изоляционизма).

Анализ базовых трендов позволяет по крайней мере определить рамочные условия, в которых предстоит действовать России. Среди главных политических трендов можно выделить три: перемещение фокуса мировой политики в Азию, исчезновение Европы как стратегического игрока глобального значения и адаптация Соединенными Штатами своего понимания мирового лидерства к многополярной реальности и необходимости экономии средств.

Поиск места в Азии

Мировая стратегическая площадка в XXI столетии смещается в Азию, а Азиатско-Тихоокеанский регион будет играть примерно ту же роль, что в XX в. играла Евро-Атлантика. Правда, по-прежнему нет четких представлений о том, что это означает на практике, а также как могут развиваться события в этом регионе и мире. За свое центральное положение в мировой системе Европа заплатила веками кровопролитных конфликтов, только в прошлом столетии произошли две мировые войны и системная конфронтация на грани взаимного уничтожения. Потенциально предпосылки для сходных сценариев есть и в Азии — накоплен потенциал исторических претензий друг к другу и заряд национализма, не реализованный в предшествующую эпоху.

Правда, есть два фактора, которых не было сто лет назад. Это глобальная экономика, тесно увязывающая всех в единый хозяйственно-политический конгломерат, от распада которого пострадают все, и ядерное оружие, которое из-за своей разрушительной силы дисциплинирует противников. Впрочем, второе применительно к Азии еще нужно доказать — у нынешних и вероятных в скором будущем «пар сдерживания» (Индия и Пакистан, Иран и Израиль) нет опыта стратегического балансирования на грани, который наработали СССР и США.

Как бы то ни было, Россия вступает в азиатский век, не являясь серьезным актором в этой части мира. Единственный актив, которым она обладает в Азии, — это территория. Актив, правда, совсем немалый — 13,1 млн кв. км, более трех четвертей площади всей национальной территории, к тому же богатый разнообразными ресурсами и сельскохозяйственным потенциалом. Однако в условиях демографического упадка и однобокой сырьевой экономики, плохо приспособленной к интенсивному инновационному развитию, подобная территория порождает не

только возможности, но и риски. Недостаток развития азиатской части России на фоне впечатляющих темпов роста во многих странах региона, прежде всего в соседнем Китае, чреват нарастанием экономического дисбаланса, который рано или поздно превратится в политический. И если распространенные в России опасения относительно китайской экспансии, вероятнее всего, сильно преувеличены³, то экономический и демографический вакуум все же будет заполняться.

На протяжении постсоветских десятилетий политика Москвы была почти исключительно западоцентричной, нацеленной на то, чтобы доказать Западу, что Россию рано списали со счетов. В определенной степени эта повестка дня была исчерпана в 2008 г., когда Россия продемонстрировала, что готова применять силу для защиты интересов, которые она считает принципиальными.

Теперь перед Россией стоит задача обретения роли в азиатских делах. На сегодня участие Москвы в политике АТР практически незаметно, если не считать имитационных и символических мероприятий (наподобие саммита АТЭС-2012, демаршей по поводу Курил или размещения там вертолетоносцев «Мистраль»). Страны региона не воспринимают Россию в качестве азиатской державы. Лучше дело обстоит в Центральной Евразии и Южной Азии, но здесь (за исключением, пожалуй, Индии) российское влияние связано с тем, что от нее зависит решение тех или иных задач США, т. е. Россия является не субъектом, а обстоятельством политики.

Невнятность такого положения особенно заметна в случае Ирана, когда политика Москвы по сути является производной от текущих отношений России и Соединенных Штатов. Это неправильная тактика с учетом географической близости двух стран и явного увеличения влияния Тегерана в ближневосточных и евразийских делах.

Между тем большинство угроз и возможностей для России будут исходить из большого азиатского региона. В самом общем плане угрозы предстоящего десятилетия можно суммировать следующим образом.

Резкое обострение нестабильности, связанное с курсом Ирана на обретение ядерного оружия и попытками США/Израиля окончательно решить эту проблему силой. Кризис вокруг Ирана станет внешним шоком, который повлияет на сопредельные регионы, прежде всего на Южный Кавказ. Именно такое развитие событий может вывести из равновесия статус-кво вокруг Нагорного Карабаха (Иран — важный партнер и Азербайджана, и Армении), что поставит Россию в крайне неблагоприятную ситуацию выбора между Баку и Ереваном, который Москва в принципе сделать не может — для нее слишком значимы оба. Другим вариантом внешнего шока могло бы быть распространение социально-политической нестабильности в Северной Африке и на Ближнем Вос-

токе на страны, играющие принципиальную роль для Южного Кавказа, — тот же Иран, Турцию (что маловероятно) либо крах сирийского режима Башара Асада. В последнем случае не исключено нарастание региональной нестабильности и, например, поток армянских беженцев из охваченной гражданской войной Сирии.

Развязка афганского конфликта, в результате которой после, видимо, неизбежного ухода контингента США и НАТО Афганистан превратится в арену тотальной гражданской войны «всех против всех» по образцу той, что бушевала в 1992—1995 гг. после падения просоветского режима Наджибуллы. На сей раз междоусобный конфликт может оказаться намного более масштабным и опасным, поскольку за каждой из противостоящих группировок будут стоять те или иные остро конкурирующие иностранные интересы — Пакистана, Индии, Ирана, Китая, США, России, стран Центральной Азии⁴.

Сценарий, предусматривающий новую консолидацию Афганистана под властью талибов, выглядит менее деструктивным, чем упомянутый выше. Можно ожидать, что «Талибан» попытается направить недовольство активной части непустунского населения вовне, стимулируя их экспансию на север — в Узбекистан, Таджикистан, Киргизию. Это создаст большую проблему, однако для нее по крайней мере существует модель решения — укрепление Организации Договора о коллективной безопасности с превращением ее в полноценный военно-политический альянс.

Сценарий же гражданской войны способен спровоцировать самое негативное развитие событий. Внутриафганская междоусобица станет катализатором соперничества региональных держав, прежде всего Индии и Пакистана⁵. С учетом ядерного статуса обеих держав и вероятности того, что две другие региональные силы — Россия и Китай — едва ли смогут и захотят вмешиваться в хаос в Афганистане, это может привести к поистине глобальному потрясению.

Рост соперничества США и Китая. На фоне относительного ослабления Соединенных Штатов и продолжения роста КНР у Вашингтона и ориентированных на него стран может возникнуть ощущение (возможно, иррациональное) быстрого роста китайской угрозы. Не исключена активизация мер сдерживания, ответных действий и т. д.

Подобный сценарий чреват для России попаданием в ловушку. Теоретически позиция важного стороннего наблюдателя выгодна. Но на практике противостоять неизбежным в этом случае попыткам обеих сторон использовать Москву против оппонента опасно, учитывая, что обе противостоящие державы мощнее России. Гипотетическое американо-китайское противостояние будет разыгрываться по широкому региональному фронту, захватывая другие страны (Юго-Восточная

Азия, Корейский полуостров, Япония, Индия, Пакистан), что сулит серьезную дестабилизацию.

Россия обладает лишь ограниченными возможностями влияния на события, которое способно снизить вероятность негативных сценариев. Имея в виду эту палитру рисков, каждый из которых теоретически может реализоваться, в качестве рационального поведения можно представить себе следующее.

Активизация любыми способами дипломатического процесса с Ираном, поиск новых путей, поскольку любой силовой сценарий принесет России гораздо больше негативных последствий, чем гипотетических выгод (например, на энергетических рынках). Следует учитывать опыт всех военных вторжений конца XX — начала XXI в. от Югославии до Ливии: непреднамеренные последствия искажают изначальные планы, иногда до неузнаваемости.

Содействие США и НАТО в стабилизации ситуации в Афганистане, однако без прямого вовлечения, поскольку интересы на самом деле не вполне совпадают. Задача западной коалиции — создать максимально благоприятные военные и политические условия для ухода. Задача России и соседних стран — обеспечить баланс интересов и групп влияния для долгосрочной стабильности вокруг Афганистана. Последнее требует активизации в сфере строительства региональных институтов — прежде всего ОДКБ и Шанхайской организации сотрудничества.

Активная политика по укреплению связей с ведущими игроками Азиатско-Тихоокеанского региона — США, Китаем, Японией, Южной Кореей, а также АСЕАН как региональной организацией. Это сложная и кропотливая работа, которую придется во многих случаях начинать почти с нуля. Идеальным для России способом заявить о себе в АТР является урегулирование северокорейской ядерной проблемы. Москва находится в выгодном положении, поскольку в данном вопросе воспринимается всеми участниками процесса как относительно нейтральная сила. Если с помощью России вопрос удастся сдвинуть с мертвой точки, это станет серьезным вкладом в региональную стабильность, который будет оценен всеми участниками и к тому же обещает Москве экономические выгоды (транспортный транзит, энергетические проекты). Хотя, безусловно, главной страной Азии объективно является Китай, необходимо избежать ситуации, при которой точкой отсчета для всей азиатской политики России будет именно Пекин. Азия, даже Восточная, больше и многообразнее, чем Китай.

Стоит отметить, что перенос всеобщего стратегического внимания в Азию может открыть новые перспективы для российско-американских отношений. В евроатлантической зоне они отягощены соперничеством времен «холодной войны», инерция будет долгой, хотя сама Европа уже

перестала играть прежнюю роль. В Азии нет такой традиции. Будущая позитивная повестка дня между Россией и США может начать формулироваться именно там. Тем более что вопрос, как вести себя с новым Китаем, актуален для обеих стран⁶.

Европа как источник неопределенности

На протяжении столетий Европа служила российскому обществу, его элите источником импульсов для внутренних трансформаций и если не примером для подражания (российские реформаторы никогда не хотели заимствовать европейскую модель в ее целостности), то образом более совершенной реальности. Воздействие европейской идеологической и социально-экономической модели служило важнейшим фактором политики как в Центральной и Восточной Европе, так и (в разной степени) на территории бывшего Советского Союза. «Европейский выбор» — для кого-то реальный, для кого-то воображаемый — являлся стимулом к трансформации либо по крайней мере присутствовал в политическом дискурсе в качестве опоры для определенного типа мировоззрения (так называемого прозападного). Хотя Россия в отличие от своих соседей никогда всерьез не рассматривала вопрос о присоединении к европейским институтам, сама идея Европы как заведомо более прогрессивного и успешного сообщества была, несомненно, влиятельной.

Перемены на глобальной арене (утрата Евро-Атлантикой центрального положения в мировой системе) и в особенности концептуальный кризис европейской интеграции в той форме, в какой она существовала до сих пор, лишают постсоветские государства перспективы хотя бы в отдаленном будущем войти в состав европейских институтов, тем самым устранив «европейский выбор» из числа практических возможностей для этих стран. Неизбежная институциональная, социально-политическая и идейная трансформация Евросоюза означает, что поведение коллективной Европы как регионального актора претерпит серьезные изменения, а это создает для постсоветских государств и России иные рамочные условия.

Неудача с превращением ЕС в глобального политического игрока не означает, что он, отказавшись от мировых амбиций, сосредоточится на углублении политики «соседства» с прилежащими странами. Напротив, реальный интерес к приграничью резко сокращается, как и готовность тратить на него серьезные политические и финансовые ресурсы. Это проявляется даже на Ближнем Востоке, который входит в зону самых непосредственных интересов Европы и где полыхает острейший кризис.

Очевидное поправление общественных настроений в Европе, которое проявляется на выборах практически во всех странах, не благоприятствует возрождению интереса к европейской периферии и тем более поддержке идеи расширения. В Старом Свете постепенно берут верх протекционистские тенденции в широком понимании этого слова. Избиратели, мнение которых политики не имеют ни права, ни возможности игнорировать, обеспокоены волной перемен, которые несет с собой глобализация. Они инстинктивно стремятся к охранительной позиции, защите имеющегося социально-экономического и культурно-политического статус-кво, что в существующих международных условиях невозможно.

Утрачивая роль ведущей международной силы и даже центральной площадки мировой политики, Европа при этом способна оказаться источником потрясений глобального масштаба. И это по большому счету не вина Афин или Лиссабона, а следствие беспрецедентного и, как выясняется, рискованного исторического эксперимента по введению общей валюты, который предприняли крупные европейские государства, не сумев или не захотев при этом обеспечить выполнение ими самими установленных правил ⁷.

Критический момент в развитии Евросоюза совпал, с одной стороны, с усталостью обществ и избирателей Европы от проблем объединения, с другой — со слабым политическим лидерством практически во всех государствах Старого Света. И это в условиях, когда властям необходимо принимать срочные и весьма непопулярные решения, а их избиратели, мнение которых нельзя игнорировать, во все большей степени не желают кормить «нахлебников», будь то «безалаберные» греки или «понаехавшие» мигранты.

Состояние кризиса, в котором Европейский союз, вероятно, будет находиться весь период до 2020 г., означает:

- концентрацию на внутренних проблемах, сокращение интереса к инициативам вовне за исключением тех, которые непосредственно связаны с экономическим благосостоянием и политической устойчивостью ЕС ⁸;
- осложнение отношений с США, которые настаивают на более равномерном разделении бремени в рамках трансатлантического альянса безопасности; поскольку Европа не готова к этому ни психологически, ни политически, ни материально, Вашингтон активизирует поиск других партнеров для решения принципиальных для него проблем в разных частях мира ⁹;
- изменение доминирующей политической парадигмы в ведущих европейских странах в сторону более националистической и протекционистской линии ради того, чтобы удержать неуверенных в соб-

ственном будущем избирателей от дрейфа в сторону радикальных политических сил;

- возможное радикальное изменение принципов европейской интеграции с выделением «ядра», озабоченного спасением евро, и обширной периферии, в разной степени вовлеченной в единые проекты.

Европа, переживающая непростые времена, может взять на вооружение откровенно меркантилистскую линию. Постсоветское пространство будет интересоваться ее исключительно с точки зрения выгод и преимуществ, которые там возможно получить, — будь то рынок сбыта, объект инвестиций или источник ресурсов. В этом смысле мантра о ценностном подходе окончательно превратится в пустую оболочку.

Государства, образовавшиеся на обломках Советского Союза, пережили за двадцать лет независимого существования несколько стадий развития. Первоначальное становление, которое всем далось с огромным трудом, в основном завершилось к началу XXI в. Далее предполагался период окончательного самоопределения с вхождением в более крупные проекты. Но этого не случилось, потому что вместо укрепления и развития международные структуры и институты вступили в эпоху ослабления и эрозии, как и весь мировой порядок, так и не сумевший адаптироваться к новой реальности.

Основной проблемой для развития постсоветских государств является в этой связи тот факт, что «европейский выбор» как хотя бы общий ориентир исчезает. Непонятно, в какой степени постсоветские страны включая Россию в состоянии сами генерировать импульсы для модернизации, не опираясь на внешнее стимулирование, источником которого традиционно служила Европа. В отличие от Центральной Европы постсоветские страны никогда не отличались четкостью целеполагания и не имели ясной перспективы присоединения к западным институтам, но они по крайней мере могли оперировать понятием «европейская модель». Однако те установки, на которых базировалось европейское «государство всеобщего благоденствия» после Второй мировой войны, дают серьезные сбои в новых мировых экономических условиях и на фоне демографических тенденций Европы.

Дополнительной проблемой служит тот факт, что Европейский союз в период своего расцвета монополизировал понятие «Европа», фактически исходя в своей политике и пропаганде из того, что по-настоящему европейской может быть только страна, входящая в Евросоюз. Так что кризис ЕС как временной формы европейского бытия воспринимается как упадок всей европейской цивилизации.

Для России кризис европейской интеграции несет и вызовы, и возможности. Отношения с ЕС перестают быть стратегическими, в них со-

кращается чисто политический элемент, и они становятся почти исключительно экономическими. Ренационализация политики в Европе, которая, вероятно, будет усиливаться по мере ослабления влияния центральных институтов Евросоюза, позволяет Москве окончательно вернуться к двусторонней игре с конкретными европейскими странами. Сами они, будучи заинтересованы в укреплении собственных экономических позиций, не станут уклоняться от выгодных договоренностей наподобие энергетических сделок или недавней продажи России французских вертолетоносцев «Мистраль». Если учитывать особенности деловой среды в России, особенно в сфере крупного бизнеса, тесно связанного с государством, европейские интересы будут, вероятнее всего, только укреплять основанную на монополиях коррумпированную российскую систему.

В целом можно сказать, что Европейский союз из якоря стабильности Большой Европы превращается в фактор неопределенности, которая в обозримой перспективе будет усугубляться.

Отношения с США: избавление от инерции прошлого

Соединенные Штаты остаются в центре российской внешней политики, хотя характер отношений с ними многократно менялся за последнюю четверть века. Перезагрузка, предпринятая в 2009—2010 гг., сняла острое напряжение, возникшее к концу 2000-х годов, однако она имела четко ограниченную повестку дня, которая была успешно выполнена. Дальнейшее зависит от разнообразных факторов как объективного, так и субъективного характера. Закономерно, что перезагрузка закончилась, упершись в проблему противоракетной обороны, которая является квинтэссенцией существующего типа отношений.

Тема ПРО никуда не денется, несмотря на кардинальные и стремительные изменения на международной арене. И дело не только в инерции мышления и стереотипах. До тех пор, пока Россия и США обладают потенциалами ядерного оружия, кратно превышающими возможности всех остальных государств, логика сдерживания, в основе которой лежит принцип гарантированного взаимного уничтожения, сохранится — хотя бы по той причине, что у таких громадных арсеналов просто не может быть другого применения кроме поддержания унаследованного паритета, ведь для любой самообороны с лихвой хватило бы и их десятой доли. Но коль скоро они есть, а понимание «стратегической стабильности» с того периода не изменилось, вполне логично категорическое требование Москвы рассматривать оборонительные и наступательные элементы стратегического оружия во взаимосвязи. Ведь в этой логике

неотвратимость возмездия есть гарантия ненанесения первого удара, а возможность от него отгородиться (на что теоретически как раз направлена система ПРО) — это соблазн для агрессора.

Гарантированное уничтожение — четкий и понятный принцип, на смену которому ничего столь же четкого и понятного не пришло, потому что все заявления о том, что Москва и Вашингтон не рассматривают друг друга как врагов, а НАТО не представляет угрозы России, и наоборот, — не более чем слова, а разрушительные потенциалы — реальность, данная в ощущении. И ощущение это столь устойчиво, что даже демонстрируемая раз от разу недееспособность Североатлантического альянса не в состоянии разубедить тех в России, кто свято убежден в агрессивной сущности блока, который якобы смыкает клещи вокруг нашей страны. Кстати, юридические гарантии ненаправленности ПРО, на которых настаивает российская дипломатия, ничего не решат — не существует такого документа, который при необходимости нельзя было бы аннулировать или просто проигнорировать.

Иными словами, обойти эту проблему невозможно, сколь бы анахроничной она ни представлялась во втором десятилетии XXI в. Тем более что по мере снижения общего российского экономического и демографического потенциала психологическое значение ядерного оружия как гарантии суверенитета и неприкосновенности России будет расти.

Дискуссия о совместной ЕвроПРО, которая развернулась в конце 2010 — начале 2011 г., закончилась безрезультатно, что можно было легко предвидеть. Вероятные изменения в политической ситуации России и США скорее всего изменят и словесную атмосферу вокруг проблемы — преемники Медведева и Обамы не будут столь заинтересованы продолжать эту дискуссию. Тем не менее в предстоящие годы есть шанс на то, что проблема ПРО не станет непреодолимым препятствием, а, напротив, будет способствовать нахождению новой рамки для отношений.

Обе стороны признают наличие угроз третьих государств. Provocationное поведение Ирана и Северной Кореи, наличие ракетных потенциалов Индии и Пакистана, рост военной мощи Китая и неизбежное появление в будущем других источников угроз делают вопрос о защите актуальным и для России, и для Америки. Но это не отменяет и не отменяет взаимной подозрительности. Можно ли совместить две противоположные формы взаимодействия — стратегическое сдерживание друг друга и стратегическое сотрудничество против третьих стран? Это кажется абсурдом, однако только в том случае, если исходить из парадигмы второй половины XX в., когда альянсы и оппозиции были незыблемыми, основанными на идеологии. В XXI столетии, как отмечалось выше, вероятнее всего, ситуация изменится. В хаотической международной среде коалиции будут формироваться для решения конкретных

проблем, и определяющим фактором едва ли послужит ценностная близость, скорее целесообразность. А при такой постановке вопроса сдерживание в одной сфере и совместное противодействие угрозам в другой можно себе представить¹⁰.

В 2010-е годы американскую внешнюю политику будут определять следующие рамочные условия:

- Необходимость экономии средств во имя сокращения огромного государственного долга и бюджетного дефицита. Несмотря на общественные настроения, которые начинают склоняться к меньшей вовлеченности США в международные дела, полноценный изоляционизм в глобальной среде невозможен и опасен для американских интересов. Тем не менее недостаток средств заставит внимательнее отбирать приоритеты и взвешивать предпринимаемые действия.
- Значение Европы продолжит сокращаться по мере снижения ее способности выполнять союзнические обязательства и смещения реальных интересов безопасности США все дальше на восток. Это потребует поиска новых опорных партнеров.
- Определение того, к какой системе балансов Вашингтону следует стремиться в Азии, станет, вероятно, главной стратегической задачей. От ответа на этот вопрос будет зависеть позиционирование Соединенных Штатов во всех других значимых регионах мира и отношения со странами, которые способны играть важную роль в балансе сил и отношений.

Перемещение центра внимания в Азию способствует свежему взгляду на российско-американские отношения. Перемены на международной арене заставят отказываться от стереотипов и искать новые формы кооперации по вопросам, важным для обеих сторон, несмотря на идеологические различия и несовпадающие интересы. При этом пока нет предпосылок для того, чтобы отношения перестали носить односторонний, сугубо геостратегический характер и дополнились интенсивным экономическим сотрудничеством.

Есть, правда, опасность, которую может породить динамика внутриполитического развития в самих США. Острая политическая поляризация показывает, что американское общество находится в состоянии смятения, и традиционный маятник политики может начать раскачиваться с большими амплитудой и скоростью. Политическая система Америки известна способностью успешно гасить экстремальные проявления, фиксируя допустимый мейнстрим. Однако, как и в Европе, в качестве реакции на неопределенность, возникающую в результате глобализации, не исключено смещение мейнстрима в сторону более радикальных позиций. И, вследствие этого, возможны попытки резких движений во внешней политике, которые окажут дестабилизирующее воздействие на весь мир.

Но в силу финансово-экономических ограничений попытка авантюризма не может быть долгосрочной, даже если она будет предпринята.

Президентские выборы 2012 г. — переломный момент для России независимо от фамилии человека, который возглавит страну. Слишком велики ставки следующего президентского срока и вообще периода до 2020 г. Это не будет время окончательного самоопределения и выбора пути в будущее. Напротив, именно на следующие годы придется фаза окончательного распада прежних структур и возможной череды региональных кризисов, в которую выльется хаотическое развитие.

Российская внешняя политика была неизменно реактивной. Тем более нет оснований полагать, что какая-то стратегия появится в предстоящую каденцию. Ведущим игрокам приходится просто приспосабливаться к стремительным и непредсказуемым переменам.

Каковы тенденции, которые будут диктовать поведение России на международной арене?

Во-первых, вступила в финальную стадию эрозия всех институтов, созданных в эпоху прежнего баланса. Соответственно возникает вопрос, насколько целесообразна и эффективна интеграция в имеющиеся институты. Попытки ведущих игроков укрепить эти институты, встроить их в поток перемен могут иметь противоположный эффект — в точном соответствии с законом непреднамеренных последствий.

Во-вторых, гибкость и адаптивность ценятся выше постоянных обязательств. Поскольку политическое сознание по-прежнему не способно преодолеть национальные рамки, реальным ответом на вызовы все чаще становится не объединение усилий, а усугубляющиеся попытки сохранить свободу для индивидуального маневра. В быстро меняющейся обстановке устойчивые альянсы могут не расширять возможности, а ограничивать их.

В-третьих, заметно стремление к национальной эмансипации и растет число значимых игроков. Это усложняет общую схему, вводя в нее значительно большее число переменных.

Наконец, происходит смена системообразующего вектора. До сих пор точкой отсчета для российской политики служили отношения с Западом, но по мере перемещения фокуса мировых событий в Азию подобный подход теряет смысл. На фоне рассыпающейся в политическом плане Европы и все большего внимания, которое Соединенные Штаты уделяют Южной Азии и Тихоокеанскому региону, отсутствие у России внятного понимания своего места в Азии равнозначно отказу от сколь угодно активной роли в международных делах.

В подобных условиях есть две модели поведения. Руководствоваться врачебным принципом «не навреди» — проявлять осторожность,

избегать радикальных шагов и необратимых решений, ожидая, что ситуация начнет проясняться. Либо, напротив, рисковать, чтобы, пользуясь неразберихой, усиливать свои позиции в расчете на более привилегированное место в будущем устройстве.

Последнее, однако, требует азарта, которого в российском обществе не заметно, профессионализма, общий уровень которого снижается, а также солидной внутренней политической и экономической базы, с чем тоже имеются явные сложности. Вероятнее всего, принцип разумной достаточности и умеренности станет лейтмотивом внешней политики России на следующую президентскую каденцию, если только неожиданные и резкие внешние импульсы не спровоцируют столь же резкие ответы либо в силу каких-то непредвиденных внутренних обстоятельств к власти не придет радикальная и авантюристически настроенная сила. Исчерпание постсоветской повестки дня будет влиять и на отношения России с соседями. На смену классическим имперским инстинктам приходят другие чувства, в частности, националистического изоляционизма, что в российском случае чревато внутренними потрясениями.

Как справедливо замечают многие эксперты, в условиях повышенной внешней турбулентности и глобальной взаимозависимости, от которой невозможно отгородиться, поддержание внутренней стабильности и баланса становится неременным условием выживания и развития¹¹. Любые внутренние катаклизмы даже в частично несвободных и не полностью открытых обществах немедленно вступают в резонанс с внешней коммуникационной средой, от чего резко усиливаются. Задача поддержания внутренней стабильности требует обновления российской политической системы, которой уже не хватает гибкости и устойчивости. Разумный баланс открытости и контроля, который ищут сегодня все без исключения страны, является главной задачей и для России. Моральное состояние российского общества, которое стоит перед проблемой демографического упадка и нарастания национальной, культурной и религиозной неоднородности, а также прочность социальной ткани государства являются определяющими параметрами для всей политической конструкции России, которой предстоит искать место в мире, управляемом законом непреднамеренных последствий.

Примечания

- 1 Об этом см.: *Бордачёв Т.* Возвращение внешней политики // Россия в глоб. политике. — 2010. — № 4 (<http://www.globalaffairs.ru/number/Vozvrashchenie-vneshnei-politiki-14955>).

- 2 *Hallinan C.* Libya and the Law of Unintended Consequences // http://www.huffingtonpost.com/conn-hallinan/libya-and-the-law-of-unin_b_846005.html.
- 3 На эту тему см. доклад инвестиционной компании «Тройка-диалог» (http://sia.ru/?section=484&action=show_news&id=111792).
- 4 См.: *Нецкап О.* Афганистан в ловушке неопределенности // Россия в глоб. политике. — 2011. — № 3 (<http://www.globalaffairs.ru/number/Afganistan-v-lovushke-neopredelennosti-15185/>).
- 5 На эту тему подробно можно прочитать в книге Анатоля Ливена «Пакистан. Трудная страна» (*Lieven A.* Pakistan. A Hard Country. — New York: Public Affairs, 2011).
- 6 Как пишут авторы «Национальной военной стратегии Соединенных Штатов Америки “2011. Переосмысление военного лидерства Америки”» (http://www.jcs.mil//content/files/2011-02/020811084800_2011_NMS_-_08_FEB_2011.pdf), «мы стремимся к сотрудничеству с Россией в области противодействия терроризму, нераспространения, космоса и противоракетной обороны и приветствуем стремление России играть более активную роль в поддержании безопасности и стабильности в Азии». Примечательно, что это единственное упоминание России в документе, и относится оно к азиатским делам.
- 7 Анализ кризиса Европейского союза см., например: *Kupchan Ch. A.* The Potential Twilight of the European Union // <http://www.cfr.org/eu/potential-twilight-european-union/p22934>.
- 8 Как отмечала в своем докладе Группа рефлексии, созданная Европейским советом для исследования перспектив ЕС, «...2010 г. может знаменовать начало новой фазы для Евросоюза. Следующие 50 лет будут означать либо повышение роли Европейского союза как уверенного в себе глобального игрока, либо, напротив, Союз и его страны-члены начнут соскальзывать в маргинальное состояние, все больше превращаясь в малозначительную западную оконечность Азиатского континента». В 2010 и 2011 гг. ситуация продолжала ухудшаться. См.: PROJECT EUROPE 2030: Challenges and Opportunities: A report to the European Council by the Reflection Group on the Future of the EU 2030. May 2010 // <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/project-europe-2030.aspx?lang=en>.
- 9 См. выступление Роберта Гейтса в Брюсселе 10 июня 2011 г. (http://www.washingtonpost.com/world/the-security-and-defense-agenda-as-delivered-by-secretary-of-defense-robert-gates-brussels-belgium-june-10-2011/2011/06/10/AGqlZhOH_story.html).
- 10 Подробнее см.: *Тренин Д.* ЕвроПРО как смена стратегической игры // Россия в глоб. политике. — 2011. — № 2 (<http://www.globalaffairs.ru/number/EvroPRO-kak-smena-strategicheskoi-igry-15188>).
- 11 См., например: *Ефременко Д.* После дуумвирата: внешняя политика Москвы // Россия в глоб. политике. — 2011. — № 3 (<http://www.globalaffairs.ru/number/Posle-duumvirata-vneshnyaya-politika-Moskvy-15216>).

РОССИЯ *и* НОВАЯ «ПРОМЕЖУТОЧНАЯ» ЕВРОПА

Аркадий Мошес

Многие эксперты воспринимают итоги политического развития западной части постсоветского пространства за два прошедших десятилетия как появление «стратегически несостоятельной ничейной земли между объединившимся Западом и все более враждебной Россией»¹. Данная точка зрения аргументируется следующим образом. С одной стороны, Украина, Белоруссия и Молдавия не получили перспективы членства в ЕС и НАТО. С другой стороны, Россия не обладает всей полнотой контроля над региональными процессами. Москва в состоянии заблокировать абсолютно неприемлемые с ее точки зрения варианты внешнеполитического поведения местных режимов, но не может добиться полного доминирования, запуска механизмов реинтеграции, а также международного признания региона в качестве своей исключительной сферы влияния.

Все это так. Однако проблема в том, что такой подход во многом выстроен в традициях XIX—XX вв., когда судьба спорных территорий определялась соотношением сил крупных держав. В наши же дни даже небольшие страны обладают значительной международной субъектностью, правом и возможностью выбора. Эта возможность увеличивается, когда действия отдельных стран вписываются в региональный контекст. В 1990-е годы прошлого столетия это было характерно для Центральной Европы и стран Балтии, а сегодня начинает ощущаться также и к западу от линии российско-украинской и российско-белорусской границы.

Речь идет о неформальном объединении на основе европейского самоощущения, противопоставляемого российской самоидентификации как в ее «евразийском», так и в «евро-тихоокеанском» вариантах, а также на основе восприятия России как вызова своему суверенитету. В последнее время к этому добавилось еще и осознание общности экономических

интересов энергозависимых и энерготранзитных стран в противовес интересам России как энергопроизводителя и экспортера углеводородов. Для обозначения этого региона имеет смысл ввести в оборот термины «промежуточная Европа» или «новая восточная Европа». При всей их спорности они отражают главное: во-первых, возникновение общности, в которой «постсоветский» компонент идентичности постепенно замещается «европейским» или «квазиевропейским», а во-вторых, промежуточное, отдельное и от России, и от Запада геополитическое положение региона.

При этом появляется возможность, отказавшись от рассмотрения Украины, Белоруссии и Молдавии — по отдельности или в совокупности — исключительно как поля геополитической конкуренции России и Запада, воспринимать всю эту конструкцию скорее как треугольник, в котором региональные акторы обладают самостоятельной, хотя и очевидно еще слабой субъектностью. В условиях, когда Россия строит свою политику на основе четкого целеполагания (сохранение сферы влияния), но обладает относительно ограниченными средствами, а Запад — наоборот, имея колоссальные экономические рычаги, отказывается от выработки стратегического видения целей, будущее региона в большой степени зависит именно от выбора самих стран региона, от способности их правящих элит эффективно распорядиться ресурсами, которые будут им предоставлены.

Описанная методологическая рамка послужила основой предпринимаемой в статье попытки спрогнозировать развитие отношений России с регионом «промежуточной Европы» на период до 2020 г.

Наиболее вероятным представляется инерционный, т. е. «мягкий» дезинтеграционный сценарий. Он задан фундаментальными и во многом необратимыми изменениями между 1991-м и 2010-м, которые проанализированы ниже. Согласно этому сценарию влияние России в регионе в средне- и долгосрочной перспективе будет уменьшаться. Естественно, движение может быть волнообразным (возможны стадии сближения), но в стратегическом масштабе взаимодействие будет становиться менее интенсивным. Парадигму «зависимости от пути» (path dependency) преодолеть не удастся.

С точки зрения интересов России «мягкая» дезинтеграция — не худший сценарий. Он позволяет сохранить естественную степень взаимовыгодного экономического сотрудничества и избежать перерастания неизбежных частных противоречий в открытый общий конфликт со странами региона и с Европейским союзом. Россия окажется в более сложной ситуации, если центробежное развитие пойдет не по инерционному, а по ускоренному сценарию, но для этого потребовалось бы совпадение нескольких предпосылок, что маловероятно. Оптимальный сценарий предусматривает глубокие внутренние преобразования в самой России и воз-

врат на новой основе к политике так называемого «европейского выбора», провозглашенного, но не реализованного в начале 2000-х годов, что автоматически сняло бы напряжение на линии возможного разрыва. Однако в краткосрочной перспективе это практически невероятно, а откладывание внутренних реформ даже на несколько лет может привести к тому, что преодоление центробежной парадигмы окажется невозможным.

Динамика внутренних изменений: накопление отличий

В современных условиях два десятилетия — реалистичный срок для становления независимого государства в Европе. На постсоветском пространстве за двадцать лет во взрослую жизнь вступило целое поколение людей, родившееся в условиях независимости и не помнящее Советского Союза, а у старших поколений выработалась привычка к отдельному от России и других постсоветских республик существованию. Поскольку местным правящим группировкам для обоснования *собственного* пребывания у власти необходимо подчеркивать плюсы государственной независимости, практически повсеместно через систему образования и СМИ началось внедрение идеологических платформ и исторических интерпретаций, отличных от российских, хотя и необязательно прямо конфликтующих с ними.

Идентичность

Прежде всего, в массовом сознании жителей региона, за частичным исключением Молдавии, закрепились идея ценности независимости. Так, на Украине согласно ежегодно проводимым Центром Разумкова опросам число людей, готовых в случае проведения референдума по этому вопросу проголосовать за независимость, превышает число противников во всех регионах страны и во всех возрастных группах, хотя на западе и в центре Украины большинство в поддержку независимости является абсолютным, а на востоке и на юге — относительным. Общие показатели намного уступают результатам референдума 1991-го (тогда 90% населения голосовало «за», 8% — «против», в то время как в 2009 г. результаты составили в целом по стране 52% и 22% соответственно), однако противники независимости все равно в явном меньшинстве. В Белоруссии в декабре 2009 г. на вопрос о том, было ли провозглашение независимости благом для страны, положительно ответили 65,5% опрошенных, неодобрительно — только каждый пятый².

Соответственно идея политической реинтеграции с другим государством пользуется поддержкой меньшинства. Даже в Белоруссии

количество людей, готовых голосовать на референдуме за объединение с Россией (термин заведомо абстрактный, поскольку при его конкретизации используются разные понятия — от нынешнего союзного государства до интеграции по типу ЕС), сократилось за последнее десятилетие с 47% (пик достигнут в 2003-м — 53%) до 32% в марте 2010-го. На Украине в 2007-м в поддержку идеи выхода того или иного региона из состава страны и его присоединения к неназванному другому государству высказывалось лишь 6,3% населения (10,4% на востоке страны, 11,6% на юге, 3,4% на западе, 1,4% в центре)³.

Ситуация в Молдавии отличается от украинской и белорусской тем, что там преимущественной поддержкой пользуются идеи членства в более крупных образованиях. Так, с одной стороны, согласно ноябрьскому опросу 2009-го, проведенному Институтом публичной политики (опросом не было охвачено Приднестровье, но и без него результаты не нуждаются в дополнительной интерпретации), более 43% респондентов против примерно 30% были готовы проголосовать на референдуме за возврат страны в восстановленный СССР. С другой стороны, 63% той же выборки хотели бы вступления страны в ЕС, что говорит о крайней противоречивости общественных настроений в целом, но в любом случае свидетельствует об определенно некомфортном с точки зрения людей существовании в рамках никуда не интегрированного небольшого государства⁴. Правда, другое исследование убедительно демонстрирует, что среди молдавской молодежи до 30 лет однозначно доминирует взгляд, согласно которому постсоветская история страны подтвердила правильность курса на независимость от СССР и самостоятельное развитие⁵.

Важно отметить, что проживание в регионе значительного по численности русского и русскоязычного населения критическим образом не сказывается на наблюдаемой картине. Как справедливо отмечал российский исследователь Дмитрий Тренин, для русскоязычных общин на постсоветском пространстве в целом Российская Федерация является страной прошлого, а не настоящего и будущего. «Русские на Украине или в Казахстане, — пишет он, — в культурном отношении могут ощущать себя русскими, но при этом они смирились с проживанием в странах, где они составляют меньшинство. Иными словами, нигде не наблюдается особой тоски по “воссоединению” с Россией»⁶.

Специфика региона «промежуточной Европы» по сравнению с другими постсоветскими регионами заключается в том, что здесь формирование новой идентичности идет параллельно с отказом от восприятия России как единственно возможного интегрирующего центра в данном пространстве. В то время как трудно представить себе добровольное согласие соответствующих стран признать в таком качестве, скажем, Китай или Турцию, в изучаемом регионе эту роль достаточно

рано начали отводить Европейскому союзу и Западу в целом, что придает процессу дополнительную политическую окраску. На Украине и в Белоруссии уровень поддержки геополитической ориентации на Европу на протяжении 2000-х годов оставался сопоставимым с показателями ориентации на Россию. В Молдавии же, как было показано выше, евроинтеграционные настроения заняли господствующие позиции, что связано в том числе и с географической отдаленностью от России и, по всей вероятности, с ощущением принадлежности не только к постсоветскому ареалу, но и к региону исторических Балкан, который получил европейскую перспективу.

Политическая система

В 2000 годах на территории всех стран региона установились политические режимы, способные к воспроизводству и/или смене власти без помощи Москвы и безотносительно к ее позиции, что следует признать качественным сдвигом. Россия утратила свою роль «делателя королей» как в политтехнологическом плане, так и в смысле обеспечения международной легитимации местных режимов. Внутриполитическая конъюнктура стала значить больше, чем отношения с Кремлем.

Украинский случай наиболее очевиден. Как известно, Виктор Ющенко стал президентом Украины в 2005 г. наперекор откровенному противодействию со стороны России. Последующие события продемонстрировали, что Москва была не в состоянии предотвратить ни вступления своего бывшего фаворита Виктора Януковича в правительственную коалицию с Ющенко в 2006-м, ни возвращения к власти «оранжевой коалиции» Ющенко и Юлии Тимошенко, во второй раз ставшей премьер-министром в 2007 г. В итоге в период президентской кампании 2009—2010 гг. Россия предпочла не делать однозначной политической ставки. Такая линия поведения была полностью оправдана, поскольку основные кандидаты — Тимошенко и Янукович — равно считались способными к прагматичному сотрудничеству, но она же освободила победителя от обязанности «благодарить» Россию за поддержку. Системной зависимости от Москвы для достижения победы больше нет.

На перипетии смены власти в Молдавии обычно обращают меньше внимания, хотя местные события были в чем-то даже более поразительными. В 2001-м лидер молдавских коммунистов Владимир Воронин был избран президентом на платформе сближения с Россией. Но после того как в 2003 г. его администрация отвергла российский план урегулирования приднестровского конфликта, отношения Воронина с Москвой резко ухудшились. На выборы 2005-го он вышел с критикой Москвы и выиграл, а вот обратная метаморфоза в 2009-м коммунистам уже не удалась. Несмотря на достигнутое взаимопонимание с российским руко-

водством и обещания экономической помощи, крайне важные в период экономического кризиса, на парламентских выборах коммунистическая партия не набрала большинства, необходимого для избрания президента, а на повторных вообще уступила большинство коалиции, декларирующей национал-демократические ценности и европейский выбор.

Белорусский лидер Александр Лукашенко, бесценно занимающий президентское кресло с 1994 г., с течением времени также укрепил свою самостоятельность. В 1990-х по внутривнутриполитическим причинам ему было выгодно создавать себе имидж интегратора, объединителя постсоветского пространства и строителя двустороннего союза с Россией, для чего была необходима публичная поддержка Москвы. Но в 2000-х годах, адекватно реагируя на изменения в настроениях белорусского населения, Лукашенко стал прибегать к риторике суверенитета и самостоятельности. В таком контексте важнее подчеркивать элементы различия, а не сходства между Белоруссией и Россией, что и стало основным мотивом его политических кампаний 2004-го (конституционный референдум), 2006 и 2010 гг. (президентские выборы).

При этом в украинском и молдавском случаях фундаментальное значение в общем центробежном дрейфе имеет складывание политических систем, качественно отличных от нынешней российской. Украина и Молдавия — избирательные демократии. Там постоянно идет состязательный политический процесс, отражающий плюрализм мнений, а разрешение споров и коллизий происходит посредством свободных выборов, качество которых сертифицируется международными наблюдателями. Оппозиция приходила к власти в Молдавии в 2001 и 2009 гг., а на Украине — в результате всех четырех выборов последнего пятилетия (президентские 2005 и 2010 гг. и парламентские 2006-го и 2007-го). Безусловно, в такой ситуации можно вести речь о некоей механистичности, предопределенности победы протестной платформы, но, с другой стороны, гарантия прав оппозиции обеспечивает общую гибкость системы, предохраняет от смены власти по революционному сценарию. Внешнее влияние на такие системы объективно затруднено, потому что договоренность с какой-то одной силой не обеспечивает преемственности в выполнении обязательств, принятых на себя правящей группой от имени страны. В обеих этих странах президент не обладает всей полнотой власти и типологически политическая система оказывается ближе к центральноевропейским, а не к классическим постсоветским образцам.

Белорусский же режим, наоборот, типологически близок к российскому, и на первый взгляд близость «ценностей» должна была бы стать фактором сближения. Однако парадоксальным образом в данном случае именно концентрация власти в Белоруссии на практике становит-

ся препятствием для российского влияния. Когда договориться с президентом Лукашенко не удастся, в стране попросту не находится силы, которая могла бы оказать на него результативное внутреннее давление в поддержку российской позиции.

Россия как вызов суверенитету

Непосредственно после распада СССР страны региона избрали принципиально разные модели отношений с Россией. Украина практически сразу легла в геополитический дрейф, уводящий в сторону от России. Киев активно развивал альтернативные форматы международного сотрудничества: отношения особого партнерства с НАТО, взаимодействие с соседями в Центральной Европе, и прежде всего с Польшей, ставка на страны — члены СНГ, у которых были проблематичные двусторонние отношения с Россией. Белоруссия, наоборот, продекларировала ставку на политическую реинтеграцию с Россией вплоть до создания союзного государства. Молдавия начала поиск промежуточной стратегии, исходя из того, что без поддержки России ни экономическое развитие страны, ни восстановление ее территориальной целостности окажутся невозможными.

Однако в настоящее время все три государства имеют весьма сложные двусторонние отношения с Россией, что само по себе заслуживает внимания. Более того, в значительной степени они воспринимают Россию в качестве основного вызова суверенитету. Соответственно, Киев, Минск и Кишинев нацеливаются на создание противовеса России в лице внешних игроков, а не на нахождение в ее фарватере.

Наиболее радикальный поворот произошел в политике Белоруссии. Президент Лукашенко в своих выступлениях постоянно в резких выражениях описывает политику России как по сути враждебную⁷. Очевидно, что в ряде предпринятых Россией шагов политический класс Белоруссии в самом деле увидел действия, направленные на системное ослабление ее суверенитета, если не на полный демонтаж независимости страны. В 2002 г. Белоруссии было публично предложено войти в состав России шестью областями. В 2004-м Белоруссия стала первой страной СНГ, против которой в качестве переговорного инструмента было применено «энергетическое оружие» в виде отключения поставок газа. В 2008—2009 гг. Москва настойчиво добивалась от союзного государства признания независимости Абхазии и Южной Осетии, что опять-таки трактовалось как стремление России ограничить внешнеполитический суверенитет Белоруссии. После того как попытка обеспечить свою энергетическую безопасность посредством передачи «Газпрому» трубопроводных активов не привела к искомому результату — цены на энергоносители продолжили расти, а льготный режим их переработки в Белоруссии

был свернут, — стало окончательно ясно, что стране необходима и экономическая, и общеполитическая диверсификация внешних связей.

Молдавия в течение долгого времени скорее пыталась лавировать, чем целенаправленно добивалась ослабления российского влияния на свою внутреннюю ситуацию. Тем не менее в середине текущего десятилетия она также стала объектом российских экономических санкций. На экспорт ее винной продукции в Россию было наложено эмбарго. В том числе в результате этих действий Москвы в стране сформировалось четкое понимание (хотя не все политические силы по понятным причинам готовы его публично высказать), что Россия представляет собой часть проблемы, а не ее решения⁸. Применительно к приднестровскому конфликту Россия перестала восприниматься как объективный посредник. Взгляд на Россию сторонами конфликта как на игрока, по определению поддерживающего режим Приднестровья, осложняет отношения между Москвой и Кишиневом, но одновременно развязывает руки Тирасполю, превращая РФ в заложника, а не хозяина ситуации.

Что касается Украины, то здесь наблюдается определенная цикличность. Сближение 2001—2004 гг. оказалось недолговечным из-за нежелания Украины в том или ином виде уступить контроль над своей газотранспортной системой, которая служит основным рычагом воздействия Киева на Москву. Кроме того, местные бизнес-империи считали невыгодным вступить в единое экономическое пространство с Россией, которому они в конечном итоге предпочли членство в ВТО. После прихода к власти в стране президента Виктора Ющенко (2005—2010 гг.) с его ставкой на членство Украины в НАТО настал период неприкрытой конфронтации, которую характеризуют не только газовые войны 2006 и 2009 гг., но и отзыв из Киева российского посла. После поражения на выборах Ющенко и избрания президентом в феврале 2010-го Виктора Януковича, представителя востока страны и премьера в 2002—2004 гг., маятник естественным образом качнулся в обратную сторону. Было достигнуто соглашение, согласно которому в обмен на скидки в цене на газ пребывание российского флота в Севастополе продлено с 2017-го до 2042-го, однако за этим последовала новая фаза стагнации. Расхождение экономических интересов и далее будет усиливать опасения по поводу намерений России. Москва, по всей вероятности, пользуясь сложной экономической ситуацией, будет добиваться перехода под ее контроль важных экономических активов, параллельно — благодаря обходным газопроводам — пытаясь ослабить фактическую монополию Украины на транзит российского газа в Европу, а Киев будет сопротивляться этому всеми доступными средствами⁹.

Ограничители российской политики

Предыдущий период продемонстрировал, что, несмотря на то что Россия гораздо сильнее любого из региональных контрагентов по отдельности, ее возможности наращивать свое влияние существенно ограничены. Итоги курса 2000-х в этом смысле наиболее показательны, поскольку в отличие от 1990-х годов в это время Москва действительно пыталась проводить целенаправленную жесткую политику, но тем не менее никоим образом не вернула себе всей полноты контроля над ситуацией в регионе. Это происходит потому, что возможности российской политики сталкиваются с фундаментальными ограничителями.

Во-первых, несмотря на значительную централизацию внешнеполитического курса, в сегодняшней России нет и, видимо, в принципе *не может быть полного консенсуса* относительно конкретных целей и содержания политики. В России произошла «маркетизация» внешней политики, и это обстоятельство затрудняет гармонизацию интересов различных внутренних игроков. Даже в среде государственных акторов очевиден базовый конфликт между стремлением к получению геополитических, военно-политических выгод и неготовностью брать на себя крупные затраты по оплате расходов потенциальных союзников. Тем более в этом не заинтересованы частные компании. Когда частный бизнес пытается проникнуть в страны региона, то одни компании делают ставку на использование политической поддержки Москвы, другим же выгоднее без излишней политизации договориться с местными властями. Наконец, свою негативную роль играют широко распространенная коррупция и различные непрозрачные посреднические структуры. В результате единый курс не складывается, и российская политика зачастую преследует взаимопротиворечащие цели.

Хрестоматийным примером является Белоруссия. С одной стороны, Москва демонстрирует интерес к сохранению в лице Белоруссии военного союзника и партнера в борьбе с расширением геополитического влияния Запада и запускает новые интеграционные проекты. С другой стороны, Россия постепенно лишает Белоруссию доходов от переработки и транзита энергоносителей, периодически ведет с ней различного рода продуктовые войны и не выражает желания взамен взять на себя четкие обязательства по оплате военного присутствия. По отдельности обе эти линии легко объяснимы и логичны, но вместе они лишь подрывают друг друга, предоставляя Александру Лукашенко поле для дипломатического маневра и использования лоббистских каналов внутри российских коридоров власти.

Во-вторых, безотносительно к целям политики, речь идет об *ограниченности ресурса*. Совершенно понятно, даже если вынести за скобки

долговременную тенденцию к диверсификации торговых связей стран региона и самой России, что экономическое давление нельзя применять до бесконечности. Санкции — обоюдоострое оружие. В случае их использования, в особенности многократного и/или длительного, лишь усиливаются эффект отталкивания, стремление найти новых союзников и новые рынки. Симпатии к России в странах, подвергшихся давлению, резко падают. Непосредственные результаты политики «кнута», как наглядно показал тот же газовый кризис 2009 г., когда России не удалось ни на шаг приблизиться к контролю над украинской газотранспортной системой, часто оказываются далекими от искомых, и при этом сама Россия несет экономические и репутационные потери.

Но и экономические стимулы (дешевые энергоносители, льготный доступ на рынки, открытие рынка труда) в том случае, если они применяются только для обеспечения политической лояльности постсоветских режимов, не в состоянии обеспечить надежную привязку государств-клиентов. В этом случае, с одной стороны, быстро возникают иждивенческие настроения и восприятие субсидий как данности, а с другой — не исключена «продажа» лояльности другим патронам. Любые попытки добиться снижения субсидий, как демонстрирует поведение Белоруссии, мгновенно ведут к конфликтам. В то же время в странах-адресатах усиливается осознание несопоставимости экономической мощи России и западных игроков¹⁰. Экономическая мощь ЕС и западных финансовых институтов все больше становится дополнительным фактором ослабления так называемой «мягкой силы» России.

Описанные сдвиги в идентичности населения стран — соседей России не позволяют рассчитывать на легкое привлечение на свою сторону симпатий их граждан посредством использования таких элементов «мягкой силы», как русскоязычные СМИ, православная церковь или получение образования в России.

Россия сохраняет, а в чем-то даже усиливает свой инструментальный косвенного воздействия на регион через западных партнеров. Как показал Бухарестский саммит НАТО 2008 г., в критических ситуациях — в данном случае речь шла о предоставлении Украине и Грузии так называемого Плана действий по членству в альянсе (ПДЧ) — для того, чтобы не допустить неприемлемых для себя результатов, Москва способна результативно влиять на позиции ключевых европейских столиц. Вместе с тем это обстоятельство лишь подчеркивает недостаточность инструментов прямого контроля. В контексте данной работы критически важно то, что Киев, несмотря на все давление, в 2008-м не отозвал свою заявку на получение ПДЧ, не оставив Москве иного выбора, кроме как апеллировать к западным странам и предоставить им принятие решения.

В-третьих, российская политика, адресованная Украине, Белоруссии и Молдавии, больше не является сугубо двусторонним вопросом. Россия вынуждена учитывать собственные *отношения взаимозависимости с ЕС*, которые служат ограничителем применения наиболее жестких средств давления. В тех случаях, когда российские действия не задевают жизненно важные интересы стран Запада, как это произошло в ходе грузинского конфликта 2008 г., ЕС ограничивается риторическим осуждением, и такую позицию на практике можно игнорировать. Однако когда под угрозой оказываются интересы энергобезопасности, ЕС действует более активно. В ответ на российско-украинскую газовую войну 2009-го Евросоюз не только резко усилил поиск путей диверсификации энергопоставок, но и документально — соответствующее двустороннее соглашение было подписано 23 марта 2009 г. — выразил готовность развивать двустороннее сотрудничество с Украиной и участвовать в модернизации ее трубопроводов, несмотря на негативную позицию России.

Европейский союз: новый центр притяжения

В свою очередь, за последние несколько лет Европейский союз качественно изменил свой подход к региону. До своего расширения на восток в 2004—2007 гг. интересы ЕС сводились к поддержанию стабильности и развитию экономического сотрудничества. Существовали различные форматы взаимодействия, но в целом Евросоюз не видел необходимости принимать на себя ответственность за развитие стран региона. Более того, даже непосредственные соседи Украины, Белоруссии и Молдавии из числа стран — кандидатов в ЕС не стремились к налаживанию подлинно интеграционных связей, поскольку опасались, что такие действия могут затормозить их собственное движение в ЕС.

После выхода ЕС на западные границы «промежуточной Европы» он утратил возможность занимать отстраненную позицию. Фундаментальная причина возрастающей активности ЕС на своей новой восточной периферии состоит в том, что в Брюсселе осознали: без успешной трансформации страны региона вряд ли смогут сократить разрыв в уровне благосостояния, что грозит их превращением в источник вызовов «мягкой безопасности». И наоборот, реформы, строительство функционирующей рыночной экономики и политическая демократизация, как показал опыт Центральной Европы, намного снижают этот риск и приводят к возникновению новых возможностей, в том числе для экономического проникновения. Реформы же становятся более вероятными, если ЕС сможет предложить партнерам набор стимулов.

Немаловажную роль играет и понимание того обстоятельства, что без обеспечения энергетической безопасности государств региона, без принятия ими прозрачных правил игры в этом секторе под сомнением окажется и энергетическая безопасность ряда стран — членов Евросоюза.

Дополнительным фактором оказалось снятие в 2008 г. вопроса о дальнейшем расширении НАТО. Если до какого-то момента европейские столицы могли рассчитывать на развитие отношений с регионом преимущественно в атлантическом контексте, что менее затратно, то после саммита в Бухаресте пассивная позиция означала бы консервацию имиджево невыгодного положения «двойного отказа» и общую негативную реакцию на региональные пожелания институционального сближения.

Постепенно Евросоюз продекларировал готовность выстроить с теми региональными партнерами, которые этого пожелают, отношения фактической интеграции, а не только сотрудничества. Не предоставив им перспективу полноправного членства, ЕС реально стремится к включению партнеров в свою экономико-правовую зону. При этом изначально подразумевается, что этот процесс будет очень долгим. Но поскольку Европейский союз традиционно заботится о сохранении направления, а не о скорости продвижения, о прогрессе, а не о конечном результате, то новый подход полностью укладывается в традиционные каноны внешней политики Союза.

Региональные инициативы ЕС за короткое время проделали путь от абстрактных концепций «соседства» до официально запущенной в мае 2009-го программы Восточного партнерства, в которой наряду с Украиной, Белоруссией и Молдавией участвуют также Армения, Грузия и Азербайджан.

Значение этой инициативы не следует преуменьшать. Во-первых, впервые на востоке Европы создан формат институционального взаимодействия между ЕС и постсоветскими странами, не включающий Россию. Таким образом, формально фиксируется снижение возможностей прямого воздействия России на принятие решений, зачастую непосредственно ее касающихся. Более того, поскольку традиционные партнеры Москвы не захотели заблокировать запуск этого формата и предпочли не идти на открытый конфликт со странами — лоббистами проекта, налицо снижение уровня и непрямого влияния. Хотя хорошо известно, что на практике ЕС приветствовал бы подключение России к конкретным проектам, текст основополагающих документов не содержит ссылок на необходимость координации этой инициативы с отношениями стратегического партнерства с Москвой. Поскольку разработка инициативы была ускорена после российско-грузинского конфликта, она явно отражает усиление точки зрения, согласно которой политика ЕС не должна быть заложницей отношений с Россией.

Во-вторых, инициатива Восточного партнерства ориентирована на создание отношений политической ассоциации и экономической интеграции. ЕС и внешние страны-участники заявили о готовности создать зону свободной торговли без изъятий (то, чего Россия никогда не представляла региональным партнерам даже в рамках таможенных союзов), либерализовать визовые отношения и, главное, продвигать нормативное сближение, ведущее к «конвергенции с», т. е. к принятию законов и стандартов ЕС. Если это произойдет даже в некоторых отраслях экономики, нормативный разрыв с Россией начнет нарастать. Промежуточным результатом и основой дальнейшего движения к сближению норм призваны стать соглашения об ассоциации.

В-третьих, ЕС нацеливает партнеров на многостороннее сотрудничество, подчеркивая, что реализует именно региональную политику, а не механическое сочетание нескольких двусторонних форматов¹¹.

Что касается последних, то качественный сдвиг произошел после 2008 г. в отношениях между ЕС и Белоруссией. Минск пришел к выводу, что политика ЕС нацелена не на смену режима, а на его долгую эволюцию в процессе согласования позиций. В свою очередь режим Александра Лукашенко счел возможным освободить политических заключенных, сняв тем самым главное формальное препятствие для начала диалога, и обрисовать перспективу экономической либерализации страны, чем повысил к ней интерес европейских экономических игроков. И хотя понятно, что дальнейший прогресс в отношениях будет нелинейным и в них возможны откаты и кризисы, подобные наблюдаемому после президентских выборов декабря 2010-го, но представляется, что возврат Минска к ориентации исключительно на Москву вряд ли реален. Гораздо более вероятна политика лавирования.

Отношения между Кишиневом и Брюсселем также демонстрируют положительную динамику¹². ЕС оперативно отреагировал на приход к власти в Молдавии проевропейски настроенных политиков, увеличив экономическую помощь и свое общее участие в делах страны. В 2010 г. начались переговоры о соглашении об ассоциации. Членство Румынии в ЕС будет способствовать сохранению постоянного внимания Брюсселя к Молдавии.

Сотрудничество ЕС и Украины является наиболее продвинутым. Сегодня эти отношения вызывают наибольшее разочарование в Брюсселе именно потому, что они давно переросли стадию декларативного партнерства. Дальнейшее сближение требует перехода на прозрачные европейские правила игры внутри Украины, а этому часть украинских элит осознанно сопротивляется. Тем не менее приход к власти Виктора Януковича и стоящих за ним восточнукраинских бизнес-группировок может означать скорее паузу и топтание на месте, чем существенный откат. Янукович будет пытаться сохранить ровные отношения и с Рос-

сией, и с Западом, получая экономические преимущества от обоих. Неслучайно свой первый визит он совершил в Брюссель. Существует вероятность, что разочарование предыдущими результатами и нежелание преодолевать сопротивление внутри Украины продиктует Брюсселю решение дожидаться итогов экономической политики Януковича и исхода парламентских выборов 2012 г. и лишь потом пойти на реформирование двусторонних отношений. Однако вероятен и другой вариант, а именно ускоренное заключение соглашения об ассоциации с Украиной для увеличения ее возможности балансирования.

Испытание на разрыв

Приведенный анализ делает наиболее вероятным инерционный сценарий, в соответствии с которым ослабление интенсивности взаимодействия между Россией и странами региона будет происходить постепенно, как это было до сих пор. Однако начиная со второй половины следующего десятилетия нельзя считать полностью исключенным и ускорение центробежных тенденций, запуск резко дезинтеграционного сценария. Это может произойти в случае совпадения нескольких линий развития событий.

1. В странах региона придет к власти новое поколение политиков, нацеленное на консенсус во имя европейской интеграции. При определенных обстоятельствах это может произойти уже на рубеже 2015—2016 гг. К этому времени закончится президентский срок Виктора Януковича. В 2010-м этот политик стал первым президентом Украины, который даже во втором туре не набрал 50% голосов в свою поддержку. Если его ставка на налаживание взаимопонимания с Москвой не приведет к улучшению экономического положения страны, Янукович может потерять электоральную поддержку, и уже в 2012 г. новое парламентское большинство, не исключено, добьется прихода к власти нелояльного лично президенту правительства. Тогда маятник внешнеполитических предпочтений может вновь качнуться в сторону европейского выбора. Если «неопроевропейская» коалиция извлечет уроки из прошлого и обеспечит внутреннюю консолидацию, в 2015-м она будет в состоянии добиться избрания президента с близкой идеологической платформой.

В 2016 г. от власти может быть отстранен и Александр Лукашенко. В данном случае есть две возможности. Менее вероятная связана с либерализацией страны и победой на выборах оппозиционных сил, более вероятная — с достижением аппаратного консенсуса, согласованного с ЕС, о предоставлении Лукашенко гарантий неприкосновенности в случае добровольного ухода в отставку. К власти в этом случае придет

слой аппаратчиков-технократов, заинтересованных в том, чтобы Запад признал их в качестве правящей элиты независимого восточноевропейского государства. Ситуация в Молдавии не до конца предсказуема, но в случае сохранения у власти нынешней коалиции проевропейская ориентация страны будет только углубляться.

2. ЕС перейдет к последовательному проведению «политики условий», в результате которой заработают механизмы поэтапной фактической интеграции стран региона в политико-правовое пространство Союза (зона свободной торговли без изъятий на основе стандартов ЕС и безвизовый режим). Соглашения об ассоциации с Украиной и Молдавией могут быть подписаны уже через год-два, что поставит вопрос об интенсификации сотрудничества по сравнению с тем, что предлагается программой Восточного партнерства. Отношения с Белоруссией будут развиваться намного медленнее, но страна также вряд ли останется полностью вне процесса — по крайней мере в том, что касается либерализации визового режима.

3. Выход России из экономического кризиса затянется, и параллельно внутри страны будут нарастать негативные социальные и демографические тенденции. Инструментарий, находящийся в распоряжении России, ее способность экономически поддерживать соседние страны и в конечном итоге контролировать ситуацию еще больше ослабнут, а имидж ухудшится из-за роста националистических настроений, террористической угрозы и полицейского или криминального произвола. Хуже всего, если в этой ситуации в целях повышения внутривнутриполитической привлекательности режима либо из-за неконтролируемой провокации между Россией и одним из ее соседей произойдет вооруженный конфликт или пограничный инцидент по типу тузлинского в 2003-м, когда действия РФ интерпретировались как направленные на силовое изменение линии морской границы с Украиной.

4. Противоречия между Россией и Европейским союзом усилятся до такой степени, что Россия окончательно приобретет имидж внешней силы, периферии, принципиально неинтегрируемой не только с ЕС, но и с Европой в более широком смысле, поставщика сырья с чертами страны третьего мира. Такое развитие само по себе не ведет к конфликту между Россией и ЕС, но оно заставит последний осознать необходимость принятия на себя большей ответственности за поддержание стабильности и экономическое развитие своей непосредственной восточной периферии.

«В Европу вместе с Россией»

Сценарий, благоприятный с точки зрения предотвращения дальнейшей эрозии взаимодействия России и стран региона, заключается в возвра-

те самой России на путь сближения с Европой на основе глубокой внутренней демократизации, экономических реформ и принятия европейских норм и стандартов.

Этот сценарий позволил бы резко ослабить воздействие нескольких компонентов центробежного развития. Успешные реформы внутри страны (либерализация, отказ от протекционизма, продвижение к верховенству закона, снижение уровня коррупции, борьба с национализмом) повысили бы привлекательность России в ее непосредственном окружении. Снятие постимперской заявки на обладание зоной преимущественного влияния скорректировало бы в благоприятную сторону восприятие России как основного вызова политической независимости соседних стран и личным властным позициям их руководителей. Лидерство России в региональных реформах способствовало бы ее превращению в однозначный приоритет политики ЕС, поскольку успех реформ в России потянул бы за собой остальные страны. Сближение норм сделало бы естественным взаимодействие, появление новых связей в треугольнике Россия — регион — Евросоюз. Россию стало бы не только невозможно, но и бессмысленно игнорировать, оставляя за рамками кооперационных форматов.

Однако очевидно, что рассматривать развитие событий по такому сценарию иначе как сугубо гипотетическую возможность или даже утопию — с учетом реалий сегодняшнего дня — невозможно. Во внутренней политике трудно представить себе начало радикальных преобразований как минимум до президентских выборов 2012 г., и в любом случае потребуются годы, прежде чем результаты такой работы станут известны. Во внешней сфере Россия более не воспринимает Европейский союз как приоритет. Отношения России и ЕС в договорно-правовой сфере стагнируют, ограничиваясь декларациями о партнерстве.

В такой момент невозможно ожидать, что в регионе «промежуточной Европы» сложится ситуация, благоприятная для всех. Но не больше оснований полагать, что, допустив превращение когда-то полностью подчиненных территорий в спорные, Россия сможет навсегда исключить перспективу их дальнейшей переориентации и присоединения к другому интеграционному проекту, если в этом будет состоять их выбор, просто потому, что тем самым она исключит такую перспективу для себя.

Примечания

- 1 *Motyl O. End of Ukraine and Future of Eurasia // Kyiv Post. — 2010. — May 7* (http://kyivpost.com/news/opinion/op_ed/detail/66065). Прочитанное высказывание в источнике относится к Украине, но оно справедливо и в отношении всей западной части СНГ.

- 2 Здесь и далее использованы результаты опросов Независимого института социально-экономических и политических исследований. См.: <http://www.iiseps.org>, посещения 25 февраля и 27 мая 2010 г.
- 3 Formation of a Common Identity of the Citizens of Ukraine: Prospects and Challenges: Analytical Report of the Razumkov Center // National Security and Defence. — 2007. — № 9. — P. 20.
- 4 Подробно см.: Barometer of Public Opinion / Inst. of Public Policy. — 2009. — Nov. (http://www.ipp.md/public/files/Barometru/2009/BOP_noiembrie_2009_English.pdf).
- 5 Восприятие молодежью новых независимых государств истории советского и постсоветского периодов / Некоммерческое партнерство «Международное исследовательское агентство “Евразийский монитор”». — 2009. — Апр.—май. — С. 21—22 (<http://www.eurasiamonitor.org/rus/research/event-155.html>; <http://www.eurasiamonitor.org/rus/research/event-162.html>, посещение 27 мая 2010 г.).
- 6 Тренин Д. Россия в СНГ: поле интересов, а не сфера влияния // Pro et Contra. — 2009. — № 5—6. — Сент.—дек. — С. 94.
- 7 Например, в своем послании народу и парламенту в апреле 2010 г. Лукашенко сказал, что политика России сводится к «плановым действиям, которые поставили под угрозу выживаемость нашего государства» (Коммерсантъ. — 2010. — 21 апр.).
- 8 Нынешний исполняющий обязанности президента страны Михай Гимпу четко заявил в интервью: «Если Россия говорит, что она признает нашу территориальную целостность, она должна решать этот вопрос. Там (в Приднестровье. — А. М.) на 99 процентов, если не на все 100, все зависит от РФ» (Коммерсантъ. — 2010. — 5 мая).
- 9 Уже в середине мая 2010 г., обсуждая перспективы реализации проекта газопровода «Южный поток», Янукович заявил: «Если это способ давления на Украину, то мы это понимаем. А если это конкурентная борьба, то мы к ней готовы» (Время новостей. — 2010. — 14 мая).
- 10 Когда весной 2010 г. украинское руководство договорилось о получении от России 3 млрд долл. экономической помощи в виде скидок в цене на газ, оно одновременно добивалось от МВФ предоставления 12 млрд долл. кредитов для стабилизации бюджета. Очевидно, что предоставить такую сумму Украине Россия была не в состоянии даже теоретически.
- 11 Подробнее см.: Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit. Prague. 7 May 2009. Council of the European Union. Brussels. 2009. May 7. 8435/09 (Presse 78).
- 12 Подробно см.: *Secieru S.* Integration Reloaded: Streamlining Moldova's European Course. — [S. l.], Mar. 23 2010. — (FIIA Briefing Paper; 56).

ЮЖНЫЙ КАВКАЗ-2020

Томас де Ваал

С 1991 г. история Южного Кавказа приобрела совершенно новое направление. Даже само понятие «Южный Кавказ» свидетельствует о том, что начавшаяся в 1801 г. эпоха, когда регион носил «русоцентричное» название Закавказье, косвенно указывавшее на его привязку к России, завершилась. Сегодня он вернул себе «промежуточное» положение, которое занимал в 1918—1921 гг.: Южный Кавказ не входит в состав ни одной из соседних держав, но является объектом конкурирующих интересов сразу нескольких государств. В одном важном аспекте, однако, нынешняя ситуация отличается от тогдашней: независимость Азербайджана, Армении и Грузии признана мировым сообществом, и они получили шанс постепенно построить дееспособную государственность. Такова долгосрочная тенденция, в которую укладываются все остальные события. Государственное строительство будет долгим и болезненным, три страны Южного Кавказа по-прежнему будут отставать в экономическом и политическом развитии от Турции и западнобалканских государств, не говоря уже о Евросоюзе. Вероятность возобновления вооруженных конфликтов в регионе существует, хотя и не очень большая. Но по крайней мере повторение полного коллапса 1918—1921 гг. исключено. Суверенитет трех стран больше не находится под вопросом, а их государственные институты обладают способностью обеспечить гражданам основополагающие виды услуг.

Тем не менее из-за ряда факторов ситуацию можно расценить как «предсказуемо непредсказуемую». Пограничный спор между Азербайджаном и Грузией по-прежнему не урегулирован. Конфликт вокруг Нагорного Карабаха — это дремлющий вулкан, и его извержение окажет катастрофическое воздействие буквально на все аспекты жизни региона. Новый конфликт в отношениях России и Грузии, кризис в Иране или крупный теракт способны быстро дестабилизировать ситуацию на Южном Кавказе, где государственная власть непрочна, а демократические институты слабы или вообще отсутствуют.

Из всех этих потенциальных шоковых воздействий наиболее очевидным и, пожалуй, наиболее опасным является возобновление военных действий в рамках Карабахского конфликта. Это может произойти из-за ухудшения ситуации на установленной по условиям перемирия линии соприкосновения враждующих сторон или вследствие наступления азербайджанских войск. Новая вспышка конфликта чревата весьма опасными и непредсказуемыми последствиями. Единственное, что можно сказать с уверенностью, — ее воздействие будет крайне деструктивным, «круги по воде» разойдутся далеко за пределы региона, а полную победу не сможет одержать ни одна из сторон. Внешние силы — прежде всего Россия и США — постараются добиться прекращения конфликта, но к тому моменту, как им это удастся, нанесенный ущерб будет уже очень велик. «Пятидневная война» из-за Южной Осетии наглядно демонстрирует, что даже ограниченный военный конфликт может привести к катастрофическим последствиям.

Россия и Южный Кавказ

К 2020 г. в большей мере, чем в настоящее время, проявится долгосрочная тенденция к дистанцированию региона от России. Ее гегемония на Южном Кавказе как в царские, так и в советские времена всегда была гораздо слабее, чем казалось. Власть Петербурга и Москвы опиралась на привлечение местных элит и за некоторыми исключениями предусматривала компромисс с национальными устремлениями народов региона и создание на местах институтов в рамках колониального проекта. После бурной первой половины 1990-х, когда одним из главных акторов в регионе были российские вооруженные силы (но не российское государство), влияние Москвы на Южном Кавказе неуклонно слабеет, хотя среди старшего поколения россиян все еще преобладает представление, будто это «наш регион».

«Дерусификация» принимает целый ряд форм. Во-первых, в отличие от Казахстана и прибалтийских государств этнические русские на Южном Кавказе сегодня составляют менее 2% населения. Позиции русского языка тоже слабеют, хотя для старшего поколения он остается средством межнационального общения. Отчасти это вызвано недостаточной поддержкой лингвистических и культурных инициатив в регионе со стороны российского государства. В Армении по-прежнему смотрят российские телеканалы, но в Азербайджане и Грузии они уже не пользуются популярностью. Молодое поколение, даже в Армении, черпает свой информационный и культурный багаж из глобализованных и национальных СМИ и все меньше из России.

Внешняя политика всех трех стран меньше, чем прежде, опирается на Россию, и эта тенденция будет развиваться и впредь. Грузия решительно порвала с Москвой, а российское экономическое эмбарго способствует диверсификации ее экспорта. В ближайшие несколько лет экономические связи между двумя странами будут отчасти восстановлены, да и присутствие российского бизнеса в Грузии по-прежнему достаточно велико. Но из-за событий последних лет Россия и Грузия разошлись весьма далеко — по крайней мере в мировоззренческом плане. Азербайджан уравнивает контакты с Москвой связями с Европой, США и Турцией. Для Армении Россия — ближайший союзник, и недавно две страны подписали соглашение о продлении срока аренды российской военной базы в Гюмри до 2042 г. Тем не менее Ереван предусмотрительно развивает отношения и с рядом других государств: он в больших объемах получает американскую помощь, активно участвует в настовской программе «Партнерство ради мира» и налаживает связи с Ираном.

Все это вынуждает Россию постепенно принимать новые правила игры с другими державами на Южном Кавказе: она понимает, что страны региона стремятся найти баланс интересов и другие внешние игроки обосновались там всерьез и надолго. Это — один из аспектов болезненного перехода России к статусу, по выражению Дмитрия Тренина, постимперской державы, стремящейся к роли самого влиятельного игрока в соседних регионах, но больше не желающей восстановления империи с вытекающим из этого колониальным бременем.

Влияние России в регионе все больше будет перетекать в экономическую плоскость. Россияне владеют или управляют большинством активов Армении, в том числе железными дорогами, телекоммуникационными компаниями и атомной электростанцией. В Грузии у российского бизнеса тоже есть немало собственности. Сейчас Москва приобретает газ у Азербайджана и предлагает покупать его в еще больших объемах. Подобный подход вписывается в рамки стратегии, изложенной в просочившейся в прессу российской внешнеполитической доктрине. Согласно этому документу главная цель Министерства иностранных дел состоит в создании «модернизационных альянсов», способствующих экономическим реформам в России. В этой концепции есть место и для Армении: авторы доктрины отмечают позитивный опыт, который Россия может извлечь из контактов Еревана с ЕС и НАТО, и рассматривают Армению как полезный канал импорта технологий в Россию.

Мигранты

Вопрос о миграции в Россию заслуживает особого внимания, поскольку именно она в ближайшие десять лет скорее всего станет основной формой взаимодействия между простыми россиянами и жителями

Южного Кавказа. Сегодня количество азербайджанцев, армян и грузин, проживающих в России (как мигрантов, так и новоиспеченных российских граждан), возможно, достигает 5 млн. В результате на ее территории по сути возник «мини-Кавказ», что оборачивается для обеих сторон как позитивными, так и негативными последствиями.

Один из положительных аспектов состоит в том, что миграция обеспечивает здоровую взаимозависимость Южного Кавказа и России. Данные опросов показывают, что население Азербайджана и Грузии относится к России лучше, чем политические элиты этих стран. В экономическом плане мигранты обеспечивают трем странам Южного Кавказа важный источник дохода за счет денежных переводов на родину: оценки их объема различаются, но, возможно, для каждой из них он превышает миллиард долларов в год (это почти половина государственного бюджета Армении). В России эти мигранты выполняют функции гастарбайтеров «на все случаи жизни», выполняя те виды работ, которые не пользуются популярностью у местного населения, и обеспечивают столь необходимые сельскохозяйственному и строительному секторам рабочие руки.

Среди негативных аспектов этого явления можно отметить следующее: миграция лишает Южный Кавказ самых ценных работников. Большинство среди мигрантов составляют молодые люди в возрасте от 20 до 35 лет, их отъезд пробивает зияющие бреши в структуре трудовых ресурсов и превращает деревни и небольшие города по всему Южному Кавказу (хотя на столицы это не распространяется) в мрачные зоны запустения. При этом часть наиболее квалифицированных работников старается осесть в России, не желая возвращаться домой. Впрочем, более серьезная проблема связана с тем, что в самой России «лица кавказской национальности» становятся одним из главных объектов расистской и ксенофобской дискриминации или насилия. Это в равной мере касается выходцев из всех стран региона — скинхеду все равно, кто попался ему на пути: студент-армянин или рыночный торговец-азербайджанец. Для вспышки межэтнического насилия достаточно небольшой искры: так, в 2006 г., когда в отношениях между Москвой и Тбилиси возник кризис, сотни грузин были в принудительном порядке депортированы из России. Таким образом, если экономика сближает Россию и Южный Кавказ, то политика их разъединяет. Всплеск национализма в России, вызванный экономическим спадом, в результате которого мигранты-кавказцы становятся жертвами насилия или вынуждены покидать страну, может спровоцировать серьезный кризис в двусторонних отношениях Москвы со всеми тремя южнокавказскими государствами.

Абхазия и Южная Осетия

Абхазия и Южная Осетия — явные исключения из общей тенденции к ослаблению влияния Москвы на Южном Кавказе: в 2008 г. эти две республики были фактически аннексированы Россией. Конечно, Москва начала прибирать их к рукам намного раньше, и можно утверждать, что в 2008 г. она не столько перекроила политическую карту, сколько решительно подтвердила статус-кво, сложившееся еще в 1992—1993 гг., когда эти две территории фактически отделились от Грузии.

Сегодня обе самопровозглашенные республики входят в состав российского экономического, военного и медийного пространства — хотя политические институты Абхазии в основном сохраняют самостоятельность. Тем не менее перспективы официального присоединения обеих территорий к России крайне туманны. В настоящее время Запад и Грузия поддерживают куда больше контактов с Абхазией, чем с Южной Осетией, но в предстоящем десятилетии эта ситуация скорее всего изменится. Южная Осетия невелика по территории, бедна и имеет для России намного меньшее стратегическое значение, чем Абхазия, а у осетин и грузин существуют куда более прочные традиции смешанных браков и торговых связей, чем у грузин и абхазов. Это позволяет предположить: если в российско-грузинских отношениях произойдет хотя бы небольшое потепление (оно необходимо обеим сторонам, но вряд ли случится до того, как Михаил Саакашвили покинет президентский пост в 2013 г.), Москва и Тбилиси начнут договариваться по Южной Осетии, и территория последней будет открыта для торговли с Грузией. Абхазия сильнее, больше и важнее для России в стратегическом плане. Ее грузинское население, в настоящее время изгнанное из родных мест, многочисленнее, и абхазы в большей степени настроены против его возвращения. Таким образом, прорыв в урегулировании этого конфликта крайне маловероятен, и максимум, на что могут надеяться обе стороны, — это приобретение Абхазией статуса, аналогичного Турецкой республике Северного Кипра: мирной территории, имеющей определенные связи с югом и международным сообществом, а также некоторые возможности для экономического развития.

На будущее Абхазии и Южной Осетии влияют два фактора. Первый связан с нестабильной ситуацией на российском Северном Кавказе: признаков того, что «вялотекущий мятеж» в этом регионе подходит к концу, не наблюдается. Признание российским правительством независимости Абхазии и Южной Осетии лишь осложнило дело, вызвав в Чечне, Ингушетии и трех населенных черкесами регионах — Адыгее, Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии — недовольство «двойными стандартами» Москвы, подавляющей националистические движения на собственной территории и поощряющей их в Грузии. В какой-то

момент России может понадобиться помощь Грузии и Запада для стабилизации положения на Северном Кавказе, что, в свою очередь, вынудит ее к большей гибкости в абхазском и югоосетинском вопросах.

Второй фактор — зимняя Олимпиада-2014 в Сочи. Российское правительство стремится подключить к ее проведению Абхазию, граница которой проходит всего в нескольких километрах к югу от этого города. С одной стороны, Москва хотела бы воспользоваться абхазской инфраструктурой, чтобы дополнить соответствующий потенциал Сочи́нского региона — будь то аэропорт Сухуми (обладающий большей пропускной способностью, чем аэропорт Адлера возле столицы Олимпиады) или отели, способные принять тысячи гостей Игр. Это означает, что в краткосрочной перспективе Россия будет продолжать попытки укрепить свои экономические позиции в Абхазии. С другой стороны, российские власти хотели бы разместить в Абхазии не только собственных, но и иностранных туристов, а для этого понадобится некая санкция грузинского правительства на использование территории, которую большинство стран мира по-прежнему считает частью Грузии. По обеим этим причинам после 2013 г. у Москвы возникнут стимулы, чтобы проявить большую гибкость.

Непрочность государственности

В странах Южного Кавказа государственная власть сильна, но непрочна. В основном там действует классическая постсоветская «властная вертикаль», на вершине которой находится президент. Предохранительных клапанов в институциональной структуре этих государств немного (за частичным исключением Грузии), в связи с чем выборы там до сих пор способны перерасти в кризис, как это случилось в Азербайджане и Грузии в 2003 г. или в Армении в 2008 г.

Азербайджан

Указанный дуализм силы и слабости тревожнее всего проявляется в Азербайджане: эта страна является наиболее вероятным кандидатом на серьезный кризис в период до 2020 г. Рост доходов от экспорта энергоносителей сопровождается усиливающимся расслоением общества. Сегодня азербайджанская элита стала намного сильнее и богаче, чем десять лет назад. Традиционная оппозиция маргинализирована, а политическое пространство сузилось настолько, что даже десяток человек, выходящих на демонстрацию в поддержку партии «Мусават» в центре Баку, немедленно задерживается полицией. Исключение из конституции положений о сроках пребывания президента у власти означает, что

Ильхам Алиев (в декабре 2019 г. ему исполнится 58 лет) может переизбираться на пост главы государства практически до бесконечности. Даже если сам Алиев сойдет со сцены, найти ему преемника из числа родных (им может стать, например, жена президента) или ближайшего окружения будет нетрудно.

Стабильность или дестабилизация обстановки в Азербайджане будет во многом зависеть от его нефтегазовых доходов. Согласно одному прогнозу, группа каспийских нефтяных месторождений Азери-Чираг-Гюнешли (добываемая там нефть экспортируется по трубопроводу Баку — Тбилиси — Джейхан) может за 20 лет принести стране до 400 млрд долл. Когда речь идет о нефтяных доходах, возникают два основных вопроса: не подешевеет ли нефть и на сколько хватит имеющихся запасов? Ответить на первый невозможно в принципе, но при падении нефтяных цен ниже 50 долл. за баррель доходы от экспорта «черного золота» также значительно сократятся. В 1998 г. в результате резкого падения мировых цен на нефть целый ряд иностранных компаний прекратил работу в Азербайджане.

Относительно запасов в двух недавних прогнозах отмечается, что «при объемах добычи на уровне 2009 г. нефтяные ресурсы страны резко сократятся в течение 18 лет» и, если не будут открыты новые месторождения, полностью истощатся через 20—25 лет. Ожидается, что пик добычи будет пройден уже в 2014 г. ВР, правда, утверждает, что сможет продлить жизнь месторождений Азери-Чираг-Гюнешли за счет увеличения глубины бурения и оттянуть падение добычи примерно до 2019 г.

Баку надеется, что к этому времени рост доходов от газодобычи позволит закрыть брешь, вызванную сокращением нефтяных поступлений. Страна обладает обильными запасами «голубого топлива», и к 2015 г. его добыча может достичь 20 млрд кубометров, а в 2017 г., после ввода в эксплуатацию второй очереди месторождения Шах-Дениз, она увеличится еще больше. По идее это должно дать Азербайджану стабильный источник доходов — пусть и не столь высоких, как нефтяные. Однако реализация расчетов Азербайджана на «газовое благополучие» зависит от факторов, которые он совершенно не в состоянии контролировать, от изменений на газовом рынке и особенно от разработки газоносных сланцев: в случае успеха эта технология может дать миру новый масштабный источник энергоресурсов и вызвать резкое падение цен на «голубое топливо».

Все это показывает, что будущее Азербайджана слишком зависит от непредсказуемой ситуации с сырьевым экспортом. Тревожным симптомом можно считать тот факт, что динамичные темпы роста ВВП страны в последнее время существенно снизились. Если в 2005—2009 гг. они в среднем составляли более 21%, то в 2010 г. по прогнозам должны сократиться до скромных 2—3%. Смягчить воздействие этой тенденции

призвано создание Государственного нефтяного фонда SOFAZ. В 2009 г. правительство активно использовало средства SOFAZ, потратив почти 5 млрд манатов на покрытие бюджетного дефицита, но если столь масштабные интервенции будут проводиться каждый год, ресурсы фонда быстро истощатся.

Беспокоит и тот факт, что помимо топливно-энергетической отрасли все другие сектора экономики крайне слабы. В 2009 г. на долю нефти и газа приходилось 95% совокупных экспортных доходов Азербайджана. Сельское хозяйство и промышленность (за исключением нефтяной) развиты весьма слабо. Это создает проблемы уже сейчас: нефтегазовая отрасль не может обеспечить массовую занятость — на ее долю приходится всего 1,5% общего количества рабочих мест. Кроме того, сырьевой перекос в народном хозяйстве привел к чрезвычайной концентрации экономической деятельности в столице страны Баку. По различным оценкам в этом городе и его окрестностях сегодня проживает от 55% до 88% населения страны.

Ислам и Иран

По данным социологических исследований, для азербайджанской молодежи характерен высокий уровень цинизма и тревожный «дефицит ценностей». Молодые люди полагают, что деньги и связи важнее, чем способности. Они мало интересуются политикой и с недоверием относятся как к России, так и к Западу¹. Если репутация России испорчена ее прежним статусом колониальной метрополии, то Запад считается другом правящей элиты и нефтяных компаний. Подобные ассоциации, а также усиление социальных противоречий в стране и вероятность снижения нефтяных доходов к 2020 г. неизбежно приведут к превращению ислама в политическую силу в Азербайджане.

Пока политический ислам в стране слаб по сравнению, например, с Узбекистаном. Однако социальная база для него уже формируется. Опрос, проведенный в 2006 г. в Баку социологической организацией FAR CENTRE, показал: 19% респондентов выступают за превращение Азербайджана в исламское государство, а 30% хотели бы видеть в общественной жизни страны больше элементов ислама. С тех пор подобные настроения наверняка усилились. Власти реагируют на них неуклюже: они закрыли несколько мечетей и продолжают тесно сотрудничать с официальной клерикальной элитой, унаследованной еще от советской эпохи. Однако сегодня в стране есть уже и молодые, красноречивые и образованные муллы. В большинстве своем они занимают умеренные позиции — но не все.

Политический ислам проникает в страну как с севера, так и с юга. На севере речь идет о суннитском исламе, который исповедуется в наи-

более религиозной мусульманской республике Российской Федерации — Дагестане. Новая вспышка нестабильности в Дагестане способна напрямую повлиять на ситуацию в Азербайджане, ведь в обеих республиках есть лезгинское население. С юга на него влияет шиитское течение, и этот фактор сочетается с другим серьезным вызовом, с которым Азербайджан столкнется в новом десятилетии, — исходящим от Ирана. Две страны, входившие до начала XIX в. в состав одного государства, достаточно взаимозависимы, и кризис в одной из них скорее всего окажет воздействие на другую. В Иране проживает более 20 млн этнических азербайджанцев (конкретные цифры вызывают споры, поскольку их большинство сильно ассимилировалось), и периодически прорывающееся наружу брожение в Северном Иране свидетельствует, что многие представители этого меньшинства хотели бы иметь больше возможностей говорить и получать образование на родном языке, чем им предоставляет Тегеран. Азербайджан в состоянии манипулировать этими настроениями.

Иран, в свою очередь, может доставить Азербайджану немало неприятностей, распространяя шиитский ислам в этом светском государстве, населенном шиитами. В частности, иранский телеканал «Sahar-2» ведет пропаганду на азербайджанском языке в южных районах соседней страны, называя нынешнюю правящую элиту Азербайджана «друзьями Израиля» и «врагами ислама». Лидеры оппозиции, например, Иса Гамбар, которым теперь запрещен доступ к мейнстримовским СМИ, дают интервью «Sahar-2». Иранцы также влияют на талышей — этническое меньшинство, насчитывающее 200—250 тыс. человек. Талыши проживают на юге Азербайджана, и их язык близок к фарси.

Теоретически каждая из стран заинтересована в том, чтобы в другой сохранялась стабильность. В период обострения напряженности между Ираном и США в 2006 г. азербайджанское правительство подтвердило, что не станет участвовать в возможной военной акции Вашингтона против Тегерана. Однако события имеют тенденцию к выходу из-под контроля, а потенциальных источников конфликта существует немало: только за последнее десятилетие в отношениях между двумя странами произошел ряд серьезных инцидентов. Так, в 2001 г. иранский военный корабль в Каспийском море перехватил азербайджанское гидрографическое судно, в 2005—2006 гг., когда возникла угроза американо-иранского конфликта, до 60 тыс. иранских азербайджанцев пересекли границу с Нахичеванской автономной республикой, затем в 2006 г. после публикации в иранской официальной газете карикатур, которые азербайджанцы сочли оскорбительными, в Баку прошли демонстрации протеста, а оба правительства обменялись взаимными обвинениями.

Все это подчеркивает тот факт, что в Азербайджане, как выразились эксперты из Международной группы по предотвращению кризис-

сов, сложилась ситуация «уязвимой стабильности». Существующая система создана для реализации политической и экономической повестки дня нынешней элиты. К 2020 г. она скорее всего станет менее устойчивой и более уязвимой по отношению к внутренним и внешним шокowym воздействиям. Возникающие в связи с этим риски касаются не только Азербайджана: в случае внутривнутриполитического кризиса у Баку может возникнуть соблазн разыграть «карабахскую карту» — сплотить народ за счет подготовки к новой войне с Арменией.

Армения

Из всех трех стран Южного Кавказа Армения обладает наиболее этнически однородным населением, но ее политическая система также непрочна. Приход к власти Сержа Саргсяна сопровождался арестами оппозиционеров после уличных столкновений в Ереване 1 марта 2008 г. С тех пор он стал неоспоримым лидером страны, однако легитимность власти нынешнего президента по-прежнему низка, хотя оппозиции и не удалось поддержать накал протестного движения против его режима. Из-за катастрофической ситуации в экономике (сокращение ВВП измеряется двузначным числом) и прекращения процесса сближения Армении и Турции позиции Саргсяна остаются уязвимыми. И шансы на то, что какой-нибудь кандидат от оппозиции сможет вывести людей на улицы и прийти к власти в 2013 или 2018 г., не так уж малы. Существует и возможность раскола внутри правящей элиты — этот фактор также способствует весьма осторожной линии Саргсяна в отношениях с Турцией и в карабахском вопросе: он не хочет, чтобы кто-то смог разыграть против него патриотическую карту.

Сохранение армянской государственности сегодня гарантировано — в 1991—1993 гг., когда страна зимой оставалась без электричества и отопления, сказать это с уверенностью было невозможно. Ереван — нормально функционирующий город, хотя окружающие его регионы по-прежнему живут в нищете. Главный вопрос, стоящий перед страной: сможет ли она преодолеть изоляцию в регионе за счет нормализации отношений с Турцией и урегулирования карабахского конфликта? В частности, чтобы иметь надежду на будущее процветание, Армении необходима инфраструктура Турции для связи с Европой.

Однако лидеры всех политических партий Армении дают понять, что не намерены ради экономической выгоды идти на неприемлемые, по их мнению, уступки Турции и Азербайджану в вопросах, затрагивающих ключевые элементы армянской идентичности. В частности, они предпочитают изоляцию односторонней уступке азербайджанских территорий, захваченных в ходе карабахского конфликта, которые они рассматривают как зону безопасности, необходимую для защиты армян в Нагорном

Карабахе. Это не внушает надежды на разрешение конфликта, особенно с учетом того, что позиция Азербайджана меняется исключительно в сторону ужесточения.

В том, что касается нормализации отношений с Турцией, поводов для оптимизма больше. Здесь все в основном зависит от турецкой стороны. Открытие армяно-турецкой границы и установление дипломатических отношений с Ереваном вызовет негативную реакцию Азербайджана, но принесет Анкаре ряд выгод. Это избавит Турцию от постоянных неприятностей в связи с принятием парламентами все новых стран резолюций с осуждением геноцида армян, и еще на один шаг приблизит ее к членству в ЕС. Однако решения Анкары в этом вопросе будут определяться внутриполитическими факторами. В настоящее время пойти на такой шаг готова только Партия справедливости и развития, но даже ее связывают по рукам и ногам лоббистские усилия Баку. По сути это означает, что в вопросе об открытии маршрутов на Запад, гарантирующем ее экономическое благосостояние, Армении остается ждать развития событий, на которые она не способна повлиять, т. е. более благоприятной политической обстановки в Турции.

Грузия

По уровню открытости Грузия намного превосходит соседей, но для построения полномасштабной демократии ей надо еще пройти долгий путь. Ее систему государственного управления удачно назвали «плюралистическим феодализмом»: политики конкурируют в борьбе за власть, но, получив ее, становятся практически неподотчетными народу. Подлинной централизации в Грузии нет: как в составе оппозиции, так и внутри правящей элиты, в регионах и в центре действуют конкурирующие групповые интересы и игроки, способные бросить вызов власти Михаила Саакашвили и помешать ему подобрать преемника. Президент не жалеет усилий, чтобы после ухода с должности в январе 2013 г. рычаги власти достались его людям, но он должен делать это таким образом, чтобы не вызвать осуждения на Западе. Саакашвили, в частности, удалось добиться принятия поправок к конституции, усиливающих полномочия главы правительства, поэтому он, если захочет, сможет по примеру Владимира Путина переместиться в кресло премьера.

Если не произойдет новой вспышки конфронтации вокруг Южной Осетии и Абхазии (а это не отвечает стратегическим интересам Москвы и Тбилиси, да и западные страны, а также миссия наблюдателей ЕС постараются не допустить подобного исхода), Грузия в ближайшие десять лет вряд ли будет вовлечена в какой-либо серьезный конфликт. Главный вопрос на повестке дня — сможет ли Грузия продвигаться вперед в экономическом и политическом плане или дело ограничится закреплением

позиций нынешней правящей элиты, в результате чего она останется «гибридным государством», относительно плюралистическим, но ни полностью демократическим, ни полностью европейским. В настоящее время там действует по сути однопартийная демократия, а ее руководители очень молоды. Они по-прежнему имеют солидную базу поддержки в обществе и легко власть не отдадут. Их пиаровские способности, наличие полезных друзей (особенно в Вашингтоне) и тот факт, что Грузия — более демократическая страна, чем ее соседи, дает им определенный иммунитет от критики.

Страна гордится своими экономическими успехами — рост ВВП измеряется двузначной цифрой, доходы бюджета тоже сильно увеличились. Но период легких побед остался позади. Рост поступлений в казну во многом был связан с частичной легализацией серого и черного рынка в 2004—2005 гг. Масштабная приватизация (бывший министр экономики Каха Бендукидзе охарактеризовал ее так: «Продаем все, кроме совести») тоже уже завершилась. Американская и еэсовская помощь, которую Грузии посчастливилось получить до осени 2008 г., когда разразился мировой финансовый кризис, вряд ли будет снова ей предоставлена в сравнимых объемах. Ситуация в экономике за последние годы существенно улучшилась, но существуют и серьезные проблемы — 90% деловой активности сосредоточено в Тбилиси, а уровень безработицы по-прежнему высок. Все это говорит о том, что Грузии необходима последовательная долгосрочная стратегия экономических реформ. В настоящее время правительству, похоже, не хватает профессионализма, чтобы ее разработать. Назначение министром экономики двадцативосьмилетней Вероники Кобаля, жившей прежде в Канаде, также не внушает оптимизма.

Главный вызов для Грузии заключается в ее способности и желании двигаться по пути экономической интеграции с Евросоюзом, как это сделали прибалтийские государства в начале 1990-х. Внутри правящей элиты страны существуют идейные разногласия по данному вопросу. Некоторые ее представители выступают за экономическую интеграцию с ЕС и в качестве первого шага за заключение с Брюсселем соглашения о свободной торговле. Другие (их возглавляет либертарианец Бендукидзе) считают, что подобная интеграция станет для Грузии смиренной рубашкой, и мечтают о превращении страны, как в свое время выразился президент Саакашвили, «в Швейцарию с элементами Сингапура». На практике это вылилось в размолвку между Брюсселем и Тбилиси из-за упразднения грузинским правительством ведомства по стандартам продуктов питания: в результате страны ЕС не могут импортировать большинство видов грузинской продовольственной продукции, поскольку она не соответствует действующим в Европе санитарным нормам.

Оптимистические сценарии

В регионе велико воздействие инерции. Правящие элиты занимают прочные позиции, и у них нет стимулов инициировать перемены, которые в конечном счете лишат их власти.

В основе оптимистических сценариев для Южного Кавказа лежит выполнение двух взаимосвязанных задач — решение проблем региона в сфере экономики и безопасности. Оптимальный вариант — это экономические преобразования снизу: регион мог бы двинуться по тому же пути, что в прошлом десятилетии выбрала Турция, сумевшая за счет этого обеспечить динамичные темпы роста. Движущей силой таких преобразований должны стать представители малого и среднего бизнеса — надо только обеспечить политическое пространство и стимулы, позволяющие следовать присущему им духу предпринимательства. Сама Турция могла бы сыграть в этом процессе позитивную роль, помогая соседям проводить реформы, но только в том случае, если она нормализует отношения с Арменией и превратится в нейтральную региональную державу.

Главным актором, который мог бы способствовать подобным преобразованиям, является ЕС, но для этого ему необходимо энергично добиваться заключения со странами Южного Кавказа соглашений о свободе торговли и ассоциации, которые позволят открыть для этих стран европейские рынки, обеспечат усиление их правовой системы и создадут благоприятные условия для бизнесменов. Для успеха политики ЕС на Южном Кавказе необходима добрая воля с обеих сторон. Брюссель должен проявить политическую волю, смягчив для южнокавказских стран визовый режим и предоставив им торговые привилегии, а также готовность к сотрудничеству с регионом, где простых решений не существует. Самим странам Южного Кавказа необходимо в обмен на выгоды в сфере экономики и безопасности, которые может предложить ЕС, провести экономическую и политическую либерализацию (следствием чего станет ослабление власти элит).

В том, что касается безопасности, позитивную роль могли бы сыграть совместные усилия России, США и ЕС: если их взаимоотношения будут и дальше улучшаться, они способны договориться о системе безопасности для Армении, Азербайджана и Карабаха, которую они могли бы вместе обеспечивать. Иными словами, нынешние великие державы могли бы разместить в регионе действенные миротворческие силы или разработать режим безопасности, способный убедить Ереван вернуть Азербайджану оккупированные территории в обмен на предоставление Нагорному Карабаху широчайшей автономии, но не официальной независимости. Таким образом, «перезагрузка» в сочетании с осознанием Москвой того факта, что она уже не может играть в регионе роль гегемо-

на, может расчистить путь к стабилизации обстановки в сфере безопасности на Южном Кавказе.

Примечание

- 1 См., например: <http://turkhan.wordpress.com/2010/06/12/public-opinion-survey-on-moral-and-social-stance-of-azerbaijani-youth>.

ПОЛИТ- ЭКОНОМИЯ *и* ЭКОНОМИКА

ЧАСТЬ II

ГИПОТЕЗА ТРЕТЬЕГО ЦИКЛА

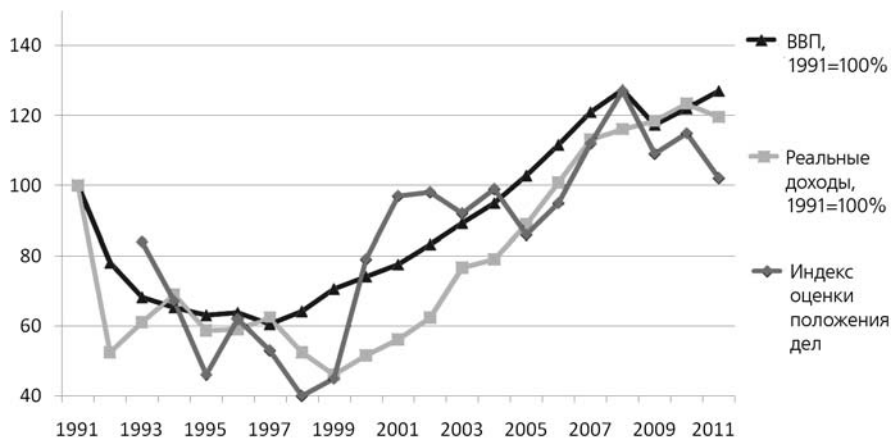
Кирилл Рогов

Если взглянуть с высоты птичьего полета на двадцать лет истории постсоветской России, то прежде всего бросится в глаза наличие в ней двух периодов, отличающихся друг от друга по своим основным характеристикам, как ночь и день. Первый период приходится на 1990-е годы и может быть с полным основанием назван *трансформационным*. Главным его содержанием стали масштабные институциональные изменения и не менее масштабная реструктуризация экономики. Основные политические и экономические институты постсоветской России в первом абрисе были сформированы именно в эти годы. Вместе с тем реструктуризация экономики протекала в форме глубокого трансформационного спада (сокращение российского ВВП достигало 35–40%) и сопровождалась драматическим падением уровня жизни (реальные располагаемые доходы в 1999 г. составляли 46% уровня 1991 г.). Еще одной характеристикой трансформационного цикла стал хронический дефицит бюджета. Этот показатель в действительности отражает высокий уровень политической нестабильности и слабость государства, не способного ни удовлетворительно собирать налоги, ни противостоять давлению в пользу увеличения расходов. Довершает картину чрезвычайно низкий уровень поддержки власти и проводимой ею политики со стороны населения во второй части этого периода: общественное мнение проходит путь от крайнего реформистского энтузиазма 1991 г. до крайнего негативизма 1994–1998 гг. в оценке политических лидеров и текущей ситуации (рис. 1).

Все как по волшебству меняется с 1999 г. Второй период постсоветской истории с полным основанием может быть назван *стабилизационным*: стабилизация стала его главным лозунгом и устремлением. Этот период характеризуется постоянным и внушительным ростом ВВП (в среднем около 7% в год) и динамичным ростом доходов населения. При этом темпы роста доходов превышали темпы роста ВВП, в то время

как в 1990-х годах темпы их падения опережали темпы падения ВВП. Кроме того, этот период характеризуется устойчиво профицитным бюджетом, что свидетельствует о переломе фундаментальных политических тенденций — правительство больше не находится в осаде. Об этом же свидетельствует и резкий перелом в динамике оценок населением положения дел в стране и вектора ее развития (см. рис. 1). Наконец, еще одной чертой, характеризующей второй, стабилизационный цикл, по общему мнению экспертов, является замедление, затухание институциональных преобразований (ср., например, динамику российских показателей в индексе трансформации фонда Бертельсмана: по индексу состояния среди 125 развивающихся стран Россия переместилась с 41-го места в 2003 г. на 65-е в 2010-м, по индексу эффективности управления — с 31-го на 107-е¹). Меняется и политический вектор: если в начале периода идея консолидации власти ассоциируется с реформами (ср. «программу Грефа»), то во второй его половине она обретает отчетливо авторитаристский дух, индексы политического развития и демократизации демонстрируют быстрый регресс.

РИС.1 Динамика реальных располагаемых доходов, ВВП и оценок положения дел в стране



Примечания:

1. Индекс оценки положения дел в стране рассчитывается как разность положительных и отрицательных ответов на вопрос Левада-Центра (ВЦИОМа): «Дела движутся в правильном направлении или события ведут нас в тупик?» плюс 100 пунктов; т. е. значение меньше 100 показывает, что баланс позитивных и негативных оценок отрицательный.
2. Данные за 2010 г. — по итогам 10 месяцев.

Кризис 2008—2009 гг. обозначил завершение второго цикла. Отметив разительные отличия, почти зеркальность характеристик двух эпох, нельзя не обратить внимание и на то, что тренды, столь ярко маркировавшие второй из них, оказались сломаны или по крайней мере надломлены в результате кризиса. Впервые с 1998 г. ВВП в 2009 г. не вырос, а сократился, причем масштабы сокращения (7,9%) сопоставимы лишь с темпами падения экономики в 1992—1994 гг. В 2010—2011 г. рост экономики восстанавливается, однако его темпы (около 4% ВВП) гораздо скромнее тех, что были характерны для посткризисного восстановления 1998—1999 гг. и предкризисного роста 2006—2008 гг. Несмотря на высокие цены на нефть, наблюдается не приток, как до кризиса, а отток капитала. Бюджет вновь верстается с дефицитом. Не восстановился и рост доходов населения. Если с 2000 по 2007 гг. их ежегодный прирост располагался в диапазоне 9—15% в год, то в 2008—2010 гг. он составлял 2—4% в год, а в первой половине 2011 г. зафиксировано сокращение реальных доходов на 4% (это разительно отличается от картины кризиса 1998 г.: тогда доходы резко упали, но затем перешли к устойчивому восстановлению). В целом экономике не удастся пока выйти на предкризисную траекторию; эксперты (в том числе в российском правительстве) не ждут возвращения к прежним показателям роста экономики и доходов, а сбалансировать бюджет правительство надеется не раньше 2015 г. Логично предположить, что эти изменения фундаментальных трендов будут, как это наблюдалось в первом и втором циклах, иметь последствия в социальной и политической сфере.

Циклы и цикличность: теоретическая рамка

В 1990-е годы происходившие в постсоциалистических странах процессы рассматривались преимущественно в рамках транзитологической парадигмы, предполагавшей, что они имели заданную, известную «точку финиша»; соответственно эмпирика их протекания осмыслялась как история промежуточных стадий и различных девиаций на траектории движения к заданной точке. Разочарование в этой парадигме в начале 2000-х годов было бурным (ср. известную дискуссию в «*Journal of Democracy*» в 2002 г.), и ее непопулярность в следующем десятилетии сравнима лишь с ее популярностью в предыдущем. В отталкивании от нее все большее распространение в отношении к России и другим странам СНГ приобретал взгляд, согласно которому период реформистского «возмущения», связанного с крушением социалистической экономики и советской империи, выглядит скорее аномалией, результатом разбалансированности и общей утраты равновесия, нежели преддверием качественно

нового этапа. Постсоциалистические режимы стран СНГ рассматривались теперь как «конкурентные авторитаризмы»: распад СССР спровоцировал открытую конкуренцию элит за доминирование, которая завершается тем, что захватившая доминирующие позиции элита приступает к консолидации на основе восстановления традиционных иерархий². Популярность вновь обрело представление о существовании некоего авторитарного/тоталитарного/патерналистского архетипа российской государственности — неизменной, органической и единственной полноценно реализуемой системы властных отношений, которая может переживать периоды кризиса или упадка, но сущностно не меняется.

Очевидная зеркальность первого и второго подходов, рассматривающих одно из двух состояний общества в качестве аномального, а другое — в качестве нормального или нормативного, а также серия «цветных революций» на территории бывшего СССР дали импульс развитию третьего воззрения — рассуждениям о колебательном характере исторической и политической эволюции постсоветских стран и актуализировали интерес к идее цикличности³. Под цикличностью здесь понимается нестабильность гибридных режимов, чередование периодов авторитарной консолидации и высокой нестабильности, связанное с расколом элит, не способных отказаться от принципа «победитель получает все», и слабостью институтов (в известном смысле эта модель выглядит репликой известного описания функционирования президентской модели власти в латиноамериканских странах в конце прошлого века⁴).

Однако цикличность — свойство не только переходных обществ и гибридных режимов. Более широкое толкование цикличности, которое можно было бы назвать социоисторическим, было предложено, как известно, Артуром Шлезингером-младшим на примере циклов в американской истории⁵. Здесь цикличность рассматривается не в качестве отклонения (неспособности найти состояние равновесия, как это трактуется в предыдущем случае), а в качестве естественной модели политической истории общества,двигающегося как бы галсами, где периоды общественной экзальтации, сосредоточенности на социальном, на рационализации социальных отношений (либеральная фаза) сменяются периодами сосредоточения на частном интересе, социальной апатии и предпочтения проверенных «старых» форм и сложившихся статус-кво любым реформам и новизне (консервативная фаза).

Хотя мягкий, «электоральный» авторитаризм и стремится редуцировать прямое влияние общества на правительство, в действительности он весьма озабочен проблемой общественного мнения, которое рассматривает в качестве важного ресурса сохранения власти⁶. В свою очередь, и общественное мнение в условиях подобных режимов обладает значительной автономией от власти (этим они и отличаются от тоталь-

но авторитарных — тоталитарных режимов) и склонно рассматривать свои взаимоотношения с властью как в известном смысле контрактные. Иными словами, в условиях электорального авторитаризма, когда население включено в процедуры легитимации власти (хотя и с весьма ограниченными правами), колебание общественного мнения между альтернативными политиками и системами приоритетов, присутствующими в общественном сознании, имеет место, даже несмотря на то, что эти альтернативные политики могут быть слабо институализированы⁷.

Наконец, общепризнанным фактором цикличности политического развития можно считать динамику бизнес-цикла: смена экономических трендов ведет к значительным изменениям в динамике занятости и доходов и соответствующим переменам общественных настроений. Эта взаимосвязь вполне ярко проявилась в переходе от первого ко второму периоду постсоветской истории России (см. рис. 1⁸). Экономическая динамика влияет не только на оценку текущей ситуации и политиков, находящихся у власти, но и на оценку тех политико-экономических доктрин и концептов, которые ассоциируются с этими политиками.

Впрочем, в известном смысле можно сказать, что три упомянутых понимания цикличности (экономический цикл, политический цикл и общественный цикл) по сути обращены на три важнейшие площадки социального взаимодействия, которые в реальности связаны нитями взаимного влияния, взаимозависимости и взаимопроникновения. Макроэкономические колебания нарушают сложившиеся формы и способы взаимодействия элит, стимулируют пересмотр укорененных в предшествующем периоде массовых представлений; в свою очередь, сдвиги общественных настроений стимулируют политическую активность элитных групп, формируют спрос на программы, предполагающие изменение правил игры и смену приоритетов в экономике, чтобы переломить экономическую динамику. По сути это три вершины одного треугольника.

Ниже мы попытаемся представить взгляд на проблему циклов в постсоветской истории России в перспективе указанных трех взаимосвязанных уровней: смены макроэкономических трендов, эволюции преобладающих настроений в общественном мнении, изменения правил взаимодействия.

В целом можно констатировать, что на протяжении первых двух циклов облик страны менялся достаточно радикально, хотя и в совершенно различных смыслах. По итогам первого в общем в стране сложилась рыночная экономика, однако значительные материальные трудности этого процесса вызвали глубокое разочарование общества в тех базовых концептах, которые дали импульс преобразованиям. Во втором цикле, напротив, благосостояние граждан неуклонно рос-

ло, позитивные изменения происходили на микроуровне (см. статью Дэниэла Трейсмана в настоящем издании), в то время как эволюция общественных и политических практик была инспирирована «духом реакции» на «лихие девяностые».

Третий цикл: макроэкономический аспект

Всматриваясь в различия двух циклов постсоветской истории и характер перехода от одного к другому, следует сделать важную оговорку. Кризис 1998 г., безусловно, стал триггером этого перехода: он нанес мощный удар по финансовой олигархии и открыл дорогу политике финансовой стабилизации, девальвация рубля позволила правительству резко сократить свои обязательства, а экономике быстро перейти к фазе динамичного роста за счет импортозамещения. Вместе с тем кризис 1998 г. не был *причиной* перехода к фазе роста.

Показательно, что к экономическому росту в 1997–2000 гг. перешли все без исключения страны бывшего СССР независимо от проводимой экономической политики, структуры экономики и политической ситуации. Причина, очевидно, кроется в том, что к концу 1990-х годов был в целом завершен определенный этап реструктуризации основных секторов экономики, реформы имущественных отношений, а также сформирована новая система внутренних и внешних рынков, что и создало предпосылки восстановительного экономического роста⁹. Характерно, что и в России экономический рост был зафиксирован впервые по итогам второго полугодия 1997 г. Иными словами, исход кризиса (переход к политике финансовой стабилизации и фазе динамичного восстановительного роста) был предопределен теми экономическими условиями, которые сложились к концу 1990-х годов. Переход от первой ко второй фазе имел прежде всего структурные причины: завершение определенного этапа реструктуризации экономики, сокращение неэффективного сектора до приемлемых размеров, которые не препятствовали росту в реструктурированном секторе.

Как выглядит на этом фоне российский кризис 2008–2009 гг.? Каковы его структурная природа и возможные последствия? С самого начала кризис стал объектом острой полемики тех, кто считал его причиной преимущественно воздействие мирового финансового кризиса, и тех, кто считал такое воздействие лишь спусковым крючком для сдутия «внутреннего пузыря». Однако совокупный эффект кризиса не оставляет, кажется, шанса сторонникам первой точки зрения. Россия продемонстрировала в 2009 г. максимальные размеры снижения ВВП среди крупных экономик мира (–7,9%, ближайший «конкурент» — Мек-

сика — упал на 6,5%), максимальной оказалась и амплитуда перепада от предкризисного роста до «дна» кризиса (16 процентных пунктов, ближайшие «конкуренты» — Мексика и Турция — имели перепад в 9,8 и 9,4 процентного пункта), особенно пострадали строительство и сектор финансовых услуг, Россия лидировала и по темпам сокращения потребительского спроса. Все это указывает на общий перегрев экономики¹⁰.

Действительно, экономический рост в России на рубеже 1990—2000-х годов носил восстановительный характер и опирался на расширение экспорта, а также внутреннего спроса (импортозамещение). В середине 2000-х он был поддержан значительным притоком капитала в страну, что позволило обеспечить опережающий рост доходов и потребительского спроса, а также быстрое расширение кредитования как предприятий, так и потребителей¹¹. Однако опережающий рост доходов и внутреннего спроса вел к одновременному быстрому увеличению внутренних цен и расширению импорта, в результате дальнейший рост доходов оказывал все меньшее стимулирующее влияние на промышленность. Модель роста, основанного на быстром расширении внутреннего спроса, уперлась в потолок, а финансовый кризис выдернул из-под нее подпорку в виде массивного притока капитала. Иными словами, мы имеем дело с кризисом той модели роста, которая обеспечивала успехи 2000-х годов. Однако кризис 2008—2009 гг. не стал причиной структурных изменений в экономике, а быстрое восстановление цен на нефть привело к тому, что посткризисный рост во многом повторяет прежний сценарий. Если это предположение верно, мы находимся в фазе созревания предпосылок нового структурного кризиса, связанного с невозможностью дальнейшего устойчивого роста экономики без нового этапа ее структурной перестройки.

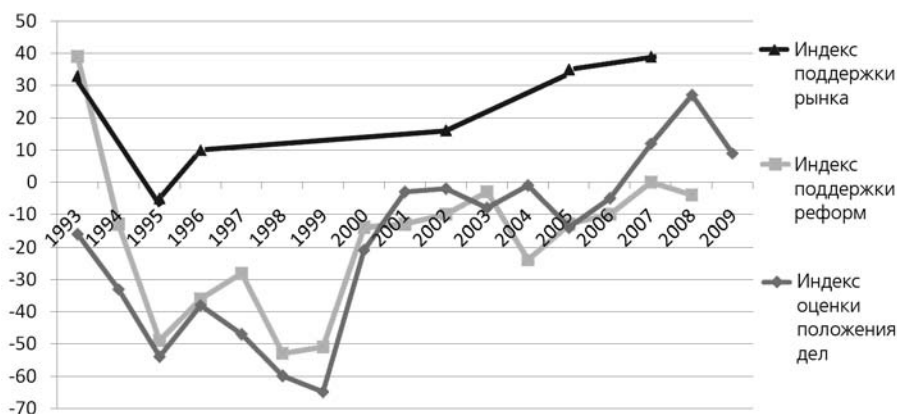
Низкие темпы роста экономики (2,5—4% в год) и низкие темпы роста или стагнация реальных доходов выглядят сегодня наиболее вероятным инерционным сценарием на ближайшие годы, осуществимым лишь при достаточно благоприятной конъюнктуре сырьевых рынков. При этом правительство будет испытывать недостаток средств для одновременного стимулирования экономики и исполнения социальных обязательств. Исчерпание возможностей прежней модели экономического роста означает не только необходимость искать новую модель, но и неизбежную коррекцию господствующих социальных настроений, оценок и ожиданий, а также возможностей и стратегий элитных групп. Эта коррекция и ее социальные и политические последствия, по нашему мнению, преимущественно и будут определять основное содержание третьего цикла постсоветской истории России и определяют его траекторию.

Либеральная и консервативная фазы: российский вариант

Если вновь обратиться к российской истории последних 20–25 лет, но теперь уже в разрезе динамики социальных ожиданий и предпочтений, а также тех эффектов, которые порожидала эта динамика в политической сфере, мы вновь увидим несколько стадий и два главных тренда.

Первый этап (конец 1980-х — начало 1990-х годов) характеризуется доминированием в общественном мнении и общественной дискуссии двух основных политических концептов, во многом определявших вектор политического развития. Первый концепт — это «реформа». Прошлое и текущее положение вещей оцениваются крайне негативно, характеризуются как «застой», «стагнация», в то время как альтернатива и желаемое будущее связываются с глубокими «реформами». Второй важнейший тренд социальных представлений — выбор в пользу децентрализации, понимаемой здесь предельно широко: это и самостоятельность предприятий, и расширение экономических и политических прав граждан, и независимость различных ветвей и институтов власти, общественных организаций и прессы. В целом под децентрализацией следует

РИС.2 *Динамика поддержки рынка, реформ и оценки положения дел в стране*



Примечание.

Индекс поддержки рынка высчитывался из распределения ответов на вопрос Левада-Центра (ВЦИОМа) об отношении к переходу к рынку: из суммы удвоенного значения доли высказавшихся за быстрый переход и значения доли высказавшихся за постепенный переход вычитается удвоенное значение доли высказавшихся против перехода и значение доли затруднившихся ответить.

понимать идею передачи прав и полномочий от вышестоящих уровней иерархических структур к структурам более низкого уровня, идею расщепления и распределения власти между различными этажами и институтами. Предпочтения в пользу децентрализации нашли свое последовательное отражение в политическом перевороте 1991 г. и политике первого постсоветского правительства России: свободные выборы, свободная пресса, либерализация цен и экономической жизни, предоставление значительной автономии регионам, разделение властей, сокращение полномочий и зоны ответственности центрального правительства.

Однако на протяжении следующих пяти лет (1993—1998 гг.) нарастало разочарование в результатах движения в этом направлении и, соответственно, в определивших это направление ключевых концептах («реформы», «рынок» и пр.). Это разочарование достигло кульминации в 1998—1999 гг. (рис. 2), и в итоге предпочтения и политические доктрины, доминировавшие в общественном сознании 2000-х годов, оказались прямо противоположными тем, что были отмечены в первой стадии, точнее сказать — и формировались в отталкивании от них. Два центральных концепта нового периода — это «стабильность» и рецентрализация, получившая в политическом языке эпохи общий ярлык — «вертикаль власти». «Стабильность» в системе ценностей приобретает безусловный приоритет в сравнении с идеей изменений и «реформ», а последние признаются лишь в той степени, в какой они не противоречат интересам «стабильности» (именно поэтому, например, констатация населением чрезвычайно низкого качества институтов не сопровождается спросом на их реформирование). Параллельно возвращение полномочий с более низких этажей социальной иерархии на более высокие неизменно встречает одобрительное или нейтральное отношение общества. Если в предыдущем цикле основной тренд состоял в стремлении к «расщеплению» власти (можно вспомнить о той значительной роли, которую играли в политической жизни Государственная дума, Конституционный суд, губернаторский корпус, независимые медиа), то теперь гарантом «стабильности» выглядит некий образ синкретической власти, оказывающей решающее влияние на большинство сфер социальной жизни. Соответственно ценность и значимость разделения властей, автономии территорий, свободных медиа, политической конкуренции резко снижается в глазах общества.

Предпосылки второго перехода: эрозия ценностей

Глубокое разочарование в результатах политики, связанной с концептами, получившими предпочтение в общественном мнении начала 1990-х годов, стало важнейшим фактором популярности новой политической

идеологии, доминировавшей в прошедшем десятилетии. Но столь же очевидно, что по мере достижения целей политики «стабилизации» спрос на «стабилизацию» начал снижаться. Постепенно возвращали утраченные позиции понятия «реформы» и «рынок» (см. рис. 2). Ана-

ТАБЛИЦА 1. *Распределение ответов на вопрос:
«В каком направлении развивается сейчас
политическая жизнь России?» (Левада-Центр)*

Ответ	1997	2000	2005	2006	2007	2009	2010
Развитие демократии	14	26	32	33	36	36	37
Восстановление советских порядков	12	14	7	6	9	9	9
Становление диктатуры	4	6	12	14	13	14	19
Нарастание хаоса, анархии	54	37	30	22	14	21	12
Затруднились ответить	17	17	18	24	28	20	24

ТАБЛИЦА 2. *Распределение ответов на вопрос:
«Сколько политических партий необходимо
России?» (Левада-Центр)*

Ответ	1994	1999	2004	2008	2010
Одна сильная правящая партия	31	43	34	32	18
Две или три большие партии	30	35	44	45	58
Много небольших партий	9	5	6	8	10
Политические партии не нужны	10	5	6	6	3
Затруднились ответить	20	12	9	6	11
Баланс: за многопартийность / против	39/41	40/48	50/40	53/38	68/21

лизируя динамику характеристик, которые люди давали политическому процессу на протяжении 2000-х годов, мы увидим, что в начале периода резко сокращалось число тех, кто оценивал ситуацию как «хаос, анархию», и столь же быстро росло число тех, кто оценивал ее как «развитие демократии». С середины 2000-х годов доля оценок «хаос, анархия» продолжал интенсивно сокращаться, но доля оценок «развитие демократии» больше не росла, наоборот — быстро росла доля затруднившихся

ся ответить (табл. 1). После кризиса этот вопрос также выглядит для населения неочевидным. Если на первом этапе безусловной ценностью выглядит сам по себе процесс снижения неопределенности и турбулентности, то на втором все более актуальным становится вопрос о качестве достигнутой «стабилизации» и ее перспективах. Так, для голодающего человека цена еды практически ничем не ограничена — он готов израсходовать на нее все свои ресурсы, однако по мере насыщения вопрос

ТАБЛИЦА 3. *Динамика распределения ответов на вопрос: «Нужны ли общественные движения, партии, которые бы находились в оппозиции президенту и могли оказывать серьезное влияние на жизнь страны?» (Левада-Центр)*

Ответ	2001	2002	2005	2007	2009
Нужны	59	56	61	66	71
Не нужны	23	24	25	20	16
Затруднились ответить	18	20	14	14	13

издержек на еду становится для него центральным: вопрос будущего, движения вперед — это возможность снизить цену, заплаченную за еду в первом цикле.

Притом что политические практики 2000-х годов следовали рецептам «рецентрализации» и встречали в основном одобрительную реакцию населения, в динамике социальных предпочтений можно обнаружить улики сдвигов в противоположном направлении. Так, сторонники и противники многопартийности составляли примерно равные группы, в начале 2000-х годов противники многопартийности были в меньшинстве (50:40), во второй половине 2000-х доля сторонников многопартийности последовательно возрастала, достигнув соотношения 70:20 (табл. 2). Это тем более примечательно, что в официальной политической риторике второй половины 2000-х все настойчивее пропагандировалась идея «доминирующей партии». Аналогичная динамика наблюдается и в ответах на вопрос, нужны ли сильные оппозиционные партии, способные оказывать влияние на власть: доля положительных ответов на протяжении 2000-х годов последовательно возрастала (табл. 3).

Показательна и динамика в оценке понятия «порядок». Ценность этого концепта выглядит во второй половине 2000-х уже не столь без-

условной, как на рубеже 1990—2000-х годов. При ответе на вопрос, что важнее, порядок или права человека, в 1997 г. распределение ответов в пользу порядка составило 60:27, в конце 2000-х в этой альтернативе сторонниками порядка выступают чуть более 50%, в то время как сторонниками прав человека — около 40% (табл. 4). Наконец, поставленные перед предельно жестким выбором между демократией, ассоциированной с «беспорядком», и порядком, ассоциированным с подавлением свобод, респонденты на рубеже 1990—2000-х совершали выбор в пользу порядка в соотношении 75—80% против 9—11% стойких сторонников демократии, а в конце 2000-х годов первая группа составляла 60—70%, в то время как доля безусловных сторонников демократии — около 20% (табл. 5).

ТАБЛИЦА 4. *Динамика распределения ответов на вопрос:
«Что сейчас важнее: порядок в государстве или
соблюдение прав человека?» (Левада-Центр)*

Ответ	1997	2007	2009
Порядок в государстве	60	54	51
Соблюдение прав человека	27	36	39
Затруднились ответить	13	10	10

ТАБЛИЦА 5. *Динамика распределения ответов на вопрос:
«Что важнее: порядок, даже если придется пойти
на нарушения демократических принципов,
иди демократия, даже если придется предоставить
свободу разрушительным элементам?» (Левада-Центр)*

Ответ	1993	2000	2004	2006	2007	2009	2010
Порядок	75	81	75	68	68	59	56
Демократия	11	9	13	11	18	18	23
Затруднились ответить	14	10	12	21	15	22	21

Даже из этих данных видно, впрочем, что речь вовсе не идет о каком-то решительном повороте в представлениях общества; кроме того, можно указать на ряд других опросов, определенно демонстрирующих, что выбор в пользу патерналистских моделей доминирует. (Следует помнить, что идеологический и политический плюрализм

в наиболее массовых российских медиа значительно и искусственно ограничен; общество фактически отрезано от аргументации сторонников децентрализации и политического плюрализма.) Однако приведенные данные, на наш взгляд, демонстрируют, что представление о том благе, которое несут с собой централизм и «синкретическая» власть, проблематизируется в общественном мнении, выбор в пользу соответствующих моделей теряет свою энергию и однозначность, а логика централизации выглядит в значительной мере исчерпанной. В известном смысле можно сказать, что точно так же, как плюралистические практики 1990-х годов продолжали существовать в конце того десятилетия, хотя уже не отвечали общественному спросу, политические практики конца 2000-х годов ориентированы в реальности на общественный спрос начала этой декады.

Кроме того, стоит помнить, что популярность политического концепта «централизации» на протяжении 2000-х годов поддерживалась не только отталкиванием от предшествующего опыта, но также стабильным и быстрым ростом экономики и доходов. Последние в результате выглядели следствием первого. Кризис 2008—2009 гг. разорвал причинно-следственную связь этих процессов, формировавшуюся в массовом сознании 2000-х, и продемонстрировал, что «централизация» (вертикализация) власти не является сама по себе двигателем роста экономики и доходов. Не меньшее влияние резкое замедление экономики и роста доходов может оказать и на оценку в массовом восприятии концепта «стабильности». «Стабильность» выглядит безусловной ценностью в фазе выхода общества из периода высокой неопределенности или в период позитивной экономической динамики, в последнем случае «стабильность» означает «стабильность позитивных изменений». Когда и тот, и другой факторы перестают действовать, на фоне низких или отрицательных темпов роста доходов «стабильность» неизбежно будет «менять окраску» в восприятии общества и все более осмысляться как «стагнация».

В данном случае мы хотели указать на значительную контекстуальную обусловленность предпочтений, отдаваемых в конкретный исторический период той или иной политической парадигме. Россияне в массе своей ни в коей мере не являлись убежденными демократами на рубеже 1980—1990-х годов, но вряд ли также являются врожденными сторонниками идеи «твердой руки» и централизма сегодня. Меняющиеся параметры социального и экономического контекста (наличие/отсутствие нестабильности и наличие/отсутствие экономического роста) будут вести к смещению доминирующих политических предпочтений, «перевзвешиванию» ценности тех или иных социально-политических доктрин.

Элиты: «навязанный консенсус» и публичное соревнование

Влияние экономической динамики на политические тренды происходит преимущественно по двум взаимодействующим каналам: с одной стороны, меняется социальное самочувствие населения и соответственно его политические оценки и предпочтения¹², с другой — экономическая динамика влияет на настроения и стратегии элитных групп, обладающих ресурсами для защиты своих экономических интересов. Как известно, именно расколы в элитах, спроецированные на массовые ожидания и оценки, формируют политические размежевания и ведут к возникновению политической конкуренции (таково общее правило модели политической конкуренции по Шумпетеру).

Чтобы оценить траектории возможных изменений в плоскости межэлитных взаимодействий, нам вновь придется прибегнуть к ретроспекции. И здесь снова обнаруживаются два периода, отмеченные противонаправленными тенденциями. Во второй половине 1990-х годов в России складывалась система, в рамках которой обладающие ресурсами элитные группы могли формировать свои политические «представительства» и соответствующую политическую инфраструктуру (медиа, партии, общественные организации), чтобы консолидировать общественную поддержку и использовать ее в конкуренции с другими элитными группами в борьбе за ресурсы и полномочия. Это происходило как на федеральной политической сцене, так и на региональных, в том числе в крупных городах, где экономическая дифференциация элит находилась на должном уровне¹³. В 2000-х годах формировалась противоположная система: именно отказ элитных групп от претензий на политическое представительство, их отказ от апелляции к населению в борьбе за свои интересы стало условием сохранения за ними ресурсов и полномочий («отказ от политики»). У тех же, кто пытался использовать политические рычаги, т. е. мобилизовать общественную поддержку, ресурсы, позволяющие это сделать, отбирались (это объясняет, почему империи одних олигархов были разрушены Кремлем, а другие имели возможность не только сохранить, но и укрепить свои позиции).

Эту новую ситуацию, составляющую один из фундаментов «путинской системы», мы предложили называть в применении к российским условиям «навязанным консенсусом»¹⁴. Такой консенсус опирается на способность доминирующего игрока блокировать политизацию межэлитных конфликтов (трансляцию их в публичную сферу) с помощью кнута и пряника¹⁵. Однако важно опять же иметь в виду, что этот «консенсус» сформировался и поддерживался в ситуации постоянного роста экономики и доходов, что значительно снижало остроту меж-

элитных конфликтов: выбор в пользу конфронтации выглядел нерациональным, так как сохранение статус-кво или даже некоторый проигрыш в условиях растущей экономики является значительно более привлекательным результатом, нежели перспектива лишиться «места на рынке». Начало перехода от публичной конфронтации 1990-х годов к новой системе взаимоотношений не случайно совпало с переходом к фазе экономического роста. В свою очередь, как можно предположить, новая экономическая ситуация, стагнация доходов и экономики в целом скорее всего приведут к распаду этой системы. Пока рынок растет, в центре игры — раздел дополнительных доходов, а в выигрыше — большинство участников, на стагнирующем рынке игрокам нечего делить, кроме имеющихся у них ресурсов, и любой выигрыш — это чей-то проигрыш, наконец, на сокращающемся рынке игра сводится к борьбе за перераспределение убытков, и проигравших всегда больше, чем победителей. Кроме того, в фазе роста население склонно благожелательно относиться к действующей власти и сложившимся статус-кво, что снижает потенциальную эффективность апелляции к нему недовольных элитных групп, и наоборот — в фазе стагнации или сокращения доходов отношение населения к сложившимся правилам и иерархиям становится более критичным, и, соответственно, эффективность действий ущемленных элитных групп в публичной сфере возрастает.

Итак, в фазе стагнации или слабого роста экономики совокупное действие перечисленных факторов будет способствовать разрушению системы «навязанного консенсуса» и стремлению элит вернуться к практике публичного состязания посредством политизации межэлитных конфликтов (одну из первых ласточек такого рода можно усмотреть в конфликте вокруг отставки мэра Москвы). В свою очередь, публичная конкуренция элит будет стимулировать поляризацию в общественном мнении и формирование групп поддержки новых политических фракций и выдвигаемых ими концептов на фоне постепенного разочарования в ценностях прежней эпохи («стабильность», «централизация»), тем более что «негативный» опыт 1990-х годов, обеспечивавший им популярность в начале периода, становится все менее актуальным.

«Отложенные проблемы» и эффект «слабого» роста

В известной мере российский кризис 2008—2009 гг. и предстоящую фазу российской истории уместно воспринимать в контексте кризисов южноазиатских стран конца 1990-х годов. Быстрый рост в разви-

вающихся странах нередко позволяет обществу и правящим группам игнорировать неоконченность трансформационных преобразований, отодвигает на задний план проблему плохих институтов. Экономический рост идет рука об руку с ростом коррупции, которая в течение известного периода выглядит даже стимулирующим фактором — помогает преодолевать институциональные барьеры, способствует ускоренной концентрации капиталов, позволяет перераспределять общественные издержки, использовать «купленные» преимущества для прорыва на новые рынки¹⁶. Негативные эффекты коррупции выглядят «допустимым злом» на фоне очевидных успехов экономики и быстрого роста доходов наиболее активных социальных слоев и групп. Однако замедление роста или его прекращение коренным образом меняет ситуацию: институциональные проблемы вновь оказываются в центре общественного внимания, коррупция и принципы «дружеского капитализма» (в российском варианте правильнее говорить о «кланово-бюрократическом» капитализме) превращаются в главный социальный раздражитель.

Накопленные резервы позволили российскому правительству смягчить непосредственные финансовые и социальные последствия кризиса 2008—2009 гг., однако окончательным выходом из него можно считать лишь возвращение к высоким темпам роста экономики. Низкие темпы роста, вполне удовлетворительные для развитых экономик, оказываются неприемлемыми для сохранения социальной стабильности в развивающихся экономиках со слабой институциональной средой. При характерном для российской экономики распределении доходов (около 50% всех доходов приходится на 20%-ную группу наиболее обеспеченных) низкие темпы роста не смогут обеспечить для большинства населения ощутимой прибавки в доходах и будут выглядеть как стагнация. Вопрос о справедливом распределении плодов экономического роста в этой ситуации выдвигается в центр повестки дня, а попытки «баронов рынка» перераспределить издержки, связанные с ухудшением конъюнктуры, приводят к резкому росту недовольства.

Итак, если замедление роста экономики и доходов ведет к актуализации «спящих проблем», то какие болевые точки могут оказаться в центре общественного внимания и консолидировать недовольство? Прежде всего, как уже было сказано, в фокусе общественного внимания должны оказаться коррупция и принципы «кланово-бюрократического капитализма». Возвращение России к периоду открытых политических противостояний и массовой политизации с высокой долей вероятности будет проходить под лозунгами, связанными с понятием «справедливости». Спрос на демократию в России на рубеже 1980—1990-х годов был связан с желанием освободиться от тотального контроля, обрести большие пра-

ва и свободы, в том числе свободу предпринимательства, обрести независимость от государства и авторитета власти. Новый спрос на демократию может оказаться существенно иным: весьма вероятно, что он будет подразумевать стремление добиться более справедливого распределения доходов, большего равноправия в возможностях, большего контроля над государством со стороны общества. Так что, возможно, по содержанию и духу он окажется гораздо более левым, нежели тот, что имел место двадцать лет назад. Однако именно выход на политическую арену «массовых интересов» способен предотвратить повторение ситуации 1990-х годов, когда преимущества демократии и публичной конкуренции были в значительной степени приватизированы ведущими элитами.

Второй важнейшей и наиболее вероятной линией развития новых политических конфликтов представляется оппозиция «центра» и «регионов». Регионализм как фактор российской политики, заявивший о себе во второй половине 1990-х годов, обладает мощнейшим потенциалом; попытка купировать, сдерживать этот фактор, фактически лишив регионы политического представительства, предпринятая в 2000-х годах, может носить исключительно временный характер и вызвать в перспективе эффект «отдачи».

Весьма характерно, что фактическая самостоятельность регионов — один из немногих политических вопросов (вероятно, единственный), относительно которых даже в конце 2000-х годов мнение большинства населения кардинально расходилось с мнением центральной власти и лично Владимира Путина. Так, на протяжении второй половины 2000-х в пользу возвращения к выборности глав регионов высказывалось 60—65% опрошенных, в то время как официальная позиция (и позиция Путина), состоявшая в последовательном отстаивании нового порядка, поддерживалась лишь 25—30% населения. Это распределение ответов характерно, впрочем, при постановке общеполитического вопроса («Какая система Вам кажется лучшей?»), когда же людей спрашивают, хотят ли они, чтобы их губернатор или мэр избирался населением или был назначен вышестоящей инстанцией, число сторонников прямых выборов (во всяком случае, в крупных городах) вырастает до 75—80%, в то время как число сторонников назначения сокращается до 8—15%¹⁷. Очевидно, что в такой ситуации вопрос о выборности губернаторов вернется в политическую повестку дня при первых же существенных признаках ослабления позиций центральной власти. Более того, именно этот вопрос выглядит идеальным фокусом консолидации протестных настроений и пассивного недовольства, точкой пересечения интересов региональных элит и разочарования населения.

Внутрирегиональные конфликты, т. е. конфликты между назначенцами-губернаторами и местными элитами, несут в себе наибольший

потенциал политизации общества, связывая воедино региональную (локальную) и федеральную политические сцены. Это было хорошо заметно на примере событий в Калининграде в начале 2010 г. Конфликт части региональной элиты с назначенным из Москвы губернатором Георгием Боосом привел к массовому митингу, на котором звучали требования отставки Путина. В этой ситуации вполне ярко проявились те политические риски, которые несут назначенные губернаторы для центрального правительства в условиях ухудшения экономической ситуации. Даже сугубо внутрирегиональный конфликт приобретает здесь характер противостояния региона Центру и вызывает эскалацию недоверия политике федерального правительства в целом.

Можно перечислить и ряд других болевых точек, способных генерировать конфликты с широкими последствиями. Назовем лишь еще одну — вероятность кризиса корпоративного управления в крупнейших компаниях (независимо от того, кто является основным акционером — государство или частные лица). Влияние номинальных собственников на деятельность таких компаний в последние годы ослабевало, а влияние менеджмента росло, в то время как механизмы внешнего контроля выстроены плохо. Благоприятная конъюнктура позволяла этим компаниям существовать в состоянии постоянной экспансии, опиравшейся как на политическую поддержку правительства, так и на высокую доступность внешнего финансирования. В результате компании жили фактически в условиях мягких бюджетных ограничений, оправдывая их надеждами на будущие прибыли. Изменения внешних условий в совокупности с сокращением спроса может привести к резкому ухудшению их финансового положения. При этом стоит иметь в виду, что эти компании сегодня выступают в роли «кошельков» центральной власти, оплачивающих политическую инфраструктуру «мягкого авторитаризма». В этой ситуации конфликты интересов разных уровней управления компаний могут быстро перекинуться в «политику», вызвав эрозию этой инфраструктуры.

Впрочем, в данном случае важны не столько конкретные точки бифуркации, которые история до времени будет хранить от нас в тайне, но системные причины, способные их вызывать. По окончании фазы восстановительного роста и периода перегрева, в условиях более «трудного роста» и соответственно более низких его темпов, методы «ручного управления» и чрезмерная централизация будут обнаруживать растущую неэффективность. В условиях «трудного роста» экономике необходимо будет «сбросить балласт», казавшийся не столь тяжелым в период «легкого роста». Политика «стабильности» и сохранения статус-кво будет все более превращаться в политику «защиты балласта».

Заключение.

Базовый сценарий: возвращение вперед

Если концептуализировать теоретическую рамку наших интуиций, связанных с предстоящим десятилетием, то стоит обратить внимание, что обычно под инерционным сценарием в прогнозировании подразумевается линейная пролонгация существующих трендов. Наша попытка рассматривать предстоящий период в контексте двух предыдущих циклов — «трансформации» и «стабилизации» — позволяет несколько иначе подойти к вопросу. Переход от первого цикла ко второму выглядит как весьма резкий и глубокий разворот и экономических, и социальных трендов, как радикальное отталкивание от предшествующего периода. В свою очередь, логика экономических процессов, равно как и логика общественных ожиданий и предпочтений, общая «повестка дня» второго цикла выглядят к настоящему моменту в значительной мере исчерпанными. В связи с этим в качестве инерционного сценария для 2010-х годов мы предполагаем некое общее реверсивное движение, частичный возврат на новом уровне к предпочтениям и проблематике 1990-х годов. Период бурного роста 2000-х был временем, возвращаясь к терминологии Шлезингера, преимущественно «частного интереса», сопряженного с консервативным скепсисом в отношении возможности и необходимости социальных и институциональных изменений. Отсутствие легких рецептов экономического роста с большой вероятностью заставит общество вновь обратиться к поиску решений в институциональной и социальной сферах.

Второй особенностью нашего анализа является предположение, что ухудшение экономической динамики будет оказывать влияние не только на население, но и (причем в первую очередь) на элиты, связанные сегодня правилами «навязанного консенсуса». Это означает, что диффузия сложившейся политической системы может происходить на фоне экономической динамики, которая вовсе не выглядит как кризисная. Сложившаяся сегодня в России система политических и экономических взаимодействий очень молода, формировалась «с колес» в условиях крайне благоприятной внешней конъюнктуры. Ее способность адаптироваться к иным экономическим условиям неизвестна, а импульсы, способствовавшие ее формированию, выглядят в значительной степени растраченными.

Итак, перечислим основные выводы и предположения:

- реакция на преобразования начала 1990-х годов, накапливавшаяся в общественном мнении на протяжении 1993—1998 гг., дала импульс движения в противоположном этим преобразованиям направлении (рецентрализация вместо централизации, стабильность вместо реформ);

- утверждению новых политических практик, отвечавших ценностям «порядка», «стабильности» и «рецентрализации», оказал значительную поддержку экономический рост 2000-х годов;
- вместе с тем в общественном мнении 2000-х энергия выбора в пользу ценностей, выразившихся в этих практиках, постепенно затухает, актуальность такого выбора снижается, возникают признаки спроса на бóльшую сбалансированность политических механизмов;
- кризис и последующее длительное замедление или остановка роста будут стимулировать спрос на альтернативные модели политического устройства и социальной организации, идея «централизации» будет быстро терять ценность в глазах общества, а с идеей «стабильности» это будет происходить более медленно;
- ухудшение экономической конъюнктуры приведет к эрозии и распаду режима «навязанного консенсуса» в отношениях элит, межэлитные конфликты вновь выплеснутся в публичную сферу, стимулируя распад идеологического консенсуса вокруг доктрин прошлого цикла.

На наш взгляд, это инерционный базисный сценарий, который вряд ли может быть изменен локальными усилиями внутренних игроков, например, ужесточением цензуры и политического контроля, давлением на оппозицию, дальнейшей централизацией механизмов управления. Такие меры (а вероятность обращения к ним в ближайшее время представляется достаточно высокой) на фоне слабой экономической конъюнктуры либо не будут давать никакого эффекта, либо приведут лишь к эскалации базовых противоречий между старыми политическими и управленческими практиками и новым общественным спросом. Как это бывает в фазе «заката» политического тренда, против него будут играть даже случайные события — природные и техногенные катаклизмы (вроде пожаров летом 2010 г.). Новые потрясения на сырьевых рынках способны быстро развернуть этот базовый сценарий в формат кризисного.

Для изменения же базового сценария понадобятся события, способные вновь развернуть общество в сторону поддержки мобилизационной повестки дня. В 1990-х годах роль внешнего стимула, обеспечивавшего такую поддержку, играла война на Кавказе. Впрочем, подобные события одновременно нанесут тяжелый удар по репутации Путина, окончательно лишат его роли «гаранта стабильности», а утрата этой роли и падение «рейтинга», в свою очередь, подорвут фактическую легитимность пребывания Путина у власти и приведут к быстрому снижению лояльности госаппарата и элит.

Примечания

- 1 Bertelsmann Transformation Index // <http://www.bertelsmann-transformation-index.de>.
- 2 *Levitsky S., Way L.* The Rise of Competitive Authoritarianism // *J. of Democracy*. — 2002. — Vol. 13. — № 2. — Apr. — P. 51–65.
- 3 См., например: *Hale H.* Regime Cycles: Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia // *World Politics*. — 2005. — Vol. 58. — № 1. — Oct. — P. 133–165.
- 4 *O'Donnell G.* Delegative Democracy // *J. of Democracy*. — 1994. — № 5 (1).
- 5 *Шлезингер А.* Циклы американской истории / Пер. с англ. — М., 1992.
- 6 В терминах Роберта Дали такой режим следует трактовать как «инклюзивную гегемонию» (*Dahl R. A.* Polyarchy: Participation and Opposition. — [S. l.]: Yale Univ. Press, 1972). О понятии «электоральный авторитаризм» см.: *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition* / A. Schedler (ed.). — Boulder, CO: Lynne Rienner, 2006.
- 7 Были предприняты попытки приложить эту схему и к советско-российской истории (*Breslauer G. W.* Reflections on Patterns of Leadership in Soviet and Post-Soviet [Russian] History // *Post-Soviet Affairs*. — 2010. — Vol. 26. — № 3. — P. 263–274), однако механизмы влияния общественного спроса на политические практики в Советском Союзе и постсоветской России существенно различаются.
- 8 См. также обсуждение этой взаимосвязи: *Treisman D.* Presidential Popularity in a Hybrid Regime: Russia under Yeltsin and Putin // *American J. of Political Science*. — 2011. — Vol. 55. — Iss. 3. — July. — P. 590–609.
- 9 *Гайдар Е. Т.* Долгое время: Россия в мире: Очерки экономической истории. — М., 2005. — С. 399–409.
- 10 См.: *Смирнов С.* Факторы циклической уязвимости российской экономики // *Вопросы экономики*. — 2010. — № 6.
- 11 См. об этом: *Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России: Экономический рост 2000–2007* / Под ред. Е. Т. Гайдара и др. — М.: Дело, 2008.
- 12 См.: *Treisman D.* Op. cit.
- 13 О роли «расколов» в формировании политических режимов российских регионов см.: *Гельман В.* Политические режимы переходного периода: российские регионы в сравнительной перспективе // *Российский конституционализм: политический режим в региональном контексте*. — М.: Центр конституц. исследований МОНФ, 2000.
- 14 Подробнее см.: *Рогов К.* Демократия-2010: прошлое и будущее плюрализма в России // *Pro et Contra*. — 2009. — Т. 13. — № 5–6. — Сент.–дек.
- 15 Понятие «навязанного консенсуса» в применении к России было рассмотрено в: *Гельман В.* Второй электоральный цикл и трансформация политического режима в России // *Второй электоральный цикл в России, 1999–2000 гг.* / Под ред. В. Я. Гельмана, Г. В. Голосова и Е. Ю. Мелешкиной. — М.: Весь мир,

2002, где, впрочем, речь идет о выборном цикле 1999—2000 гг.; наше использование термина несколько отличается от интерпретации, предложенной в этой пионерской работе.

- 16 О различной роли неформальных институтов в развивающихся странах см.: *Helmke G., Levitsky S. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda // Perspectives on Politics. — 2004. — Vol. 2. — № 4. — P. 725—740*; о роли коррупции в экономическом развитии восточноазиатских стран см.: *Kang D. C. Crony capitalism: corruption and development in South Korea and the Philippines. — [S. l.]: Cambridge Univ. Press, 2002.*
- 17 См. опросы Левада-Центра в Москве и Перми в 2010 г. (<http://www.levada.ru>).

ПОЛИТЭКОНОМИЯ РОССИЙСКОГО РАЗВИТИЯ

Дэниэл Трейсман

У прогнозирования скверная репутация. Попытки предсказать будущее развитие общества часто заканчиваются вердиктом «попал пальцем в небо». Не помогают и специальные знания, которыми обладают прогнозисты. В недавно опубликованной работе, ставшей плодом двадцатилетних исследований, психолог Филип Тетлок выяснил, «насколько точны прогнозы сотен экспертов по десяткам стран и таким разным темам, как переход к демократии и капитализму, экономический рост, межгосударственные конфликты и распространение ядерного оружия». Выяснилось, что специалисты попадают «в яблочко» ненамного чаще, чем «дилетанты, просто строящие догадки, и шимпанзе, играющие в дартс, либо взятые наугад экстраполяционные алгоритмы»¹.

Существуют очевидные причины, по которым точно предугадать эволюцию сложных систем почти невозможно. Путь политического и социального развития той или иной страны — результат взаимодействия огромного числа отдельных игроков, реагирующих на информацию из многочисленных, меняющихся источников и зачастую преследующих свои собственные стратегии. В любой момент можно выявить в недавнем прошлом определенные закономерности. Однако нет никаких гарантий, что они будут действовать и дальше, — часто само их обнаружение создает стимулы к переменам. Непросто и собрать воедино локальные тенденции, чтобы получить прогноз на макроуровне. Сказанное не означает, что все предсказания по определению неверны: если их делается достаточно много, некоторые окажутся точными. Но если это выяснится лишь задним числом, то особой пользы такие прогнозы все равно не принесут.

Так стоит ли игра свеч? Все же да. Если мы не можем определить, какой из многочисленных возможных путей выберет история, размыш-

ления над их конфигурациями, развилками и пересечениями все равно полезны. Это по меньшей мере даст возможность быть готовыми быстро интерпретировать реальное развитие событий. Вместе с тем попытки «систематизировать» будущее формируют определенную дисциплину мышления и привычку видеть перспективу, что полезно и при осмыслении настоящего. Вы волей-неволей начинаете думать о том, как сочетаются друг с другом различные аспекты действительности.

Итак, я начну с краткого обзора текущей экономической и политической ситуации в России. То, что мы видим, естественно, зависит от особенностей нашего взгляда. То, что фиксирует фотограф, есть результат особенностей его объектива и длительности экспозиции. В своей знаменитой работе французский ученый Фернан Бродель проводил различие между тремя подходами к изучению истории². Традиционная *histoire événementielle* (событийная история) сосредотачивает внимание на индивидах и событиях. В ее рамках прошлое предстает как «масса мелких фактов», череда дней и моментов, собранных в «стремительные, драматические, произносимые на коротком дыхании нарративы». Во времена Броделя этой методике противопоставлялась история «циклических колебаний», разбивающая прошлое на промежутки в 10, 20 и даже 50 лет. Наконец, существует история «большой длительности» (*longue durée*), охватывающая целые столетия.

Чтобы выявить закономерности в российской политико-экономической ситуации, я сначала сосредотачиваюсь на «общем плане», анализируя изменения, произошедшие в стране за последние двадцать лет, и сравниваю ее путь развития с другими посткоммунистическими государствами. После этого я обращаюсь к «крупному плану» — рассматриваю краткосрочные тенденции³. На основе этого анализа я делаю вывод о том, что политическое развитие России, вероятно, будет зависеть от положения дел в экономике, и предлагаю несколько сценариев, каждый из которых представляется возможным. В заключение я попробую оценить некоторые из «предполагаемых величин» («known unknowns»), способных изменить направление развития событий, и делаю краткие выводы.

Политико-экономическое развитие России с 1992 г.

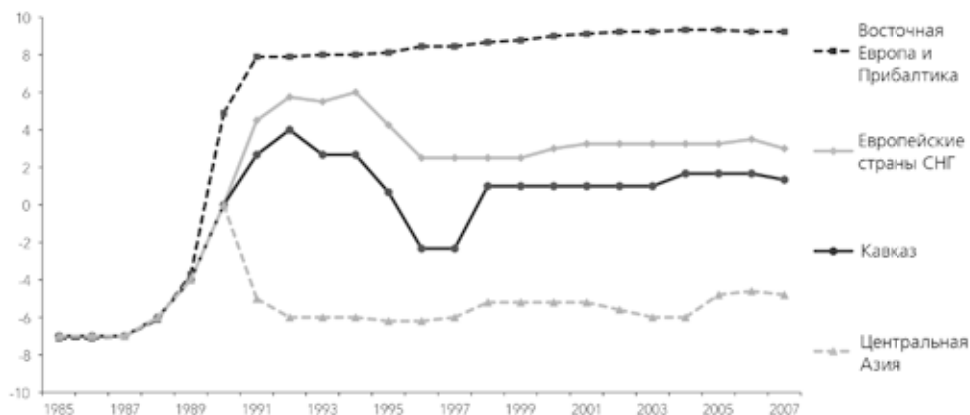
«Общий план»

Насколько изменились политика и экономика России за последние двадцать лет? Что касается политики, то мы видим, что в начале 1990-х в стране поднялась волна демократизации. Достигнув высшей точки в 1994-м, она начала отступать. Впрочем, «демократизация», пожалуй, не совсем верный термин. По сути это была волна дезинтегра-

ции, распада, демонтажа институтов и практики советской эпохи. Как бы то ни было, демонтированные советские институты повсюду заменялись новыми, формально демократическими. Политическая практика также обретала куда больший демократизм. Менялись не только высшие властные структуры. Дезинтеграция затронула и связи между различными уровнями госаппарата. Сначала произошла децентрализация власти, затем ее рецентрализация. Административная иерархия была «сплющена», а затем восстановлена в виде «вертикали власти», причем этот процесс начался за несколько лет до того, как Путин ввел данный термин в широкий политический обиход.

Такого рода тенденции в политической жизни России необходимо рассматривать в региональном контексте. Та же самая волна дезинтеграции и реинтеграции прокатилась по всем посткоммунистическим странам — от Словении на западе до Таджикистана на востоке. Последствия этого процесса различались в зависимости от расположения страны на оси Восток — Запад⁴. В Центральной и Восточной Европе, а также в Прибалтике административные структуры были перестроены, а иерархия восстановлена преимущественно на демократической основе. То же происходило и на Балканах, но там реинтеграцию примерно на десять лет задержала война. В Центральной Азии, напротив, демонтаж институтов советской эпохи носил сугубо поверхностный характер: в дальнейшем они были «отремонтированы» и покрыты тонким слоем «краски» народовластия. Реконсолидация происходила в условиях авторитаризма, что привело к возникновению автократических режимов. На Кавказе (Азербайджан, Армения, Грузия) и в европейских государствах СНГ (Россия, Украина, Белоруссия, Молдавия) итоги оказались значительно более разнородными — как по странам, так и хронологически. В Белоруссии и Азербайджане восстановление порядка осуществлялось в основном авторитарными методами, в Молдавии — преимущественно демократическими. В других странах (включая Россию) результатом стало возникновение гибридных систем, где элементы реальной и формальной демократии сочетаются с определенными чертами авторитаризма. Пока неясно, произойдет ли со временем «дрейф» гибридных режимов к одному из двух полюсов, т. е. их превращение в полностью демократические или полностью автократические системы, и если да, то как скоро это может случиться. На рис. 1 показаны средние рейтинги уровня демократии, составляемые в рамках проекта «Polity», для различных групп посткоммунистических стран в хронологической перспективе.

В экономической сфере преобразования в России за последние двадцать лет шли по трем направлениям: становление рынка, модернизация и глобализация. Прежде всего на месте планового хозяйства возникла экономика, основанная на рыночных отношениях и частной собственно-

РИС.1 Демократия в посткоммунистических странах (рейтинг «Polity»)**Источник:**

Polity IV (Sept. 2009 revision) // <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>. Восточная Европа и Прибалтика: Болгария, Венгрия, Польша, Румыния, Словакия, Чехия, Латвия, Литва, Эстония. Европейские страны СНГ: Белоруссия, Молдавия, Россия, Украина. Кавказ: Азербайджан, Армения, Грузия. Центральная Азия: Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан. Рейтинг «Polity»: 10 — «чистая» демократия; -10 — «чистая» автократия

сти. Сегодня 69% работников в стране заняты в негосударственном секторе (в 1990 г. таких было всего 17%)⁵. По сравнению с тем же периодом доля жилого фонда, находящегося в частной собственности, возросла с 30% до 82%⁶. К 2009-му российский фондовый рынок по объему вышел на тринадцатое место в мире⁷. Параллельно с развитием рынка росло и производство. Даже по официальным статистическим данным об объеме ВВП (преувеличивающим стоимость продукции, производившейся до распада СССР), национальный доход на душу населения с поправкой на паритет покупательной способности возрос с примерно 8 тыс. долл. в 1990-м до 19 тыс. долл. в 2009 г. Объем реального конечного потребления домохозяйств с 1990 по 2008 г. увеличился в два с лишним раза⁸.

Кроме того, за последние два десятилетия Россия пережила радикальную модернизацию. В 1990-м для большинства россиян персональные компьютеры были чем-то из разряда научной фантастики. По состоянию на 2008 г. они имелись уже у половины семей⁹. Сегодня почти 40% домохозяйств подключены к Интернету, а для Москвы и Санкт-Петербурга эта цифра превышает две трети. В 1989-м меньше трети семей в России имели доступ к телефонной связи¹⁰. К 2008 г. на каждого россиянина приходилось в среднем 1,4 мобильного телефона (в 1992-м — 0,004)¹¹. Количество высших учебных заведений по сравнению с 1990 г.

возросло в два с лишним раза, при этом особенно динамично развивались негосударственные вузы¹². Совокупная доля студентов выросла с 52% выпускников средних школ в 1991-м до 75% в 2007 г. — сегодня она выше, чем во Франции, Италии и Великобритании¹³. В 1990-м вузы окончили 401 тыс. россиян, а в 2008 г. — 1,4 млн¹⁴. С 1992-го доля работников с высшим образованием увеличилась с 16% до 28%¹⁵.

Одновременно Россия восстанавливала связи с внешним миром, особенно с Европой. Об этом наглядно свидетельствуют статистические данные о торговле, поездках и иных контактах. Российский экспорт увеличился с 54 млрд долл. (12% ВВП) в 1992-м до 472 млрд (28% ВВП) в 2008 г., а импорт — с 43 млрд (9 % ВВП) до 292 млрд (17% ВВП)¹⁶. Число россиян, выезжающих в страны «дальнего зарубежья», почти утроилось — с 8 млн в 1993-м до 22 млн в 2009 г.¹⁷ Наибольшей популярностью пользуются Финляндия (3 млн человек), Турция (2,4 млн), Египет (1,8 млн), Китай (1,7 млн) и Эстония (1,6 млн). В 1990-х россияне сделали 41 млн международных телефонных звонков, а в 2002 г. — 1,1 млрд. В 2007-м они пользовались международной телефонной связью в течение 29 млн часов — в среднем на каждого жителя страны пришлось по 12 минут¹⁸.

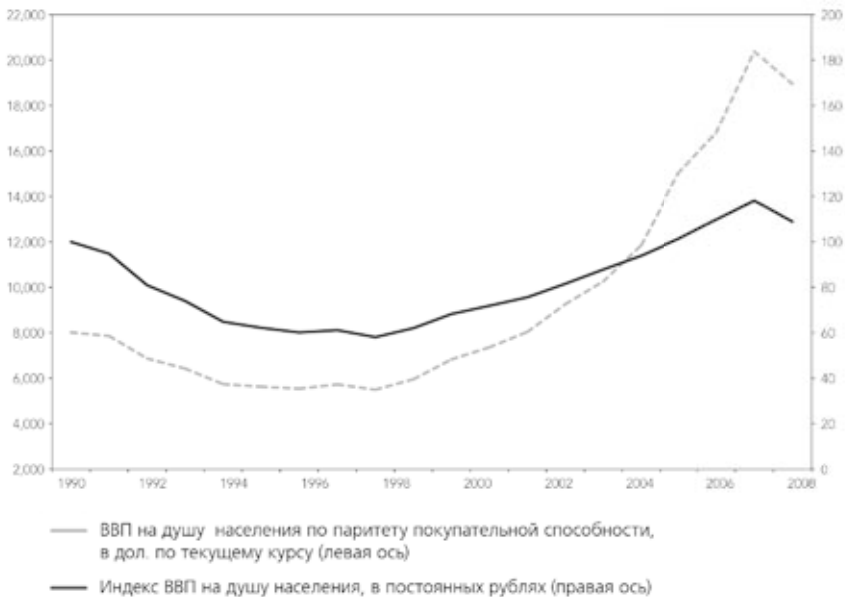
Все больше россиян учится за рубежом. По данным ЮНЕСКО в 1999 г. за границей учились 20 тыс. человек, а в 2008-м — 41 тыс., в том числе 20 тыс. в Западной Европе и 10 тыс. — в Центральной и Восточной Европе¹⁹. Россияне также вкладывают свои капиталы в зарубежную недвижимость. Согласно одной из оценок общая сумма составляет 10 млрд долл. в год. Причем речь идет не только об олигархах, покупающих виллы во Франции: риелторы сообщают, что большим спросом у граждан России пользуются недорогие квартиры в пригородах Лондона, Берлина и Штутгарта²⁰. По результатам социологических опросов сегодня большинство россиян (53%) считают, что их стране — если представится такая возможность — стоило бы вступить в Евросоюз²¹.

Таким образом, «общий план» свидетельствует о быстрых темпах развития рынка, модернизации и интеграции с внешним миром, особенно с Европой. В то же время политическая система страны застряла между полюсами авторитаризма и демократии. Те, кто вслед за Сеймуром Липсетом считает, что модернизация способствует утверждению свободы в политической сфере, ожидают, что при сохранении нынешних тенденций в экономике политическая жизнь страны в какой-то момент также начнет эволюционировать в сторону либерализации. Подобно тому как в 1990-е демократия распространилась в южном направлении — на Балканы, она продвинется и на восток, в европейские страны СНГ. Другие, впрочем, полагают, что авторитарные элементы в составе нынешнего режима удушат позитивные экономические тенденции. Хотя оба этих варианта возможны, более вероятным мне представляется первый.

«Крупный план»

А что мы увидим с близкого расстояния, сосредоточиваясь не на долгосрочных тенденциях и процессах, а на краткосрочной динамике? Возьмем сначала экономику. Здесь долгосрочный тренд связан с модернизацией и развитием, но краткосрочные тенденции демонстрируют крайнюю волатильность. В начале 1990-х доходы россиян резко снизились, затем, после 1998-го, начали быстро расти, а потом застыли под давлением мирового экономического кризиса 2008—2010 гг. (рис. 2). Первоначальное падение было вызвано сочетанием внешнего шокового воздействия и внутренних изъянов экономической системы. Самым мощным из внешних шоков стало резкое падение нефтяных цен в 1980-х годах и их продолжавшееся снижение, в результате которого в 1998-м «черное золото» стоило всего 9 долл. за баррель. К этому добавлялись хронические экономические проблемы, унаследованные от советской эпохи (некачественные и устаревшие основные фонды, нелогичное географическое размещение про-

РИС.2 ВВП на душу населения в России, 1990—2009 гг.



Источники:

World Bank, World Development Indicators, 2010; данные Росстата (октябрь 2010 г.)

мышленных мощностей), а также последствия катастрофических импровизаций Горбачева (тройное увеличение денежной массы за 1985—1991 гг., большая внешняя задолженность, разрушение централизованной координации экономической деятельности при недостаточной либерализации народного хозяйства). Возобновление роста доходов населения после 1999-го стало результатом, во-первых, позитивного эффекта девальвации 1998 г., во-вторых, роста нефтегазовых цен и, в-третьих, отдачи от рыночных реформ 1990-х. Начиная с 2005-го, как отмечает Владимир Милов, рост обеспечивался также значительным притоком частного иностранного капитала.

Этот экономический цикл существенно повлиял на развитие событий в политической сфере. Сдвиги в экономической ситуации, как они виделись российскому обществу, влияли на уровень поддержки действующих политических лидеров. Здесь проявлялась та же тенденция, что и в других странах: когда граждане видели, что экономика процветает, власти предрежащие пользовались популярностью. Если же дела в экономике шли плохо, рейтинги лидеров резко падали. Свою роль играли и другие факторы. Так, две чеченские войны недешево обошлись Кремлю в плане поддержки в обществе, хотя во время крупных терактов или в периоды интенсивных боевых действий народ сплочивался вокруг российского триколора. А после войны с Грузией в 2008-м рейтинги Путина и Медведева тотчас же подскочили на 10—15 процентных пунктов. Но все же именно по представлениям общества об экономической ситуации в стране можно достаточно точно предсказывать меру одобрения действий руководителей государства²².

В то же время возможности лидеров осуществить те или иные политические шаги увеличиваются или уменьшаются в зависимости от рейтинга поддержки. Падение рейтингов придает силы оппозиции, побуждая элиты и группы интересов в парламенте, региональных органах власти, федеральном госаппарате, СМИ, деловых кругах и т. д. выдвигать взаимно противоречивые требования и блокировать реализацию любого последовательного политического курса. Когда же глава государства пользуется широкой поддержкой, препятствия на пути реализации его политической программы, как правило, не возникают.

Тем самым в периоды популярности лидера политический курс страны и управленческий стиль во многом зависели от взглядов и целей соответствующего главы государства. В первые годы после прихода к власти Горбачева (1987—1989 гг.), когда у него была широкая поддержка, он решился ослабить контроль над обществом, экспериментировал с либерализацией экономики и медленно продвигался в сторону демократизации политических институтов. Ельцин в свой звездный час (1990—1992 гг.) сделал выбор в пользу полностью конкурентных вы-

боров, поддержал самоопределение других союзных республик и широкую автономию российских регионов, а также создал фундамент экономической системы, основанной на частной собственности и свободе предпринимательства. Путин за те 10 лет, что его рейтинг достигал заоблачных высот, усилил полномочия силовых ведомств, серьезно ослабил гражданские права и сдержки и манипулировал выборами, одновременно проводя разумную макроэкономическую политику и помогая своим кремлевским соратникам в их деловых предприятиях.

Изменения, связанные с формальными институтами, влияют на политические результаты значительно меньше, чем перемены в экономической сфере и общественном мнении. Принятие Конституции 1993 г. вопреки опасениям критиков не позволило президенту, пусть и обладавшему теперь широкими полномочиями, навязывать все, что ему вздумается, обессиленному парламенту. Более того, реформы еще активнее, чем прежде, блокировались оппозиционно настроенными депутатами, губернаторами и группировками бизнеса. И напротив, масштабная рецентрализация власти в 1998—2002 гг. не сопровождалась существенным изменением характера политических институтов. Изменилась политическая практика — как в рамках формальных институтов, так и за их пределами.

К примеру, формально высшие должности по-прежнему замещались через механизм демократических выборов. Со временем, однако, произошла деградация этой процедуры. Все более открыто на выборах всех уровней стали применяться различные трюки, уловки и рычаги давления, призванные обеспечить режим наибольшего благоприятствования для действующих должностных лиц. Поскольку на федеральном уровне власть пользовалась подлинной популярностью, на общенациональных выборах такие манипуляции не отражались существенно на результатах, которые в целом соответствовали данным заслуживающих доверия экзит-поллов. Если бы лидеры страны попытались использовать аналогичные методы в условиях низкой популярности, нет уверенности, что такая тактика увенчалась бы успехом. В этом и заключается один из серьезных источников неопределенности в будущем.

В большинстве случаев президенты России пытались усилить свою популярность, во-первых, обеспечивая рост доходов граждан (или по меньшей мере сохраняя их на прежнем уровне) — пусть даже в ущерб долгосрочным целям, а во-вторых, принимая по некоторым вопросам решения, которые отвечали запросам общества. Решение Ельцина приступить в 1991-м к ускоренным экономическим реформам соответствовало тогдашним общественным настроениям, как и курс на замедление этих реформ, взятый годом позже. Применение президентом силы против парламента в 1993 г. также было поддержано большинством населе-

ния. Путинская риторика о «наведении порядка», расширение (умеренное) роли государства в экономике, возвращение к советской мелодии государственного гимна, «наезды» на олигархов — все эти шаги пользовались популярностью²³. На деле Путин шел наперекор предпочтениям народа прежде всего тогда, когда это было необходимо для выполнения первой задачи, т. е. для обеспечения роста (или по крайней мере сохранения на прежнем уровне) реальных доходов граждан: из всех путинских инициатив его либеральная экономическая политика пользовалась наименьшей поддержкой.

Одним словом, динамика политической жизни страны за последние двадцать лет, взятая «крупным планом», определялась взаимодействием двух факторов: во-первых, экономическими результатами и, во-вторых, целями, а также в какой-то мере тактическим мастерством лидеров в Кремле. В отдельные периоды немалое значение имело и мнение общества по конкретным вопросам. Изменение всех этих факторов играло более важную роль, чем перемены в формальных институтах.

Что впереди?

Основываясь на опыте двух последних десятилетий, можно с немалой долей уверенности предположить, что формальные институты в ближайшем будущем не окажут определяющего влияния на характер политической жизни в России. Нынешняя Конституция и другие законы обладают достаточной гибкостью, чтобы в перспективе послужить базой для более или менее демократической политической практики. Кроме того, как мы видим, на динамику политических процессов влияют также войны и другие трагические события.

Но если следующие десять лет окажутся похожими на прошедшие двадцать, очень многое будет зависеть от темпов и характера экономического роста. Определить его влияние на ситуацию сложно по той причине, что рост оборачивается разными, даже противоположными последствиями на тех двух уровнях, о которых говорилось выше. В ракурсе «общего плана» ускорение экономического прогресса будет подстегивать модернизацию страны и ее интеграцию в Европу, все более затрудняя задачу контроля над обществом. По мере повышения уровня образованности населения расширится доступ людей к Интернету, распространится буржуазное и космополитическое мировоззрение, управлять потоками информации и выборным процессом станет сложнее. Однако на «крупном плане» мы увидим иную картину: повышение темпов роста скорее всего будет работать на популярность действующих лидеров, укрепляя их отнюдь не демократический режим²⁴.

С большой долей уверенности можно сказать, что совокупным результатом всего этого станет противоречивая ситуация, в рамках которой экономическое развитие будет упрочивать существующий политический режим и одновременно помогать обществу его «перерастить». Само по себе улучшение экономических показателей не ускорит перехода к другой политической системе. Наоборот, оно будет помогать действующим лидерам удерживать власть и, возможно, даже позволит им ужесточить репрессии, не встречая особого противодействия. В то же время этот процесс подготовит общество для ускоренного перехода к более демократическому строю, когда — а рано или поздно это неизбежно произойдет — экономическая ситуация ухудшится. В тот момент станет ясно, что «крот истории» свое дело уже сделал.

И напротив, снижение темпов экономического роста замедлит эволюцию российского общества в сторону модернизации и самостоятельности индивида («общий план»), но при этом заставит громче звучать голос оппозиции, вызовет раскол в правящей элите, а возможно, и смену руководства («крупный план»). Подобный поворот событий усилит конкуренцию в политической жизни, по крайней мере на первом этапе. Дальнейшее — при прочих равных условиях — будет зависеть от того, продолжит ли экономическая ситуация ухудшаться или наметится оживление. В первом случае нестабильность будет нарастать, во втором — у новых лидеров появятся благоприятные возможности для консолидации своей власти. Чем более современным и глобально интегрированным окажется на этот момент российское общество, тем больше шансов, что такая консолидация будет проходить в относительно демократических условиях.

Каково наиболее вероятное развитие событий в экономике страны в ближайшие десять лет? Владимир Милов (см. его статью в настоящем издании) и ряд других специалистов предполагают, что к моменту мирового финансового кризиса рост в России зависел от двух факторов — повышения нефтяных цен и притока иностранных инвестиций. Кремль хотел бы инициировать рост «нового типа», основанный на высоких технологиях, за счет государственной поддержки нанотехнологического и других передовых наукоемких секторов экономики. Однако поскольку конкурировать с мировыми лидерами в данной сфере не так просто и к тому же сегодня на долю высокотехнологичных секторов приходится лишь 3% российского ВВП, представляется маловероятным, что подобные проекты позволят уже в краткосрочной перспективе существенно повысить темпы роста в России²⁵. Если исходить из этого, события, на мой взгляд, могут развиваться по трем сценариям, причем не исключено, что они будут в той или иной степени сочетаться.

Согласно первому сценарию, экономический рост в стране будет незначительным, а то и нулевым. Если цены на сырье не повысятся или

даже понизятся, а на смену характерной для последних десятилетий доступности дешевых кредитов придет новая эпоха «дорогих денег» и особенно если власти посредством действенных реформ не смогут снизить уровень неэффективности и коррупции в бюрократическом аппарате, то спрос и/или производительность труда вряд ли увеличатся настолько, чтобы стимулировать рост в масштабе всей страны. Как кажется, именно этот сценарий большинство экономических экспертов считают наиболее вероятным.

Но есть и другие варианты, шансы на реализацию которых не так уж малы. Один из них связан с резким ухудшением положения в экономике. В настоящее время считается, что спрос на российский газ в Европе в ближайшие десять лет будет по-прежнему высоким: увеличение поставок сжиженного газа лишь компенсирует сокращение добычи на месторождениях Северного моря. Планы разработки газоносных сланцев на территории самой Европы натолкнутся на сопротивление экологов. Однако если эти прогнозы окажутся неверными и спрос на российский газ резко сократится, последствия для российского экспорта, бюджетных поступлений и экономического роста будут весьма серьезными.

В следующем, более позитивном сценарии важную роль играет Китай. Многие ожидают, что по мере развития китайской экономики значительно вырастет и ее спрос на российское сырье. Насколько быстро это будет происходить, сказать трудно. Однако как минимум не исключено, что рост этого спроса будет достаточно велик, чтобы с лихвой компенсировать сокращение поставок в Европу, и тогда экспортные доходы России увеличатся. Кроме того, определенный рост на основе инвестиций могут обеспечить китайские капиталовложения в российский нефтегазовый, горнодобывающий и металлургический сектора. Таким образом, Россия, по крайней мере на какое-то время, сможет поддерживать рост в собственной экономике, «прицепившись» к китайскому «локомотиву».

Второй позитивный сценарий имеет меньше сторонников среди экспертов. Я бы не назвал его особенно вероятным, но он возможен. В 2008 г., когда финансовые рынки рухнули, многие экономисты заявляли, что эпоха дешевых денег завершилась. Банки больше не будут выдавать фирмам из стран с развивающейся рыночной экономикой большие кредиты под очень низкий процент. Однако сейчас многие ожидают, что Федеральная резервная система еще достаточно долго будет удерживать процентные ставки в США на уровне, близком к нулю. Иными словами, кредит будет оставаться не просто дешевым, а почти что беспроцентным. Это может привести к возникновению новой формы игры на разнице в ставках рефинансирования: инвесторы будут занимать деньги в Америке и вкладывать их в компании из таких стран, как Россия, защищен-

ные государственными гарантиями и имеющие неплохие перспективы прибыльности. Поскольку США и Европа сейчас сравнительно непривлекательны для инвестиций, можно предположить, что иностранные вложения в такие страны, как Россия, по-прежнему обладающие большими золотовалютными резервами и низким уровнем государственной задолженности, возобновятся достаточно скоро, что позволило бы обеспечить неплохие темпы роста.

Реализация этого сценария в значительной степени зависит от психологии инвесторов, а также от того, насколько долго в США и Европе будут ощущаться последствия мирового кризиса. По состоянию на начало 2011 г. на этот счет нет полной ясности, как нет и особых причин для оптимизма. С одной стороны, общий объем иностранных инвестиций в России в 2010 г. вырос на 40% по сравнению с кризисным 2009-м²⁶. С другой стороны, большую часть новых инвестиций составляют банковские кредиты, причем значительная доля — это кредиты на очень короткий срок; из 115 млрд долл. на собственно прямые иностранные инвестиции, т. е. наиболее полезные для страны, приходится всего 15 млрд. В то же время по мере приближения федеральных выборов российские инвесторы все сильнее нервничают и, как следствие, выводят значительные средства за пределы России. По предварительным оценкам Центрального банка в четвертом квартале 2010 г. чистый отток капитала из российского частного сектора составил 23 млрд долл.²⁷ В декабре Путин пообещал внести в законодательство поправки, устраняющие препятствия на пути зарубежных капиталовложений в «стратегические» сектора. Еще до этого правительство заявило о планах продажи в частные руки в течение пяти лет пакетов акций государственных компаний на сумму в 10 млрд долл. ежегодно.

«Предполагаемые величины»

Помимо темпов экономического роста на политические процессы в России в ближайшие десять лет может повлиять и ряд других факторов. Прежде всего, важен не только средний темп, но и то, как рост будет распределяться по годам — как колебания роста будут накладываться на электоральные циклы (президентские выборы 2012 и 2018 гг., выборы в Госдуму в 2011-м и 2016-м). Имеет значение и то, как рост будет распределяться между различными социальными слоями и регионами. Если рост доходов в некоторых регионах и социальных группах будет высок, а в других — низок, это может привести к росту социальной напряженности и всплескам беспорядков (см. статью Натальи Зубаревич в настоящем издании).

На развитие событий могут повлиять также внешние социальные и политические воздействия. Если НАТО возьмет курс на вхождение в него Украины или Грузии (хотя сегодня такое развитие событий представляется маловероятным), скорее всего это сплотит население вокруг Кремля с целью противостоять подобному шагу. К аналогичному результату может привести какое-нибудь военное столкновение; в частности, нельзя исключать новую войну с Грузией. Стихийные бедствия вроде лесных пожаров 2010 г. также способны негативно сказаться на популярности режима. Что же касается терактов, то они чреваты самыми различными последствиями — в зависимости от того, насколько власти будут выглядеть компетентными и способными защитить граждан.

Если внешние факторы или ухудшение экономической ситуации подорвут популярность руководства страны, вызывая недовольство «низов», многое будет зависеть от ответной стратегии Кремля. Можно представить себе ситуацию, когда будет допущена ошибка, способная привести — в условиях хронического ослабления режима — к его внезапному краху. Так, например, масштабное применение силы в неподходящий момент способно, вместо того чтобы запугать оппозицию, придать ей новые силы. В частности, в России широко обсуждалась опубликованная в 2008-м статья Евгения Гонтмахера с изложением сценария «Новочеркасск-2009»²⁸ (конечно, на самом деле события в Новочеркасске не оказали серьезного воздействия на режим; в каком-то смысле более уместной была бы аналогия с тбилискими событиями 1989 г.²⁹). Другой роковой ошибкой для Кремля могла бы стать политическая либерализация в условиях растущего недовольства экономическим положением. Это дало бы возможность политическим конкурентам режима мобилизовать оппозиционные силы, что могло бы привести к быстрому подрыву действующей власти по «горбачевскому» сценарию³⁰. Неожиданные вспышки протеста могут быть спровоцированы также экономически обоснованными, но непопулярными мерами по повышению эффективности, как это случилось после монетизации социальных льгот в январе 2005-го. Особую опасность таит в себе масштабная пенсионная реформа. Все эти версии носят гипотетический характер, но, как мы знаем, лидеры, долгое время находящиеся у власти, чаще совершают ошибки.

Политическая нестабильность возможна даже при высоких темпах экономического роста — в результате распри в высших эшелонах власти и возникновения острой фракционной борьбы в кремлевском окружении лидеров. До сих пор Путину удавалось обуздывать любые подобные конфликты, так что наружу просачивались лишь их слабые отголоски. Но ситуация может измениться.

Заключение

Логика, определявшая политэкономию развития России за последние двадцать лет, может измениться под воздействием ряда факторов — как уже известных, так и еще не выявленных. Если же основные факторы останутся прежними, многое будет зависеть от положения дел в экономике. В долгосрочной перспективе (речь идет не о годах, а о десятилетиях) данная логика дает определенные основания для оптимизма. При сохранении нынешней тенденции к интеграции с Европой российская элита — а постепенно и более широкие слои населения — станут заинтересованы в открытости страны и ее хороших отношениях с другими государствами. По мере того как все больше россиян будет выезжать в Европу для отдыха, учебы, работы и коммерческой деятельности, укрепление связей с западным миром сделает их менее восприимчивыми к изоляционистским и авторитарным идеям.

Это не значит, что экономический рост уже в ближайшее время приведет к более либеральной политической практике в России. Напротив, высокие темпы роста экономики скорее всего усилят поддержку действующих руководителей со стороны общества и ослабят позиции сторонников экономических и политических реформ в Кремле, благоприятствуя тем, кто стремится ужесточить контроль над обществом. В то же время динамичный рост, укрепляя позиции все более авторитарного режима, создает предпосылки для успешного перехода к демократии после того, как ситуация в экономике ухудшится. По мере того как страна будет становиться богаче и современнее, а интеграция с внешним миром будет возрастать, увеличатся и шансы того, что резкое ухудшение экономического положения в России приведет к политическим изменениям в сторону большей свободы.

Примечания

- 1 *Tetlock Ph. E.* Expert Political Judgment: How Good Is It: How Can We Know? — Princeton: Princeton Univ. Press, 2006. — P. 20.
- 2 *Braudel F.* Les modalités du temps historique // *Écrits sur l'histoire*. — Paris: Flammarion, 1969. — P. 44—51.
- 3 При работе над данным докладом я использовал несколько моих предыдущих работ: *Treisman D.* The Return: Russia's Journey from Gorbachev to Medvedev. — New York: The Free Press, 2011, особенно гл. 7; *Idem.* Russian Politics in a Time of Economic Turmoil // *Russia After the Global Economic Crisis* / A. Åslund, S. Guriev, A. C. Kuchins (eds). — Washington, DC: Peterson Inst., 2010; *Shleifer A., Treisman D.* The US and Russia: They Don't Need Us / UCLA, 2010. — Рукопись.
- 4 *Treisman D.* Twenty Years of Political Transition: UN-WIDER Working Paper,

forthcoming 2010 (<http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/Final%20Helsinki%20paper%20nov%202009.pdf>).

- 5 Российский статистический ежегодник. — М.: Госкомстат России, 2009.
- 6 Социальное положение и уровень жизни населения России. — М.: Госкомстат России, янв. 2009.
- 7 World Development Indicators. 2010. Совокупная рыночная капитализация зарегистрированных на бирже российских компаний составила 861 млрд долл.
- 8 Подсчитано по: World Development Indicators. 2010 / World Bank.
- 9 Российский статистический ежегодник. — М.: Госкомстат России, 2009. На каждые 100 семей приходится 47 персональных компьютеров.
- 10 Социальное положение и уровень жизни населения России / Госкомстат России. — М., 1996.
- 11 Россия в цифрах. — М.: Госкомстат России, 2009; Связь в России / Госкомстат России. — М., 2003.
- 12 Российский статистический ежегодник. — М.: Госкомстат России, 2009.
- 13 World Development Indicators. 2010.
- 14 Российский статистический ежегодник. — М.: Госкомстат России, 2009.
- 15 Российский статистический ежегодник. — М.: Госкомстат России, 2006; Российский статистический ежегодник. — М.: Госкомстат России, 2009.
- 16 Российский статистический ежегодник. — М.: Госкомстат России, 2006; Российский статистический ежегодник. — М.: Госкомстат России, 2009; World Development Indicators. 2010.
- 17 Россия в цифрах. — М.: Госкомстат России, 1996; Россия в цифрах. — М.: Госкомстат России, 2010.
- 18 Связь в России / Госкомстат России. — М., 2003; Связь в России / Госкомстат России. — М., 2008.
- 19 Статистические данные ЮНЕСКО см. на сайте <http://stats.uis.unesco.org>.
- 20 Компания «Gordon Rock». Активность россиян на рынке зарубежной недвижимости: итоги 2009 года. — [S. I.], 10 февр. 2010, http://gordonrock.ru/news/?tema=97&news_id=488; Kononova S. The Russians Are Buying // Russia Profile. — 2010. — Febr. 2.
- 21 Общественное мнение-2009. — М.: Левада-Центр, 2009. — С. 176.
- 22 Treisman D. Presidential Popularity in a Hybrid Regime: Russia under Yeltsin and Putin // American J. of Political Science. — 2011. — Forthcoming.
- 23 Подробно об этом см.: Treisman D. The Return. — Ch. 7, а также: *Idem*. Russian Politics in a Time of Economic Turmoil.
- 24 Идея о том, что одни и те же экономические факторы дают противоположный эффект на разных уровнях и временных отрезках, отнюдь не нова. Достаточно вспомнить диалектический материализм Маркса. Хотя во многом Маркс ошибался и ссылаться на него сейчас немодно, он справедливо указывал, что взаимодействие экономики и политики носит нелинейный и порой противоречивый характер.

- 25 *Crane K., Usanov A.* Role of High-Technology Industries // Russia After the Global Economic Crisis / A. Åslund, S. Guriev, A. Kuchins (eds). — P. 95—123.
- 26 Источник данных — Росстат (http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d01/40inw24.htm).
- 27 http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/capital.htm&pid=svs&sid=cvvk.
- 28 См.: *Гонтмахер Е.* Сценарий: Новочеркасск-2009 // Ведомости. — 2008. — 6 нояб.
- 29 Но не во всем — в настоящее время, в отличие от 1989 г., в стране отсутствует угроза, связанная с антироссийскими националистическими движениями, бросающими вызов ослабленному Центру.
- 30 И здесь, однако, параллели не совсем точны. Российское общество в 2010-м настолько отличается от советского образца 1985 г., что предполагать, будто политические последствия социальной «либерализации» в настоящее время будут аналогичны, было бы некорректно.

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА: *как* СЛЕЗТЬ с «СЫРЬЕВОЙ ИГЛЫ»

Клиффорд Гэдди, Барри У. Икес

В первом десятилетии XXI в. экономические показатели России были одними из лучших в мире. Но этот успех был аномалией: в его основе лежало резкое повышение цен на основные источники доходов страны — нефть и газ. Подобный рост цен в течение столь долгого периода больше не повторится. Таким образом, впереди Россию ждет совершенно иная ситуация, что повлияет как на ее экономику, так и на политические процессы.

В новом десятилетии проблемы, которые в основном игнорировались в период неожиданно обрушившегося на страну сырьевого богатства, неизбежно проявятся со всей остротой. Наиболее серьезные из них связаны с тем, что на сегодня Российская Федерация так и не избавилась от нерыночной структуры промышленности, которую она унаследовала от СССР. Несмотря на масштабные изменения, произошедшие за двадцать лет после крушения коммунистической экономики, структура индустриального ядра российской экономики с сопутствующими ей изъянами — неверной направленностью развития и неправильным размещением производства и населения — осталась прежней.

Поскольку эта исторически неконкурентная структура связывает материальные и людские ресурсы, препятствуя иному их использованию, устойчивый рост возможен только при условии ее демонтажа. Она не только лежит на экономике мертвым грузом и требует больших издержек. Чем больше ресурсов идет на поддержание этой структуры, тем больше она их потребует в будущем. Чем больше она получает, тем больше требует. В результате возникает своеобразная «наркозависимость».

В 2000-х годах эта структура не просто избежала демонтажа. Произошло нечто худшее: власти ради сохранения рабочих мест и стабильности в обществе даже укрепили ее с помощью сырьевых сверхдоходов. Поэтому стране придется использовать все большую долю нефтегазовых поступлений для поддержания существующего уровня производства и занятости в основных секторах промышленности. При этом общий объем сырьевых доходов (так называемой сырьевой ренты) будет расти медленнее, чем необходимо для такого поддержания. И однажды на протяжении 8—10 лет рентозависимая Россия, похоже, испытает весьма болезненные симптомы «ломки». В результате нынешняя система распределения нефтегазовых доходов окажется под сильным давлением, что может повлечь за собой ее изменение.

До тех пор пока стабильность остается приоритетом для руководства страны, фундаментальной структурной реформы в промышленности не будет. Вместо этого в рамках преобразований, называемых модернизацией, основной акцент будет делаться на повышении статической эффективности существующей системы. Дилемма заключается в том, что подобное улучшение нынешней структуры лишь затрудняет фундаментальную задачу реструктуризации в будущем.

Российская политэкономическая модель работала без сбоев в период сырьевого бума. Она даже помогла стране пережить глубокий кризис 2008—2009 гг. за счет накопленных резервов. Однако ближайшее десятилетие будет совсем другим. Ожидания и стремления придется умерить. За десятилетием изобилия последует десятилетие трудных компромиссов, нехватки средств и напряженности.

«Сырьевая игла»

Главная проблема в том, что унаследованная от прошлого структура промышленности никогда не подразумевала выживания в условиях рыночной экономики. Советская промышленность создавалась под цели диктаторского режима, помешанного на наращивании военной мощи и усилении экономической защищенности страны от враждебного внешнего мира. В результате возникла затратная, сверхмилитаризованная экономика, проблемы которой усугублялись невключенностью в международное разделение труда. В ее рамках распределение ресурсов носило иррациональный характер. Размещение строящихся заводов, городов, инфраструктурных объектов полностью противоречило логике рынка. Но поскольку рыночные цены не действовали, реальные издержки этого мегапроекта напрямую не осознавались. Независимо от этого они были, и кто-то должен был их нести. В конечном счете эти издержки

ложились на плечи народа, который лишили возможности свободно выбирать место работы и проживания. Крайним проявлением этого стал ГУЛАГ, где массово использовался труд заключенных.

Советская промышленность строилась принудительными методами — на основе свободного труда создать такую структуру было бы невозможно. Поддерживать ее можно было лишь дальнейшим принуждением или притоком средств извне. При жизни Сталина принуждение преобладало. Главным источником рабочей силы для строительства промышленной инфраструктуры — железных дорог, каналов, рудников и самих предприятий — был ГУЛАГ. После смерти вождя принуждение стало играть меньшую роль. Первоначально это было связано с тем, что Берия понял: в экономическом отношении ГУЛАГ контрпродуктивен. Труд «промышленных крепостных» эффективнее труда «промышленных рабов». Он выпустил из лагерей сотни тысяч заключенных, но при этом предписал им жить и работать в тех же самых отдаленных северных регионах страны за низкую зарплату. Производительность их труда была выше, и к тому же теперь можно было сэкономить на содержании лагерей и охраны. Система стала менее жестокой, но труд оставался несвободным.

Более фундаментальной причиной сокращения масштабов принуждения стал рост сырьевой ренты в СССР в 1960—1970-х годах. Нефтегазовая рента помогала покрывать скрытые издержки сверхмилитаризованной и нерационально размещенной промышленности. Благодаря этому притоку средств система расширялась и углублялась — в плане размеров, количества занятых, географического размещения заводов и связанных с ними больших и малых городов. Но каждый этап расширения усиливал ее зависимость от дальнейших вливаний средств из ресурсной ренты. Эта зависимость углублялась и в конце концов превратилась в некое подобие наркозависимости.

Понятие «игла» применительно к таким ресурсам, как нефть, используется, пожалуй, слишком часто и не всегда правильно. Необходимо пояснить, что мы употребляем его здесь по конкретной причине. Сам этот термин, как известно, неточен, и медицинское сообщество предпочитает говорить вместо этого о различных степенях «зависимости». Тем не менее в качестве аналогии для процессов, происходящих в российской экономике, он представляется уместным. Для наркозависимости характерны три главные черты. Во-первых, большой настолько жаждет наркотика, что готов ради его приобретения идти на жертвы или риск (вплоть до саморазрушения). Во-вторых, когда он лишен наркотика, наступает болезненный абстинентный синдром. Наконец, третья и самая пагубная особенность наркозависимости заключается в привыкании: больному требуется все больше и больше наркотика¹.

«Наркозависимость» от ренты и привыкание

Почему производственные предприятия в советской системе стали жертвами «рентозависимыми» и почему у них выработалось привыкание? Иными словами, почему предприятиям требуется не просто постоянный, а растущий объем рентных вливаний? Может показаться, что поддержания ренты на прежнем уровне должно быть достаточно для функционирования экономики, в которой предприятия зависят от ренты. Чтобы понять, отчего это не так, необходимо остановиться на стимулах и рисках, с которыми имеют дело эти предприятия.

Для выживания рентозависимому предприятию нужны постоянные вливания ренты. Казалось бы, наилучшей стратегией для такого предприятия должно быть сведение к минимуму потребности в ренте, например, за счет повышения эффективности путем модернизации производства и оборудования. Возможно, для изолированного предприятия это и справедливо, но с учетом общего баланса в игре, которую должны вести эти предприятия, такая стратегия неправильна. Предприятия конкурируют в борьбе за ренту. И, особенно если объем ренты недостаточен, доступ к ней будут по-прежнему получать те предприятия, которые больше всего от нее зависят. Именно они в наибольшей степени интегрированы в снабженческо-распределительные цепочки, которые те, кто управляет рентой, должны сохранять: эти предприятия повышают свое значение для «управляющих рентой» за счет дальнейших инвестиций в указанные цепочки.

В качестве иллюстрации представим себе три предприятия А, Б и В, получавшие ренту в период бума и распорядившиеся ею по-разному. Предприятие А использовало полученную ренту для модернизации производства и снижения зависимости от ренты. Предприятие Б передавало полученную ренту работникам. Предприятие В за ее счет увеличивало производственные мощности и теперь имеет больше занятых, и потребности В в поставках других предприятий, входящих в снабженческую цепочку, тоже возросли.

Представим теперь, что объем ренты сократился. Какое предприятие в условиях спада имеет больше всего оснований для получения ренты? Естественно, предприятие В. Дальновидные директора понимают правила этой игры. Более того, они сохранили предприятия именно потому, что искусно в нее играют. Следовательно, из трех изложенных стратегий они выберут стратегию предприятия В, а не А или Б.

Это означает, что экономика в целом требует все больше ренты для удовлетворения потребностей «наркозависимых». Проблема заключается в том, что поведение последних лишь усиливает их зависимость. Постоянный объем ренты не удовлетворит растущие потребности.

«Наркозависимость» изменила и саму природу советской экономической системы. То, что контролировалось и управлялось «сверху» (так называемая административно-командная система), все больше превращалось в структуру, развитие которой определялось силами, действующими снизу вверх. Реальные экономические приоритеты не устанавливались принимающими решения в Центре, а основывались на необходимости поддержки недееспособных без этого секторов. Иными словами, не политика определяла структуру, а структура определяла

практическую политику. Это положение сохраняется и сегодня — оно стало самым важным элементом наследия, полученного Россией от СССР. Как будет показано, императив раздела ренты не просто существует, но и оказывается сильнее рыночных механизмов, пришедших на смену советскому централизованному планированию.

«Перевернутая воронка»

С увеличением нефтегазовой ренты, используемой для поддержания все новых вещей, зависящих от этих денег, российская промышленность стала приобретать специфическую форму, напоминающую перевернутую воронку. Наверху располагается компактный источник богатства (нефть, газ и другие минеральные ресурсы), которое распределяется между более объемными (по числу занятых, предприятий, размеру территории) секторами. Существование этого объемного основания зависит от ренты из ресурсного сектора.

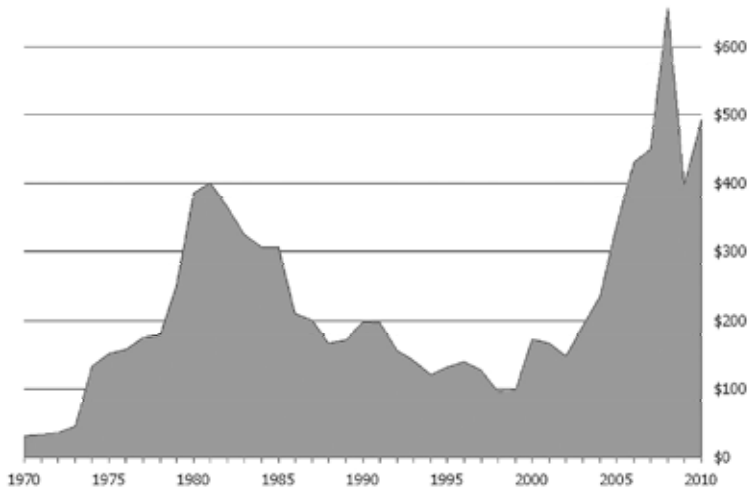
Нефтегазовый сектор представляет собой основную часть горлышка воронки. По числу занятых это действительно довольно узкий сегмент экономики. В нем работает не более полумиллиона человек — всего 1,1% всей рабочей силы². Его корпоративная структура также отличается высокой степенью концентрации. Даже сегодня в российском нефте- и газодобывающем секторе действует лишь около 175 компаний (в США их более 20 тыс.). Однако это крайне прибыльная отрасль. Нефть и газ дают порядка двух третей экспортных доходов России и почти половину доходов бюджета³. Следует, однако, помнить, что прошедшее десятилетие было особым в плане стоимости нефти и газа. При этом надо понимать, как последняя менялась во времени. На рис. 1 показана эволюция объема нефтегазовой ренты для России в реальных (с поправкой на инфляцию) ценах начиная с 1970 г.⁴, что позволяет поместить 2000-е годы в историческую перспективу. 2000—2008 гг. дали максимальный в российской истории рост ренты. При этом сам процесс напоминал то, что происходило и раньше. С середины 1970-х до начала 1980-х годов рента также резко росла, порождая рентозависимость. Воронкообразная структура экономики консолидировалась. И резкое увеличение ренты в 2000-х вдохнуло новую жизнь в старую советскую структуру.

Цепочки распределения ренты

Если нефтегазовый сектор представляет собой узкое горло перевернутой воронки, то в ее широком основании преобладает тяжелая про-

мышленность, обычно известная как машиностроение. Сюда входит и военная индустрия. Есть разные механизмы передачи нефтегазовой ренты этому «основанию». Часть ее попадает туда по официальным каналам — прежде всего та доля, что собирается в виде налогов и перераспределяется в форме субсидий и иных бюджетных ассигнований. Но бо́льшая часть совокупной ренты распределяется неформальным путем.

РИС.1 *Стоимость добытого в России нефти и газа в 1970—2010 гг. в реальных ценах 2010 г., млрд долл. в год*



Источник:

Gaddy C. G., Ickes B. W. Russia After the Global Financial Crisis // Eurasian Geography and Economics. — 2010. — Vol. 51. — № 3. — P. 281—311.

Некоторые из этих способов можно назвать «неофициальными налогами» (например, взятки чиновникам и выплаты компаний на поддержку нужд общественного сектора — якобы добровольные, но на деле обязательные, например, платежи предприятий в помощь социальной сфере городов и регионов, на осуществление проектов в области культуры, благотворительность и др.).

Наиболее четкой, непрозрачной и самой важной разновидностью неформального распределения ренты в рамках экономики «перевернутой воронки» является принуждение сырьевых компаний к непосредственному участию в производственных цепочках, куда входят предприятия советских времен. Именно это принуждение обеспечивают распределение

ренды в форме чрезмерных производственных издержек. Поставщики материальных ресурсов (топлива и электроэнергии, металла, компонентов) и услуг (железные дороги и трубопроводы) обязаны обслуживать машиностроительные предприятия. Затем большая часть произведенных машин и оборудования направляется в те же первичные сектора. На рис. 2 приведена схема потоков, охватывающих пять основных секторов промышленности: нефтегазовый (НГ); машиностроительный (МС) включая военную промышленность; транспорт, в основном железнодорожный (ЖД); электроэнергетический (ЭЛ); горнодобывающий и металлургический (ГМ). На рис. 3 показано положение этих секторов в «воронке».

Суть схемы, показанной на рис. 2, заключается в том, что вместо перераспределения Центром ренты, собранной исключительно в виде официальных налогов, производители нефти и газа передают значительную ее часть машиностроителям напрямую либо в натуральной форме (как вложения), либо в монетизированной (оплата заказов). Еще один вариант — через промежуточные сектора, обслуживающее нефтегазовую отрасль, такие как создание транспортной инфраструктуры, производство электроэнергии или обрабатывающая промышленность. Таким образом, производственные цепочки можно рассматривать как цепочки

РИС.2 *Схема распределения ренты через производство*

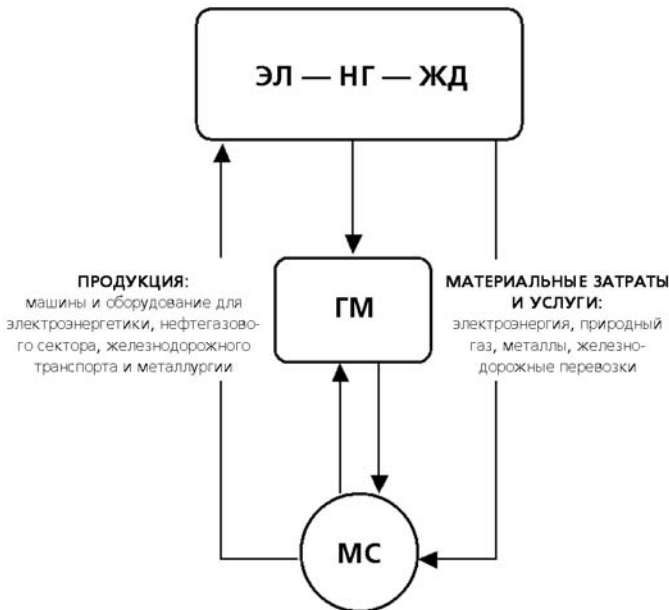
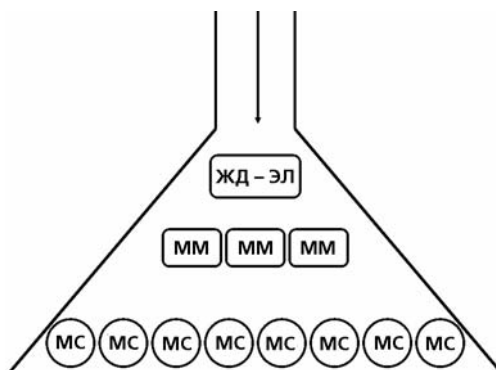


РИС.3 *Перевернутая воронка*

распределения ренты. Они представляют собой механизм передачи ренты из узкого горла перевернутой воронки в широкое основание путем чрезмерных затрат. Распределение ренты через производство — самая важная форма дележа ренты в современной российской экономике, носящая исключительно неформальный характер, она не прописана в законе или бюджете, не облагается официальными налогами.

Стратегическое планирование взамен централизованного

Весьма полезно сравнить нынешнюю систему распределения ренты через производство с прежними. В советской системе, промежуточной системе 1990-х годов и системе, сложившейся при Путине в 2000-х годах, мы видим практически одни и те же цепочки распределения ренты. В советской экономике рента распределялась централизованно. Тогда, как и сейчас, она обеспечивалась нефтегазовым сектором. Однако центральные органы управления (ЦК КПСС, Госплан) могли направлять ренту туда, куда считали нужным, поскольку именно они (государство) владели всеми предприятиями. Номинально приоритетными объектами для распределения ренты при советском строе были военная и пищевая промышленность. На деле же всё, как и сегодня, определялось необходимостью загрузить заказами тяжелую промышленность (машиностроение).

Различия связаны с тем, каким способом инициируется эта цепочка. В советские времена Госплан предписывал машиностроительным предприятиям поставить оружие для военных и сельскохозяйственную технику для колхозов. В путинскую же эпоху заказы машиностроите-

лям на оборудование поступают напрямую от корпораций⁵. В советский период механизмом организации распределения ренты и управления им были пятилетние планы, выполнением которых руководили плановые органы и партийные чиновники. Сегодня по-прежнему существует видимость централизованного управления: промышленные министерства в Центре разрабатывают долгосрочные (на 10—20 лет) «стратегические» программы развития отраслей, регионов и крупных корпораций⁶. На деле же ключевые решения принимаются на уровне корпораций. Стратегические программы — лишь компиляция составленных корпорациями планов с добавлением благих пожеланий чиновников.

Роль частной собственности

Отдельного рассмотрения заслуживает особая роль частной собственности. В 1990-х годах большинство предприятий в главных секторах российской промышленности перешло от государства в частные руки. Эти изменения в основном остались в силе и в 2000-х (единственным значительным исключением стала нефтяная компания ЮКОС, по сути ренационализированная после ареста ее владельца Михаила Ходорковского в 2003 г.⁷). Прибыльные металлургия и горнодобыча почти полностью находятся в частном владении⁸. Путинское руководство твердо убеждено, что частная собственность лучше государственной позволяет обеспечить экономическую эффективность. В том, что касается частных владельцев, самая приоритетная задача режима — делать так, чтобы они поддерживали цепочки распределения ренты⁹. Политико-экономическая система сегодняшней России — это по сути система управления рентой, в рамках которой ряд высших правительственных чиновников, губернаторы важнейших регионов и владельцы корпораций («олигархи») находятся почти на равных: все они — «менеджеры отдела по распределению ренты» в гигантском предприятии под названием «Россия Инкорпорейтед». Эта система имеет целью сочетание положительных сторон стабильности и эффективности. Первой — за счет обеспечения рентой самых важных в социальном и политическом отношении регионов, городов и предприятий — широкого основания воронки. Второй — за счет наличия в генерирующих ренту отраслях частных собственников, заинтересованных в максимизации доходов и тем самым увеличивающих ренту.

Обязанность делиться рентой за счет поддержки производственных цепочек — главная особенность специфического российского варианта рыночной экономики. В условиях нормального рынка частная собственность основана на гарантированных правах собственности и системе, обеспечивающей способность и мотивированность владельцев добиваться

максимальной эффективности за счет выбора оптимального размещения производства, ассортимента и объема продукции, а также наилучшей организации производства включая отбор поставщиков и партнеров. В российской экономике номинальные собственники компаний, действующих в ключевых отраслях, крайне ограничены в этом выборе, поскольку подчиняются императиву сохранения цепочек распределения ренты. В эту цепочку включены поставщики материальных ресурсов. Они обязаны снабжать основные машиностроительные предприятия электроэнергией, газом, сталью, алюминием и т. д., перевозить для них грузы по железной дороге и обеспечивать иные услуги. Это значит, что одна из ключевых характеристик системы — устранение конкуренции между поставщиками и отсутствие у компаний, входящих в снабженческую цепочку, возможности самостоятельно принимать решения.

Чтобы понять, насколько укоренилось понятие цепочек распределения ренты, достаточно вспомнить заявления премьера Путина в апреле 2011 г., когда он обрисовывал планы будущего развития одной из важнейших подотраслей машиностроения — производства тяжелых машин и оборудования для российской электроэнергетики. Из его слов явствует понимание двух ключевых элементов, обеспечивающих выстраивание описанных выше цепочек распределения ренты:

- покупатели оборудования встраиваются в них за счет гарантированных заказов для машиностроительной отрасли (МС) от нефтегазового (НГ) и электроэнергетического (ЭЛ) секторов;
- поставщики ресурсов становятся звеньями цепочки за счет гарантированных поставок машиностроителям (МС) от нефтегазовиков (НГ), энергетиков (ЭЛ), железнодорожников (ЖД) и металлургов (ГМ).

Следующее десятилетие

Представленная концепция «наркозависимости» дает основу для анализа развития ситуации в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Политико-экономическая модель, которая описана выше, хорошо выполняла свои задачи в предыдущем десятилетии. Она позволяла удовлетворять потребности «севших на иглу» за счет раздела ренты и в то же время обеспечивала сравнительно жесткую бюджетную и макроэкономическую дисциплину, а также накопление финансовых резервов. Таким образом, она гарантировала внутривнутриполитическую стабильность и одновременно защищала Россию от внешних шоковых воздействий. Но это работало в десятилетии рентного изобилия. Насколько эффективно эта модель способна работать в скудный период, когда будет

Путин об организации цепочек распределения ренты

Гарантированные заказы: «...Бюджетные организации сами являются крупнейшими гарантированными потребителями. Достаточно посмотреть на инвестиционные программы российских энергетиков, нефтяников и газовиков. Я сейчас об этом как раз скажу. Только наши генерирующие компании за ближайшие три года готовы закупить продукции энергомашиностроения на 1 трлн рублей, сетевые компании — на 0,5 трлн рублей. В газовой отрасли компании планируют потратить 600 млрд рублей, в нефтедобывающем секторе — 1 трлн рублей. Это все сложить нетрудно, получается достаточно внушительная цифра — 3 трлн 100 млрд рублей».

Гарантированные поставки: «Нужно развивать не только систему долгосрочных контрактов между энергетическими компаниями и производителями оборудования, но как следует думать над системой долгосрочных контрактов по всей производственной цепочке, завязанной на энергомашиностроение, а это и поставщики топлива, и железорудной, и металлургической продукции».

«[Необходимо] основательно отстроить всю цепочку отношений со смежниками, поставщиками сырья, иметь предсказуемую картину по тарифам на железнодорожные перевозки, другие услуги естественных монополий, естественно, на то же электричество, на первичное сырье, газ».

Из выступления Путина на совещании «О мерах по развитию энергетического машиностроения в Российской Федерации» (Санкт-Петербург, 8 апреля 2011 г.)¹⁰.

острее ощущаться необходимость в трудных компромиссных решениях по широкому спектру вопросов включая и главный выбор — между обеспечением финансового суверенитета по отношению к внешнему миру и сохранением стабильности внутри страны?

Понимание перспектив России в рамках данного подхода требует ответа на вопрос: каков будет объем ренты в новом десятилетии? Вспомним, что коренное отличие «наркозависимости» от простой *зависимости* заключается в том, что для сохранения статус-кво объем ренты должен увеличиваться. Потребности «севших на иглу» растут. Если рента не будет продолжать расти, причем достаточно быстро, возникнет абстинентный синдром. Он будет болезненным, что означает рост недовольства и нестабильности.

Объем ренты в будущем

Как уже отмечалось, мы рассчитываем ренту по формуле: произведение объема добытых в России нефти и газа на мировые цены этого сырья за вычетом затрат на добычу. Правительство ставит цель поддерживать

РИС.4 Мировые цены на нефть в 1880—2010 гг. (фактические) и прогноз УЭИ на 2011—2035 гг., долл. 2009 г. за баррель

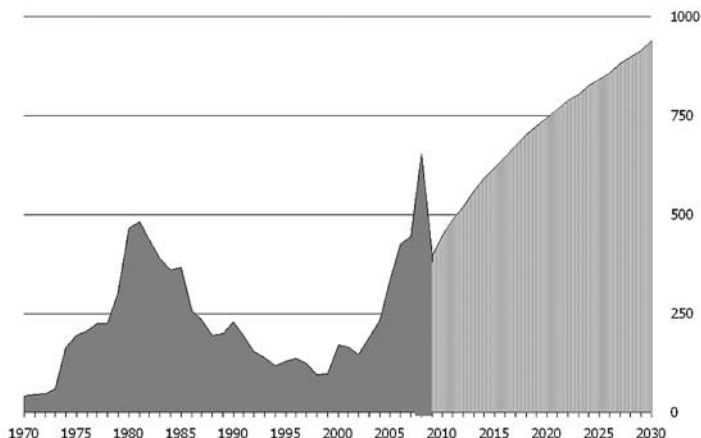


Источник: [4].

объем добычи на нынешнем уровне в течение как минимум ближайших 10—15 лет. Выполнить это будет непросто. Российская нефтяная промышленность сумела увеличить добычу в конце 1990-х — начале 2000-х годов благодаря сделанным еще в советское время инвестициям в геологоразведку и инфраструктуру. В результате нефтяные компании могли реализовывать новые проекты в уже освоенных регионах и наращивать добычу на эксплуатирующихся месторождениях с низкой степенью истощения. Подобные возможности для роста отчасти сохраняются и сейчас, но они сокращаются.

В любом случае увеличение или снижение величины ренты в России в предстоящем десятилетии будет зависеть от объема добычи куда меньше, чем от цен. Дилемма же заключается в том, что Россия не может ни влиять на нефтяные цены, ни, как и все остальные, точно спрогнозировать ценовую динамику на любую перспективу — хоть долгосрочную, хоть краткосрочную. На протяжении 120 лет (1880—2000 гг.) средняя цена на нефть в пересчете на сегодняшние доллары была ниже 25 долл. за баррель. В последние годы сложилось мнение, что к этому уровню она больше не вернется: для нефти возник новый ценовой режим. По оценкам таких ведомств, как Управление энергетической информации США (УЭИ) и Международное энергетическое агентство, в ближайшие два десятка лет нефтяные цены будут составлять в среднем почти 100 долларов за баррель¹¹. Всего несколько месяцев назад эти оценки представлялись взвешенными и правдоподобными. Однако по мере ухудшения

РИС.5 Нефтегазовая рента СССР/России в 1970—2010 гг. и прогноз на 2011—2030 гг., млрд долл. по курсу 2009 г.



Источник: [5].

общих перспектив мировой экономики все больше специалистов будут ставить их под сомнение. А если совместить эти оценки с графиком, показывающим динамику нефтяных цен с 1880 г., станет ясно, что прогнозная цифра в 100 долл. выглядит достаточно смелой (рис. 4).

Неопределенность в отношении цен на газ в будущем столь же велика, что и на нефть. В прошлом цены на газ изменялись в соответствии с нефтяными, но с определенным отставанием. В дальнейшем благодаря расширению производства сжиженного природного газа и разработке газоносных сланцев эта связь может прекратиться. Увеличение объемов добычи и количества поставщиков усилит конкуренцию на газовом рынке и будет способствовать снижению цен. В то же время с учетом климатических изменений спрос на природный газ, вероятно, повысится: потребители будут переходить на него в качестве более экологичной альтернативы углю в производстве электроэнергии и моторному топливу на основе нефти.

Одним словом, неопределенность в области цен на нефть и газ не позволяет надежно спрогнозировать динамику объема ренты для России в ближайшие десять лет. Максимум, что можно сделать, — это разрабатывать сценарии на основе различных ценовых трендов. Один из таких сценариев предлагаем и мы. Представим, что мировые цены на нефть будут вести себя в соответствии с прогнозом УЭИ. Как будет выглядеть объем ренты для России? Представление об этом дает рис. 5¹². На первый взгляд картина представляется весьма позитивной: в сред-

нем ближайшие 20—25 лет Россия будет получать каждый год больше нефтегазовой ренты, чем в последний год бума — 2008-й. Необходимо, однако, помнить, что в условиях экономики, страдающей «наркозависимостью», важен не только *объем* ренты, но и *темпы его роста*. И здесь все выглядит далеко не столь радужно. В 2000—2008 гг. темпы роста ренты были в несколько раз больше показанных на рис. 5 для периода после 2010 г.¹³ Это означает, что даже в рамках сценария динамики цен, которые многие сочтут оптимистическим, ренты не хватит для удовлетворения повысившихся потребностей «наркозависимых».

Обуздание «наркозависимости»

Некоторые утверждают, что лучшим вариантом для России было бы резкое падение цен на нефть. Это, по их мнению, автоматически сократит ориентацию на ренту и вынудит как государство, так и бизнес проводить более эффективную экономическую политику. Однако подобные аргументы не учитывают наличие «наркозависимости» и ее силу. Само по себе сокращение ренты не приведет к оздоровлению: независимо от того, велик или мал ее объем, она будет доставаться прежде всего тем, кто «сидит на игле». В период относительной скудости ренты остальные сектора экономики оттесняются от доступа к ней еще больше. «Наркозависимость» приносит больше вреда, когда рента сокращается, чем когда она растет.

Надаться, что «наркозависимые» предприятия откажутся от ренты без сопротивления, — то же, что ожидать, будто закоренелый наркоман пассивно смирится с тем, что его лишают дозы. Так не бывает, потому что абстинентный синдром слишком силен. В случае российской экономики болевые ощущения принимают форму закрытия предприятий и безработицы¹⁴. Ни один режим, ставящий на социально-политическую стабильность, этого не допустит. Чтобы избежать подобного исхода, политическое руководство вынуждено решать проблему «наркозависимости» иными, порой противоречивыми методами. Один подход — попытка устранить ее напрямую, по сути «излечить». Другой заключается в том, чтобы стараться игнорировать это явление и сосредоточиться на не затронутых «наркозависимостью» частях экономики.

Излечение от «наркозависимости»

В отличие от радикального метода — простого закрытия «наркозависимым» доступа к ренте, чтобы дать им умереть, если они не в состоянии выжить без посторонней помощи, — идея «излечения от наркозависимости» заключается в преобразовании компаний с целью увеличить их эффективность, соответственно уменьшая потребность в ренте. Поскольку

считается, что главной причиной неэффективности являются изношенные и устаревшие основные фонды, в качестве решения предлагаются инвестиции в новые технологии. Это и есть суть путинской «модернизации» — масштабной инвестиционной программы, направленной на коренное обновление производственных мощностей российской экономики.

Изъян подобного подхода очевиден. Сокращение издержек «наркозависимости» за счет повышения эффективности выглядело бы логичным, если бы наиболее вопиющие формы неэффективности не составляли суть «наркозависимой» структуры экономики, в которой чрезмерные затраты становятся результатом неправильного размещения предприятий и принудительности участия в снабженческо-производственных цепочках. Поскольку эту систему трогать нельзя, повышение эффективности может быть лишь незначительным. Нарращивать инвестиции в заводы советской постройки сегодня, чтобы они не требовали большего завтра, — это все равно что бороться с тягой к наркотику, давая его наркоману, — пусть он только пообещает воздерживаться от злоупотреблений в будущем¹⁵.

Развитие не пораженных «наркозависимостью» секторов

Если первый подход предусматривает решение проблемы «наркозависимости» напрямую, то в рамках второго предлагается нечто прямо противоположное — сосредоточить внимание на создании новых, конкурентоспособных отраслей, не зависящих от получения ренты. Цель состоит в том, чтобы эти сектора развивались в ускоренном темпе, обогнали «наркозависимых» и в конечном итоге переориентировали российскую экономику в сторону от нефти и газа. Этот «инновационный» подход связывается с именем Дмитрия Медведева. Образцом должно стать подмосковное Сколково — сочетание технопарка, университета и бизнес-инкубатора. Компании, участвующие в проекте Сколково, получают доступ к ультрасовременным оборудованию и инфраструктуре, а также особую защиту от правовых и административных злоупотреблений, от которых так страдает российский бизнес.

Критики такого подхода ставят под сомнение его отличие от других форм промышленной политики, когда государство, а не рынок, выбирает, какие виды экономической деятельности больше всего заслуживают поддержки, и затем ее оказывает. Подобные усилия никогда не отличались особой результативностью, а в России предпосылки для их успеха особенно слабы. Однако если рассматривать Сколково в контексте феномена «наркозависимости», ясно, что главный вопрос заключается не в реализации проекта как таковой, а в том, смогут ли расположенные там компании разработать инновативный продукт. Речь идет о том, можно ли полностью уберечь эти фирмы от влияния

«наркозависимых». Сколково не самодостаточно. Оно требует субсидий и иной помощи, которая в конечном счете выделяется из нефтегазовой ренты. В результате фирмы из Сколково должны конкурировать за эту ренту с «наркозависимыми» секторами. На самом деле борьба идет не только за нефтегазовую ренту, но и за все ресурсы российской экономики. Сырьевая рента позволяет «наркозависимым» секторам наращивать выпуск продукции, увеличивая тем самым их спрос на все факторы производства. Когда производственные и снабженческие цепочки «наркоманов» продолжают требовать ресурсов, равные условия игры невозможны.

Таким образом, инновационные компании скорее всего предпочтут не бороться с системой «наркозависимости», а включиться в нее. Инвесторы и менеджеры инновационных фирм, осознавая, что «наркозависимые» и их притязания на ренту господствуют в системе, волей-неволей вынуждены играть в ту же игру. Инноваторы аргументируют просьбы о помощи со стороны государства не тем, что они представляют собой альтернативу зависимым от ренты предприятиям, а, напротив, своей важной ролью в обеспечении выживания «наркозависимых». Они ищут способы интегрироваться в производственные цепочки. Таким образом, владельцы/директора инновационных стартапов имитируют поведение успешно действующих директоров «наркозависимых» предприятий¹⁶.

Привлечение иностранных инвестиций

Объявленная модернизация подчеркивает важность привлечения зарубежных инвестиций. На первый взгляд может показаться, что у России с прямыми иностранными инвестициями (ПИИ) все обстоит очень неплохо¹⁷. Однако почти все эти капиталы вкладываются в сырьевой сектор и розничную торговлю. Главный объект модернизации — машиностроение — привлекло менее 5% совокупного объема ПИИ. Более того, львиную долю этой относительно небольшой суммы составляют вложения зарубежных компаний, особенно автомобилестроительных, которым необходимо было организовать в России какое-то производство в качестве «входного билета» на российский рынок¹⁸.

Заявленная правительством цель привлечения в Россию ПИИ состоит в обеспечении основных секторов промышленности необходимыми «капиталом, технологиями и опытом менеджмента»¹⁹. Однако для правильного понимания этих целей необходимо помнить об описанных нами ограничениях. Иностранным инвесторам, как и отечественному частному капиталу, не позволять конкурировать с цепочками распределения ренты или мешать их работе. Усилия по продаже российскому и иностранному капиталу принадлежащих государству активов в основных секторах прекрасно сочетаются с преобладающей системой. На но-

вых собственников, как миноритарных, так и мажоритарных, будут распространяться те же правила игры, что и на нынешних. Они не должны препятствовать работе цепочек распределения ренты.

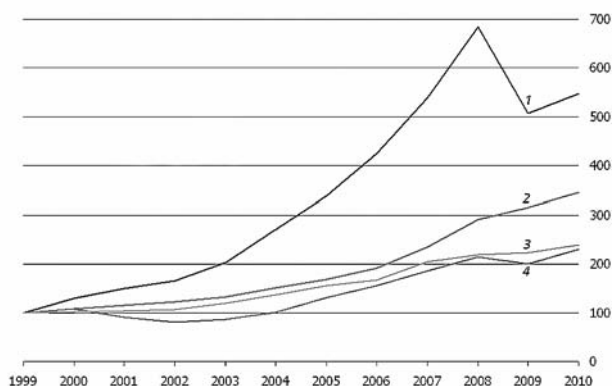
Классическим примером может служить приватизация электроэнергетической монополии РАО «ЕЭС России» в 2008 г. Ее генерирующие мощности были разукрупнены и проданы в частные руки, в том числе и иностранным компаниям. Однако линии электропередачи остались в руках государства. Многие наблюдатели расценили приватизацию РАО ЕЭС как одну из важнейших рыночных реформ. На деле же она лишь послужила укреплению описанной нами системы. Как могут частные владельцы распорядиться своим пакетом акций российских электростанций, даже если он мажоритарный? Они не могут устанавливать цены или выбирать клиентов. Они не могут выбирать, что производить (по очевидной причине). Они не могут даже выбрать себе инвестиционную программу. И, главное, они не могут выбирать поставщиков. Они привязаны к существующей цепочке. Они могут лишь вкладывать деньги, технологии и управленческие навыки.

Заключение

В прошлом Россия добивалась хороших результатов в рамках описанной нами модели управления экономикой. В десятилетие до мирового финансового кризиса 2008 г. она опережала по темпам роста почти все страны мира. На рис. 6 показаны темпы роста ВВП в России и других так называемых странах БРИК (Китае, Индии и Бразилии) начиная с 1999 г. Если 1999 г. брать за точку отсчета, то Россия росла вдвое быстрее, чем Китай, и в три с лишним раза быстрее Бразилии и Индии.

Однако эти впечатляющие успехи были некой аномалией. Они породили искаженное представление о российской экономике во внешнем мире. Одним из проявлений этого является сама идея БРИК. Российскую экономику нельзя назвать ни молодой, ни динамичной, ни «переходной». Это «старая» экономика, все еще обремененная наследием 60 лет неправильного размещения и развития. Это неправильное размещение не только не уменьшилось, но даже усилилось за десятилетие изобилия ренты. Десятилетие 2000-х годов было периодом стабильности и роста благосостояния. Вступая теперь в десятилетие напряженности и компромиссов, Россия оказалась в ловушке. Чтобы добиться устойчивого развития, ей надо коренным образом изменить структуру экономики. Но подобные изменения могут привести к серьезной дестабилизации в социальном и политическом плане. Российское же руководство не может пойти на риск дестабилизации.

РИС.6 Темпы роста ВВП стран БРИК в 1990—2010 гг., долл. (1999 г. = 100): 1 — Россия; 2 — Китай; 3 — Индия; 4 — Бразилия



Источник:

расчеты авторов на основе данных МВФ. Номинальный ВВП в валютах соответствующих стран пересчитан в доллары по рыночному курсу.

Означает ли изложенное выше, что модернизация в России обречена на провал, что реформы в стране осуществить не удастся? Ответ зависит от того, что подразумевать под реформами. Меры по повышению эффективности вполне могут быть реализованы и в тех секторах, где создается рента (нефтяном и газовом), и в тех, где рента передается (транспорт, электроэнергетика, строительство), и в тех, на которые работает вся система раздела ренты (тяжелая промышленность). Однако на эти изменения распространяется одно главное ограничение: цепочки распределения ренты должны сохраняться. Запрещены перемены, способные разорвать цепочку или подорвать смысл ее существования, когда компании вследствие неэффективного управления или неудачного размещения могут ликвидироваться, а цепочки — реструктурироваться с целью минимизации затрат.

Пока ренты хватает, предприятия тяжелой промышленности будут продолжать получать огромную выгоду от путинской модернизации. Они будут наращивать объемы производства, чтобы выполнить гарантированные новые заказы нефтегазовых, энергетических, железнодорожных и других компаний. Расширение рынка привлечет и некоторых иностранных инвесторов, стремящихся подключиться к рентным потокам. Эти иностранные корпорации помогут переоснастить российские предприятия современным оборудованием и ввести в практику некото-

рые новые, прогрессивные методы ведения бизнеса. В результате всего этого объем ВВП в краткосрочной и среднесрочной перспективе может увеличиться. Но поскольку приоритетной задачей останется поддержка производств, унаследованных от советской системы, размещение и организация которых не соответствует требованиям рыночной экономики, в более длительной перспективе результатом станет не модернизация в настоящем понимании, а усугубление неконкурентоспособности.

Что же касается поддержки инноваций, то, если государство вложит достаточно средств в проекты типа Сколково, в стране в ближайшие годы могут появиться новые фирмы и даже целые сектора. Они тоже привлекут какие-то иностранные инвестиции. В целом, однако, создание и развитие инновационных компаний будет трудным, медленным и дорогостоящим процессом, а создаваемая ими чистая стоимость не сможет сравниться по объему с доходами от нефти и газа, а значит, общий характер экономики не изменится.

Литература

1. *Gaddy C. G.* The Price of the Past: Russia's Struggle with the Legacy of a Militarized Economy. — Washington, DC: Brookings Press, 1996.
2. *Gaddy C. G., Ickes B. W.* Russia's Virtual Economy. — Washington, DC.: Brookings Press, 2002.
3. *Gaddy C. G., Ickes B. W.* Resource Rents and the Russian Economy // *Eurasian Geography and Economics*. — 2005. — Vol. 46. — № 8. — P. 559—583.
4. *Gaddy C. G., Ickes B. W.* Russia's Declining Oil Production: Managing Price Risk and Rent Addiction // *Eurasian Geography and Economics*. — 2009. — Vol. 50. — № 1. — P. 1—13.
5. *Gaddy C. G., Ickes B. W.* Russia after the Global Financial Crisis // *Eurasian Geography and Economics*. — 2010. — Vol. 51. — № 3. — P. 281—311.
6. *Gaddy C. G., Ickes B. W.* Putin's Protection Racket // *From Soviet Plans to Russian Reality* / I. Korhonen and L. Solanko, eds.; WSOYpro Oy. — Helsinki, 2011.

Примечания

- 1 Подробнее о концепции «наркозависимости» см. [4].
- 2 Данные о занятости и добавленной стоимости взяты из официальной статистики. Они включают такие категории, как «нефте- и газодобыча», «услуги в нефтегазовом секторе» и «производство нефтепродуктов».
- 3 Доля сырой нефти, газа и нефтепродуктов в экспортных доходах России в 2005—2010 гг. составляла в среднем 63% (по данным Центробанка). В федеральном бюджете на 2010 г. доля поступлений из категории «Нефтегазовые

доходы» равнялась 48% (данные Министерства финансов). Эта доля неуклонно росла начиная с 2000 г., когда она составляла лишь 20%. «Нефтегазовые доходы» складываются из пяти составляющих: налогов на добычу полезных ископаемых по нефти и газу и экспортных пошлин на сырую нефть, природный газ и нефтепродукты. Поступления от налога на прибыль нефтегазовых компаний здесь не учитываются.

- 4 Более подробно концепции сырьевой ренты мы разбирали в [3; 5]. Там поясняется, что мы рассчитываем сырьевую ренту как объем добычи, помноженный на рыночную цену (независимо от того, продавалось ли на деле сырье по этой цене) за вычетом «естественной стоимости» добычи (т. е. ее себестоимости в условиях конкурентного рынка со свободным доступом).
- 5 Может возникнуть вопрос: кто делал заказы в первые десять лет после распада СССР, до прихода к власти Путина? Ответ зачастую: «Никто». О том, как цепочки распределения ренты сохранились в 1990-е годы, см. [1; 2].
- 6 Пять основных отраслей промышленности находятся в ведении трех министерств: нефтегазовую отрасль и электроэнергетику курирует Министерство энергетики, железные дороги — Министерство транспорта, а машиностроение и горно-металлургическую отрасль — Министерство промышленности и торговли.
- 7 Подчеркнем, что дело ЮКОСа — исключительный случай. Распространенное представление о том, что Путин провел кампанию по ренационализации предприятий и повальной экспроприации собственности олигархов, не соответствует действительности.
- 8 Преобладание сырьевых секторов в качестве источника богатства частных собственников наглядно иллюстрирует список самых богатых россиян по версии журнала «Форбс». В списке за 2011 г. из 46 человек, чье личное состояние превышает 2 млрд долл., все, кроме троих, сколотили капитал в нефтегазовом, горнодобывающем, металлургическом и иных ресурсных секторах. См.: 200 богатейших бизнесменов России 2011 // <http://www.forbes.ru/rating/100-bogateishih-biznesmenov-rossii/2011>; The World's Billionaires // <http://www.forbes.com/wealth/billionaires/list>.
- 9 Тезис, содержащийся в этой фразе, отражает главную политико-экономическую проблему сегодняшней России: как частные сырьевые компании можно заставить отдавать столь большую долю ренты через описанные нами неформальные схемы? К. Гэди и Б. Икес [6] определяют механизм такого принуждения как «путинское “крышевание”».
- 10 <http://premier.gov.ru/events/news/14796>.
- 11 История прогнозирования цен отдельными людьми, компаниями, а также государственными и международными ведомствами анализируется в [4].
- 12 Это исходит из того, что Россия сможет сохранить нынешний объем добычи нефти (примерно 500 тыс. т в год, или 10 млн баррелей в сутки) и несколько увеличить добычу газа.
- 13 Если быть точными, то в 5,8 раз. С III квартала 1999 г. по II квартал 2008 г. среднегодовые темпы роста нефтегазовой ренты в России составляли 26,6%. Как видно из рис. 5, в 2010–2030 гг. аналогичный показатель составит всего 4,6%.

- 14 Это тем более верно, если учесть концентрацию производства в моногородах и «монорегионах», не имеющих диверсифицированной экономики. В результате угроза безработицы становится особенно серьезной.
- 15 Небесполезно поразмышлять о том, почему этот метод отличается от использования метадона при лечении наркоманов, зависимых от героина. Лечение метадоном тоже связано с тем, что больному дают легкий наркотик, чтобы отучить его от тяжелых. Разница — в степени влияния на наркомана. У врачей, осуществляющие курс лечения метадоном, как правило, есть широкие полномочия по отношению к больному. В российской же экономике рычаги влияния находятся в руках «наркозависимых» предприятий.
- 16 Путин к тому же рассматривает инновации как часть своей кампании по модернизации оборонных, машиностроительных и других предприятий. См., например, его беседу с предпринимателями на презентации Агентства стратегических инициатив в мае 2011 г., когда некоторые бизнесмены просили премьера помочь им заключить контракты с оборонными предприятиями.
- 17 По общему годовому объему ПИИ Россия среди стран БРИК (Бразилия, Россия, Индия и Китай) занимает второе место после Китая. Однако по душевым показателям она лидер начиная с 2005 г. (данные Всемирного банка).
- 18 Благодаря нефтяным доходам Россия в прошлом десятилетии стала одним из главных рынков сбыта для импортируемых товаров, особенно дорогих потребительских товаров. Однако когда цены на нефть упали, сократился и импорт. Инвестиционные планы были положены под сукно. В будущем Россия, страна со 140-миллионным населением, будет оставаться крупным рынком, но решение перейти от продаж к производству на ее территории не будет выглядеть столь привлекательным, как до кризиса.
- 19 См. заявление Путина на заседании правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций 25 марта 2011 г.: «Нам нужны прежде всего качественные инвестиции для развития и модернизации, чтобы вместе с капиталами в нашу промышленность приходили современные технологии, эффективные системы организации и управления производством» (<http://premier.gov.ru/eng/events/news/14630>).

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА: СОСТОЯНИЕ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ

Владимир Милов

Экономика России серьезно пострадала от мирового финансового кризиса и сейчас находится в сложной ситуации. Необходимо отыскать способы вернуться к устойчивому экономическому росту и по меньшей мере, к докризисным показателям.

От возобновления экономического роста зависит, выживет или нет нынешняя социально-политическая модель, утвердившаяся в России в первом десятилетии XXI в. Без малого десять лет впечатляющего непрерывного экономического роста в 1999—2008 гг., с резким увеличением реальных доходов населения и повышением качества жизни, стали важнейшим фактором формирования авторитарной среды, постепенной ликвидации политической конкуренции в России и установления политической монополии правящего клана. Среди наблюдателей существует согласие относительно того, что высокие рейтинги популярности Владимира Путина, приведшие к постепенному демонтажу отдельных демократических институтов и возникновению авторитарного политического режима, явились в значительной степени результатом экономического подъема. Именно сравнительное экономическое благополучие сделало общество более терпимым к ограничению гражданских свобод.

Хотя экономический рост в 2000-х сопровождался усиливающимся социальным неравенством (разница в доходах между 10% богатых и 10% бедных россиян возросла с 13,9 раза в 2000-м до 16,9 раза в 2008 г.¹), тем не менее нельзя отрицать, что десятилетие роста так или иначе было выгодно всем группам российского общества.

Экономический спад и стагнация 2009—2010 гг. уже привели к примечательным политическим и социальным сдвигам — к массовым демонстрациям протеста в регионах России, в том числе и с требованиями отставки Путина, к заметному ухудшению результатов «Единой России» на региональных и муниципальных выборах. Хотя масштабы этих изменений пока невелики, они, однако, сигнализируют о новой важной тенденции.

Если в России и дальше сохранятся низкие темпы роста или начнется стагнация либо даже экономический спад, разочарование в политике правительства неизбежно охватит более широкий круг общественных групп, усиливая недовольство нынешней политической системой. Можно утверждать, что только возвращение к высоким и устойчивым темпам экономического роста способно сохранить на плаву нынешнюю политическую модель. В противном случае она может столкнуться с нарастающим недовольством разочарованных социальных групп.

Представляется, однако, что факторы, которые обеспечили внушительный рост российской экономики в 1999—2008 гг., ныне исчерпали себя и вряд ли вновь появятся в ближайшем будущем. Поэтому, чтобы вернуться к экономическому росту, России потребуется серьезно пересмотреть свою экономическую политику, сориентировав ее на поощрение инвестиций и повышение эффективности экономики, что противоречит рентной природе политико-управленческой модели, сформировавшейся в России в годы правления Владимира Путина.

Экономическая модель развития России в 1999—2008 гг.

Экономический рост последнего десятилетия в России можно четко разделить на две исторические фазы. В ходе первой, в целом совпадающей с первым президентским сроком Владимира Путина, рост был обусловлен послекризисным восстановлением, движущими силами которого выступили резкое обесценение рубля и наличие больших неиспользуемых производственных мощностей. В значительной мере этот рост был обусловлен и повышением международных цен на сырьевые товары (так, в среднем цена на сырую нефть «Urals» поднялась с 16,7 долл. за баррель в 1990-х до 24,7 в 2000—2002 гг.), а также увеличением физических объемов экспорта сырья.

Однако в 2002—2003 гг. этот фактор положительного влияния на экономический рост в значительной степени исчерпал себя. В те годы эксперты сходились в том, что рост ВВП замедлится с 5—7% до 3—4% и в дальнейшем будет составлять не более 1—2%. Было широко распространено мнение, что для обеспечения более высоких темпов роста

необходимы глубокие изменения в российской политике, а именно поощрение инвестиций в основной капитал посредством создания более благоприятного инвестиционного климата, стимулирование роста производительности труда и эффективности экономики через структурные реформы «нерыночного сектора» (по определению Евгения Ясина), т. е. через приватизацию государственных предприятий, реструктуризацию инфраструктурных монополий и т. п.

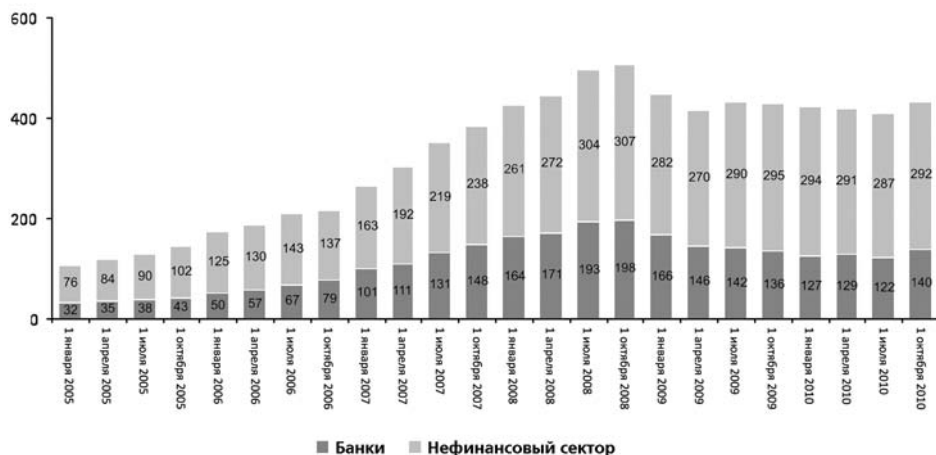
Именно на это, по-видимому, и была ориентирована федеральная программа экономических реформ (так называемая «программа Грефа»), запущенная в 2000-м и продолжавшаяся в последующие годы с регулярными обновлениями. Однако ее реализация в 2000—2007 гг., будучи фрагментарной и непоследовательной, не дала большого эффекта. Например, инвестиции в основной капитал почти не увеличились, продолжая оставаться на уровне около 20% ВВП. Для сравнения: в Китае они составляли намного большую цифру — 40% ВВП (рост с 35% в 2000-м), а в Индии 30% ВВП (с 25% в 2000-м). В этих двух странах экономический рост действительно основан на инвестициях. Если говорить о производительности труда в российской экономике, то здесь положение не улучшилось: в течение всего последнего десятилетия производительность хотя и росла, но почти в два раза медленнее, чем реальные доходы населения. Тем не менее благодаря резкому скачку цен на нефть в 2003—2005 гг. темпы экономического роста опять взлетели до 6—7% в год (в 2003-м цена «Urals» в среднем составляла 27,3 долл. за баррель, в 2004-м выросла до 34,4, а в 2005 г. — до ранее невообразимых 50 долл.). Это существенно расширило возможности дальнейшего экономического роста на основе ренты, без проведения потенциально болезненных структурных реформ. К концу 2004-го созданный правительством Стабилизационный фонд возрос до 500 млрд руб.

Важно и то, что в то время у правительства появились дополнительные стимулы для замедления структурных реформ. С одной стороны, это было его собственное стремление контролировать стратегические активы и частично ренационализировать экономику (вспомним поглощение ЮКОСа и других ранее частных компаний, что снизило долю частного сектора в ВВП, по данным ЕБРР, с 70% до 65%, что для стран с переходной экономикой довольно необычно). С другой стороны, это были мрачные предвестия социальной нестабильности и протестов, которые дали о себе знать в начале 2005-го, когда вспыхнули волнения из-за попыток монетизации социальных льгот.

Кроме растущих доходов от экспорта нефти новым фактором поддержания экономического роста в России в 2005—2008 гг., который, в свою очередь, позволил сохранить рентную политику и вновь отложить необходимые структурные реформы, стал массовый приток иностранного

капитала. До 2005-го Россия была нетто-экспортером капитала: из страны уходило больше денег, нежели вкладывалось в нее. Однако в 2005-м ситуация изменилась, и хотя именно в тот год чистый приток капитала был еще относительно невелик (всего 1,1 млрд долл.), но это означало перелом тенденции на ближайшие несколько лет. В 2006-м цифры были еще более впечатляющими: чистый приток капитала составил 41,6 млрд долл., в 2007-м — уже 82,3, а в первой половине 2008 г. — 17 млрд долл.

РИС.1 Корпоративный долг России 2005—2010 гг., млрд долл.

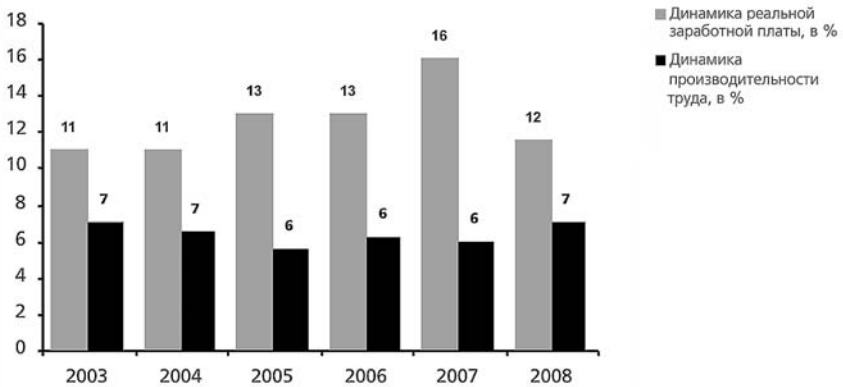


Источник: Центральный банк России.

Этот период избыточной глобальной ликвидности и недооцененных рисков был отмечен масштабным притоком западного капитала во все крупные развивающиеся страны с рыночной экономикой. Однако в России ситуация была нетипичной в том смысле, что в отличие, например, от других стран БРИК капитал шел сюда не в виде прямых иностранных инвестиций (ПИИ), а в основном (60—70%) в форме предоставления кредитов российским корпорациям и банкам². Это косвенно указывает на недостаток веры иностранных инвесторов в безопасность прямых инвестиций в экономику России, а также на высокие внутренние барьеры для ПИИ из-за проводимой правительством политики ренационализации и его стремления захватить контроль над стратегическими секторами экономики. Кроме того, это стало косвенным индикатором того, что инвесторы предпочитали инвестиции в виде кредитов, а не вложений в акционерный капитал. Они считали, что правительство прибегнет

к своим крупным финансовым резервам для того, чтобы при неблагоприятном развитии событий помочь — прямо или косвенно — проблемным должникам (и это действительно имело место в активной фазе кризиса 2008—2009 гг.). Тем самым финансовые резервы правительства рассматривались как обеспечение быстро нарастающего объема кредитов.

РИС.2 Реальные доходы населения и динамика производительности труда в России в «период процветания» (2003—2008 гг.), %



Источник: Росстат.

В результате общий внешний долг корпоративного и банковского сектора России вырос примерно со 108 млрд долл. на 1 января 2005-го до 505 млрд долл. на 1 октября 2009 г. (рис. 1).

В 2005—2008 гг. средняя доля кредитов в общем внешнем долге составляла 67% для банков и 76% для нефинансовых предприятий, а во время активной фазы финансового кризиса эти показатели выросли соответственно до 73% и 81%. Подобная экспансия дешевых иностранных кредитов на российском рынке стала основным источником экономического роста в России в 2005—2008 гг. («вторая фаза»), превзойдя в этом качестве доходы от экспорта нефти и опровергнув пессимистические прогнозы относительно грядущего замедления роста.

Приток кредитов в большой мере способствовал также впечатляющим темпам роста реальной заработной платы (10—16% в год), которые намного опережали темпы роста производительности труда (рис. 2), что способствовало политической стабильности в стране. С другой стороны,

рост зарплат заметно снизил и так невысокую конкурентоспособность российской экономики. Экономический рост был обусловлен в основном массовым притоком в страну «легких денег», а не повышением эффективности и производительности экономики. С началом мирового финансового кризиса фактор «легких денег» сошел на нет.

Кризис

Экономический кризис 2008—2010 гг. подтвердил очевидную несостоятельность модели развития, основанной на быстром увеличении внешних корпоративных долгов. Начиная со второй половины 2008-го, в ходе активной фазы глобального финансового кризиса, капитал начал быстро уходить из страны (как и с других развивающихся рынков), в результате чего Россия осталась с огромным корпоративным внешним долгом, бóльшую часть которого составляли краткосрочные займы.

Бегство капитала началось во второй половине 2008-го, когда из страны утекло 150 млрд долл., и продолжалось в 2009-м, когда чистый отток капитала достиг 52 млрд долл., и в 2010-м (чистый отток капитала 38,3 млрд долл. — при правительственном прогнозе нулевого оттока на 2010 г.). В общей сложности за время этого кризиса из страны ушло больше иностранного капитала, чем пришло в нее ранее — в 2005—2008 гг.

Другие развивающиеся рынки — Бразилия, Китай, Индия, Турция — сумели в этот период вернуть капиталы, Россия же оставалась исключением. Чистый отток капитала из России продолжился и в 2011 г., составив 11 млрд долл. в январе и 6 млрд в феврале.

Чтобы компенсировать массовый отток ликвидности, правительство было вынуждено использовать накопленные им резервы. Центральный банк России потерял около 200 млрд долл. из своих валютных резервов, пытаясь замедлить резкое обесценение рубля и тем самым облегчить российским банкам погашение некоторых кредитов, номинированных в иностранной валюте. На 1 июля 2008-го внешний долг российских банков в иностранной валюте превышал 100 млрд долл., и многие эксперты считают это реальной причиной того, почему Центральный банк перешел к политике «постепенного» обесценения рубля, в отличие от быстрого обесценения, которое казалось естественным в ситуации резкого изменения сальдо внешней торговли России³.

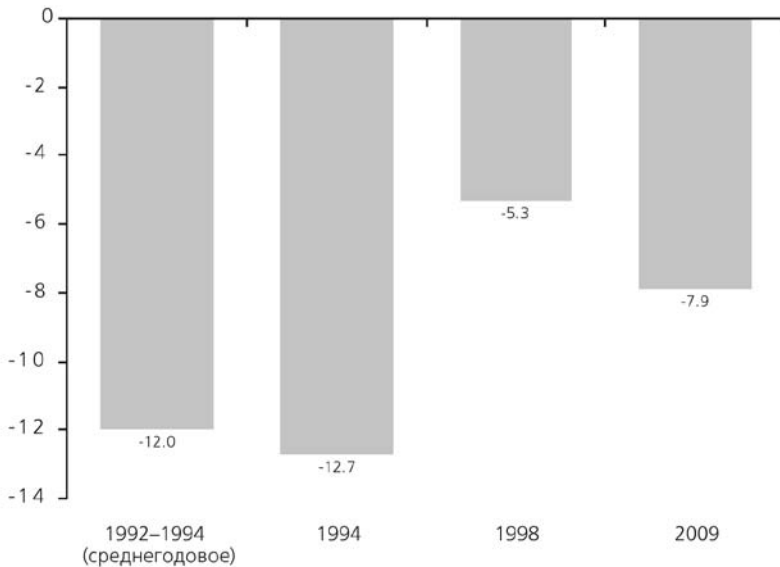
Правительство стремилось поддержать на прежнем уровне и даже увеличить свои расходы, чтобы помочь экономике пройти через кризис. Общие оценки размера антикризисной помощи правительства колеблются от 3% ВВП в 2009 г. (официальная оценка⁴) до 7% ВВП⁵ с учетом мер, принятых в конце 2008-го. По этой причине федеральный бюджет Рос-

сии на 2009 и 2010 гг. принимался с дефицитом. В 2009-м фактический дефицит федерального бюджета составил 5,9% ВВП, а в 2010 г. — 4,1%. Федеральный бюджет на 2011-й прогнозируется с дефицитом в размере до 2% ВВП, даже с учетом запланированного увеличения налоговых сборов (более 2% ВВП), Министерство финансов планирует сохранить дефицит бюджета в 2012 и 2013 гг. в предположении, что мировая цена на нефть останется на уровне 75 долл. за баррель.

Совершенно ясно, что даже масштабная помощь правительства не смогла предотвратить серьезный провал экономики России. Несмотря на огромный объем помощи, ВВП в 2009-м уменьшился на 7,9% — самый большой спад за 15 лет (с 1994 г.). Это даже больше, чем в год дефолта (1998), когда ВВП сократился «всего» на 5,3% (рис. 3).

В I квартале 2010-го ВВП России увеличился на скромные 2,9% —

РИС.3 Годовое уменьшение ВВП России в периоды крупных экономических кризисов в последние два десятилетия, %



Источник: Росстат.

и это на фоне катастрофического спада в I квартале 2009 г., когда ВВП сократился на 9,8% по сравнению с I кварталом 2008-го. Большинство показателей — объем промышленного производства, инвестиции, предпринимательская активность — свидетельствуют о том, что, несмотря

на некоторые формальные признаки восстановления по отношению к катастрофическим показателям худших кризисных месяцев в начале 2009-го, экономика в целом переживает стагнацию, застыв на уровне примерно 2007 г.

Огромные расходы правительства, ведущие к быстрому истощению накопленных им финансовых резервов, не очень-то помогают экономике двигаться вперед. Но и эта возможность довольно скоро исчезнет. Резервный фонд Минфина (наследник денег Стабилизационного фонда) в период кризиса заметно уменьшился (см. ниже), и весьма вероятно, что в ближайшие месяцы он полностью иссякнет, если и дальше будет использоваться для финансирования огромного бюджетного дефицита. Существует также Фонд национального благосостояния РФ (другая часть разделившегося Стабилизационного фонда), который располагает суммой около 90 млрд долл., но значительная ее часть предназначена для пенсионных выплат. В любом случае фонд не сможет продлить жизнь политике финансирования бюджетного дефицита за счет резервов более чем на год или около того.

Все это заставило министра финансов Кудрина в апреле 2010 г. заявить о пересмотре политики бюджетного финансирования послекризисного восстановления, а также о том, что к 2015-му расходы бюджета придется урезать на 20%. Однако, как явствует из проекта федерального бюджета на 2011—2013 гг., разработанного Минфином в конце 2010-го, самое большее, чего Кудрин смог добиться в борьбе с лоббистами, это сохранить бюджетные расходы на нынешнем уровне, что означает сокращение их в реальном выражении вследствие инфляции, но без номинального сокращения, чтобы не растревожить оппозиционные группы лоббистов.

Примечательно, что даже относительно высокие цены на нефть «Urals» (87,2 долл. за баррель в течение 2010-го, что значительно выше средней цены в 2000—2008 гг. — 45,6 долл. за баррель) не помогли убедить Резервный фонд правительства от заметного сокращения: он сократился с 60 млрд долл. в январе 2010-го до 25 млрд долл. по состоянию на конец года. Всего с осени 2008 г. Резервный фонд потерял более 70% своих накоплений.

Это означает, что, даже учитывая нынешние масштабы присутствия государства в экономике и степень его прямого участия в послекризисном восстановлении, принимаемых мер будет недостаточно, чтобы избежать большого бюджетного дефицита и дальнейшего сокращения финансовых ресурсов, не говоря уже о возможности какого-либо накопления новых резервов.

Гипотеза «нефтяной зависимости»

Российские власти и аналитики часто заявляют, что глубину экономического кризиса 2008—2010 гг. в России можно объяснить сохраняющейся сильной зависимостью страны от производства и экспорта нефти и газа. Такое объяснение по сути является экстраполяцией той логики, в рамках которой предшествовавший кризису рост 1999—2008 гг. объяснялся подъемом мировых цен на нефть.

Однако выше было показано, что экономический рост в предыдущем десятилетии нельзя объяснить лишь изменением цен на нефть. Равным образом и недавний кризис не настолько тесно связан с фактором нефтяных цен, как это обычно полагают. Как мы уже говорили, подъем 1999—2008 гг. был обусловлен сочетанием ряда обстоятельств, среди которых ценам на нефть принадлежала значительная, но не ведущая роль, особенно в 2005—2008 гг., когда рост подпитывался главным образом притоком иностранного капитала. Конечно, экспансия капитала на российский рынок была бы невозможна, не накопи правительство значительных финансовых резервов за счет неожиданно высоких прибылей от экспорта нефти и газа. Но правда и то, что эти непредвиденные прибыли и накопленные резервы ослабили мотивацию правительства к проведению важных структурных реформ. Действительно, динамика нефтяных цен оказала серьезное влияние на экономическое развитие России в последнее десятилетие, но все же было бы принципиальной ошибкой и упрощением связывать ход событий исключительно с этим фактором.

Тем более было бы неправильно объяснять природу нынешнего экономического кризиса в России ее чрезмерной зависимостью от экспорта нефти и газа. Есть несколько причин, указывающих на несостоятельность такого объяснения:

- Россия оказалась в числе стран, наиболее пострадавших от глобального финансового кризиса: ее ВВП в 2009-м снизился сильнее, чем в любой другой стране G20; в некоторых из них, гораздо более зависимых от экспорта нефти, чем Россия (в Саудовской Аравии и — выходя за рамки G20 — в более сопоставимых Азербайджане и Казахстане), ВВП в 2009-м не упал, а вырос;
- добавленная стоимость в наибольшей степени снизилась в обрабатывающей промышленности и в строительстве (по данным Росстата, примерно на 21% в течение первой половины 2009-го), т. е. в секторах, которые прямо не связаны с добычей и экспортом нефти и газа;
- в добывающей промышленности в течение первой половины 2009 г. (в самую трудную фазу кризиса) добавленная стоимость снизилась только на 3,7%, в то время как ВВП в целом сократился на 10,4%;

- нынешняя система налогообложения экспорта нефти построена таким образом, что при цене выше 40 долл. за баррель большая часть дохода идет в бюджет государства, что делает нефтедобывающую отрасль, да и остальную экономику объективно менее чувствительной к резким глобальным скачкам цен на нефть; такие скачки обычно полностью демпфируются финансовой системой государства в течение короткого времени (в России в 2008—2010 гг. происходил противоположный процесс: финансовая система государства испытала сильное потрясение, но сохранила прочность, поскольку имела существенный финансовый резерв, в то время как в экономике имел место резкий спад).

Таким образом, нефте/газодобывающая отрасль не была в числе лидеров спада российской экономики в отличие от обрабатывающей промышленности и строительства. Все это позволяет предположить, что причины нынешних трудностей российской экономики гораздо более сложны и не сводятся к фактору «нефтяной зависимости», поэтому и обсуждение недавнего кризиса не должно сводиться к столь упрощенной формуле. Более того, существуют ясные признаки того, что кризис в России имеет лишь малое отношение к обвалу цен на нефть во второй половине 2008 г.

Это важно понимать при попытках прогнозировать экономическую ситуацию в России в предстоящем десятилетии. Общий вывод, что «все будет хорошо, если цены на нефть снова поднимутся до 100 долл. за баррель», неверен. Даже в начале 2010-х годов, когда цены на нефть превысили уровень в 100 долл., т. е. по-прежнему выше, чем в любом предыдущем году за исключением 2008-го, экономика страны сталкивается с серьезными трудностями в поиске путей к выздоровлению, а в бюджетах на 2011—2013 гг. предусмотрен значительный дефицит. Напомним, что в 2000—2007 гг., когда нефть была намного дешевле, федеральный бюджет принимался с профицитом, и нынешний драматический перелом ситуации в худшую сторону показывает, сколь высокую цену Россия вынуждена платить за масштабные интервенции государства в экономику в предыдущие годы.

В чем загадка столь глубокого кризиса и каковы причины того, что даже беспрецедентно большая государственная помощь не смогла предотвратить крупнейший с 1998-го спад в экономике страны? По всей вероятности, главные причины — это ограниченная конкурентоспособность российской экономики, которая оказалась не в состоянии поддерживать себя (не говоря уже о том, чтобы развиваться) без массивных вливаний дешевых иностранных денег, и контрпродуктивная политика правительства, повлиявшая на ситуацию в двух отношениях:

- во-первых, она нанесла серьезный ущерб базовым факторам, определяющим инвестиционный климат в стране (право частной

собственности, независимость судебной системы, правоприменение и др.); это предопределило доминирующую роль краткосрочных спекулятивных денег и кредитов (а не прямых инвестиций) в структуре капитала, пришедшего в Россию в 2005—2008 гг., равно как и быстрое бегство капитала из России в начале кризиса (даже по сравнению с другими развивающимися рынками);

- во-вторых, она привела к огромному увеличению государственного вмешательства, что тяжелым бременем легло на экономику и стало серьезным препятствием для будущего роста, перспективы которого в настоящее время проблематичны даже при том, что цена на нефть выросла до уровня выше 100 долл. за баррель.

Сочетание этих двух факторов — ограниченной конкурентоспособности экономики и негативной роли правительства — повлияло на ход кризиса гораздо сильнее, нежели обвал цен на нефть, который в противном случае, т. е. в более конкурентоспособной и свободной от рисков экономике, вероятно, нанес бы намного меньший ущерб.

Это означает, что даже высокие цены вряд ли могут служить залогом устойчивого экономического роста России в будущем, так как для этого существует слишком много препятствий: неэффективное, но расширяющее свои prerogatives государство, плохой инвестиционный климат, неконкурентоспособная экономика. Как показал период 2008—2010 гг., даже высокая цена на нефть (около 75 долл. за баррель, т. е. существенно выше, чем в 2000—2007 гг., не говоря уже о 1990-х) не помогла предотвратить самый глубокий кризис за последние 15 лет и, как будет показано ниже, не очень-то помогает обеспечить и высокие темпы восстановления экономики.

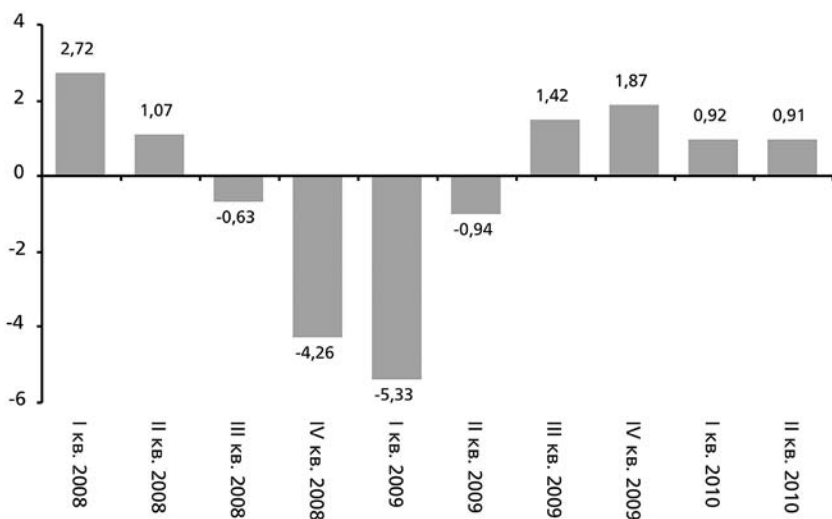
При этом важно отметить, что, если мировые цены на нефть снова установятся на уровне в 100 долл. за баррель и выше, и будут дальше расти, финансовая устойчивость государства станет несколько большей, а его возможности содействия экономическому развитию несколько шире, чем в нынешних условиях; это делает возможным более оптимистический сценарий экономического развития России в рамках нынешней модели (подробнее различные сценарии развития будут рассмотрены ниже).

Послекризисное восстановление

Хотя многие экономисты и наблюдатели поспешили объявить экономический кризис в России «преодоленным» и, следовательно, делом прошлого, реальность намного сложнее. Действительно, восстановление российской экономики в первой половине 2010-го было достаточно бы-

стрым: ВВП в I квартале 2010 г. вырос на 2,9%, а во II — на 5,2%; объем промышленного производства в I квартале 2010-го вырос на 5,8%, а во втором полугодии на 10,2%.

РИС.4 Поквартальный ВВП России (в фиксированных ценах 2003 г.)
с учетом сезонных колебаний, 2009—2010 гг.,
% к предыдущему кварталу

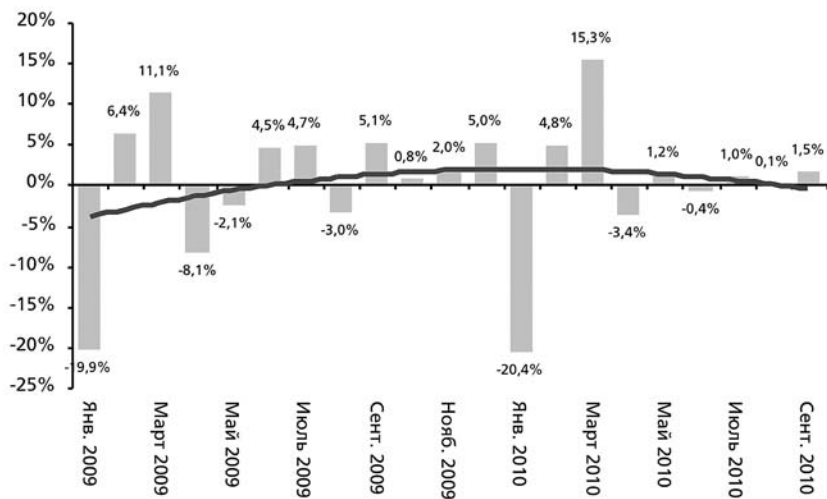


Источник: Росстат.

Однако следует помнить, что это рост по сравнению с катастрофическими цифрами «свободного падения» экономики в первой половине 2009 г., когда ВВП сократился на 10,4%, а промышленное производство — на 14,5%. По данным Росстата, ни ВВП, ни промышленное производство еще не достигли докризисного уровня, а в последнее время восстановление в основном идет «по горизонтали». Например, в фиксированных ценах 2003-го сезонный поквартальный рост ВВП в 2010 г. был существенно медленнее, чем во второй половине 2009-го, которая была наиболее активной стадией восстановления. С учетом сезонных колебаний поквартальный ВВП неуклонно рос, увеличившись в III и IV кварталах 2009-го соответственно на 1,42% и на 1,87%, в то время как в I и II кварталах 2010 г. рост ВВП с учетом сезонных колебаний в постоянных ценах не только был существенно ниже (0,9%), но и становился даже отрицательным.

С учетом сезонных колебаний номинированный в рублях поквартальный ВВП в фиксированных ценах 2003-го сейчас также отстает от уровня докризисного пика 2008 г. на 5–6%, при этом очевидно, что выравнивание кривой тут явно скорее *L*-типа, нежели *U* или *V*-типа (рис. 4).

РИС.5 *Помесячный объем промышленного производства, 2009—2010 гг., % к предыдущему месяцу*



Источник: Росстат.

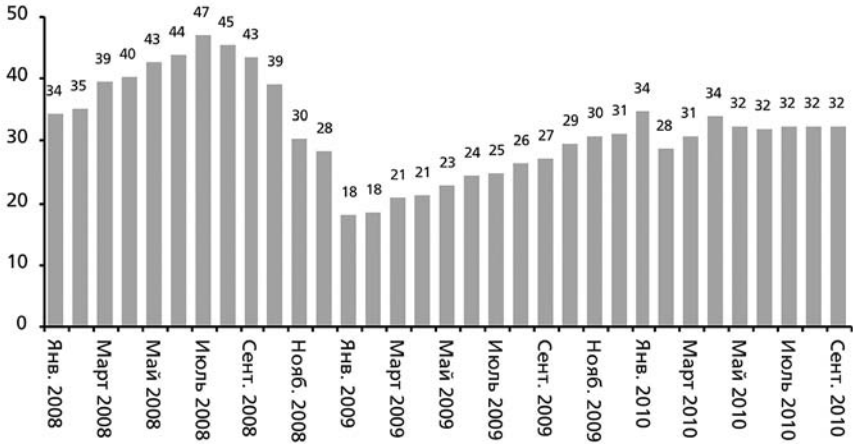
Как видно из рис. 5, объем промышленного производства, который демонстрировал значительный рост из месяца в месяц с июня 2009-го по март 2010 г. (с сезонной паузой в январе), в апреле—сентябре 2010 г. в значительной степени стабилизировался на низком уровне. Поэтому, несмотря на то, что частичное базовое восстановление происходит, экономике по-прежнему явно не хватает «локомотива» для реализации дальнейшего потенциала роста.

Наблюдался также значительный помесечный спад прироста инвестиций в основной капитал: если с декабря 2009-го по июнь 2010 г. имел место резкий — двузначный — рост (опять же с сезонной паузой в январе), то в последующие месяцы рост заметно замедлился.

Очевидно, что происходящее восстановление экономики обусловлено не внутренними факторами, а увеличением экспорта, который уверенно рос в течение 2009-го, но затем застыл на уровне около 32 млрд долл. (не достигнув даже докризисного уровня) (рис. 6). Этот застой по-

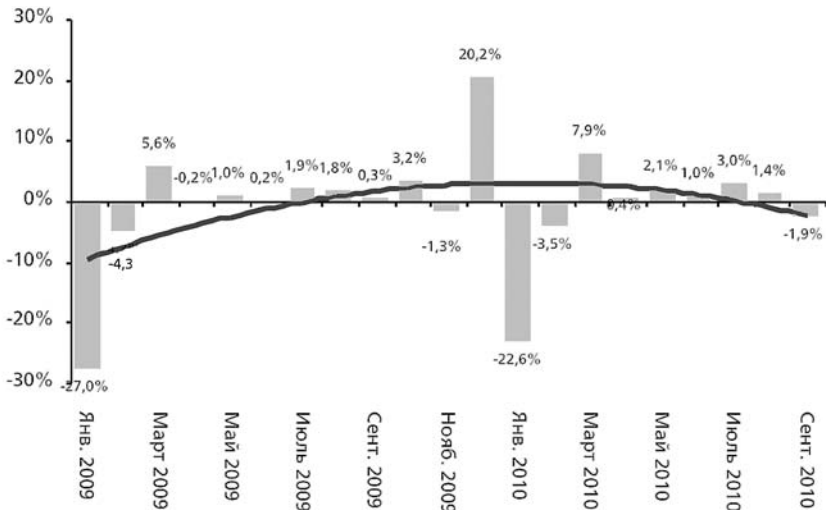
разительно соответствует ежемесячному спаду объемов промышленного производства и инвестиций в основной капитал.

РИС.6 Российский экспорт по месяцам, млрд долл.



Источник: данные Центрального банка России.

РИС.7 Объем розничной торговли по месяцам, 2009—2010 гг.,
% к предыдущему месяцу



Источник: Росстат.

Но, как было показано выше, без фундаментальных позитивных изменений внутренней ситуации даже увеличение объема экспорта само по себе не может обеспечить возвращение экономики России на путь устойчивого экономического роста. Стагнация показателей экспорта практически исключает возможность возобновления экономического роста.

Динамика внутреннего спроса во второй половине 2010 г. явно также ослабла, отражая тем самым замедление темпов восстановления экономики (рис. 7).

Итак, пока восстановление экономики России после кризиса 2008—2010 гг. не стало устойчивым. Положение сейчас намного хуже, чем после кризиса 1998-го, когда экономика начала быстро расти менее чем через 12 месяцев после резкого начала кризиса, причем рост был устойчивым и практически не прерывался в последующие девять лет.

Сейчас мы наблюдаем совсем другую картину. После умеренных темпов восстановления во второй половине 2009-го и в первой половине 2010 г. экономика России явно застыла на месте, и есть все основания ожидать, что доминирующим сценарием окажется медленный рост или даже стагнация, пока не будет найден новый «локомотив» дальнейшего роста, которого пока не видно.

Что дальше?

И все-таки: что могло бы стать стимулом возвращения к существенному экономическому росту в ближайшее десятилетие?

Поскольку глобальные финансовые проблемы продолжают, иностранный капитал не будет возвращаться в Россию, по крайней мере в виде крупных дешевых кредитов, как это было в 2005—2008 гг. В действительности капитал по-прежнему все еще уходит из страны, несмотря на постоянные радужные прогнозы официальных лиц о переломе этой тенденции. Корпоративный долг остается большим: по данным Центрального банка России, он все еще превышает 430 млрд долл. и со второй половины 2009-го стал увеличиваться. Более двух третей этого долга составляют иностранные кредиты. Данный фактор существенно затруднит российскому корпоративному и банковскому сектору крупные заимствования на международных рынках, особенно с учетом продолжающегося мирового кредитного кризиса и ограниченной доступности кредитов. Погашение внешних займов будет также негативно влиять на структуру потоков капитала.

Как отмечалось выше, цены на нефть вряд ли послужат потенциальным источником роста: даже уровня в 100 долл. за баррель недо-

статочно для этого, если учесть огромные масштабы нынешнего государства. Общие государственные расходы остаются на уровне 40—41% ВВП (докризисный уровень — 30—36%). Следует также отметить, что российская нефтегазовая отрасль сталкивается с совершенно новым, немыслимым в начале 2000-х уровнем затрат, связанным с разработкой новых месторождений нефти и газа, новых регионов и полей. Это означает, что данный сектор больше не может рассматриваться в виде источника легкодоступной ренты, как это было в последнее десятилетие, когда объемом производства обеспечивался за счет старых месторождений, не требовавших больших инвестиций и эксплуатационных расходов. Яркой иллюстрацией этого являются споры относительно полной отмены экспортной пошлины на нефть, экспортируемую по новому нефтепроводу Восточная Сибирь — Тихий океан, а также на газ, который будет транспортироваться через «Северный» и «Южный потоки».

Всегда есть вероятность того, что цены на нефть, вновь поднявшись выше 100 долл. за баррель, останутся на этом уровне, что обеспечит российскому правительству новые возможности для продолжения его дирижистского экономического курса. Однако на международном нефтяном рынке существует явный избыток свободных мощностей по добыче нефти, который, по имеющимся прогнозам, сохранится как минимум до 2015-го, даже если реализуется оптимистический вариант глобального экономического подъема. Новый резкий рост мировых цен на нефть можно рассматривать как один из сценариев для анализа экономического будущего России, но вероятность такого сценария невысока. Краткосрочная реакция мирового рынка на форсмажорные события вроде дестабилизации Ливии не должна вводить в заблуждение — нет оснований ожидать, что возникшие проблемы окажут долгосрочное влияние на цены на нефть.

В предыдущие годы много говорили о том, что растущие расходы правительства (в частности, связанные с инвестициями) смогут стать новым источником экономического роста и модернизации экономики. Однако реальные итоги резкого увеличения федеральных расходов в 2006—2010 гг. не позволяют поддержать эту гипотезу. Государственные расходы оказались весьма неэффективными и с точки зрения стимулирования экономического роста не принесли тех практических результатов, которые были бы сравнимы с достижениями в частном секторе.

Увеличение государственных расходов способствовало также росту инфляции в 2007—2008 гг., и в случае сохранения их высокого уровня инфляционная спираль снова начнет раскручиваться. Еще одна проблема, связанная с чрезмерным разрастанием государства и бюджетным дефицитом, — резкое увеличение налогов (единый социальный налог, акцизы на бензин, региональные налоги на имущество),

которые в 2011—2013 гг. могут составить более 3% ВВП, что еще более осложнит процесс восстановления.

Единственным потенциальным источником возобновления существенного экономического роста в России остаются повышение эффективности экономики, рост производительности труда и стимулирование инвестиций в основной капитал, но эта программа еще несколько лет назад была отвергнута вместе с целым комплексом необходимых структурных реформ. Понятно, что это потребовало бы серьезного пересмотра основных стратегий правительства — перехода от ренационализации и практики создания принадлежащих государству «национальных чемпионов» к приватизации, от ограничения прямых иностранных инвестиций в стратегических секторах экономики к благоприятному отношению к ним, а также к радикальному сокращению размеров и регулятивных функций государства вместо дальнейшего расширения их в настоящее время, к обеспечению подлинной независимости судебной системы, к защите частной собственности и т. д.

Влияние глобальной экономики

Россия не изолирована от мировой экономики. Напротив, она фундаментальным образом связана с ней, и это во многом определяет ее экономическое будущее.

В рамках этой статьи нет возможности проанализировать перспективы мировой экономики — это потребовало бы более целенаправленного и подробного анализа. То же самое можно сказать и о перспективах мирового рынка нефти, состояние которого будет определять уровень международных цен на нефть — важный фактор, способный помочь правительству сохранить нынешнюю экономическую модель.

Однако можно сделать некоторые предположения на этот счет, которые будут ниже использованы для разработки нескольких сценариев развития экономики России. Таких предположений два. Во-первых, по мнению автора, в мировой экономике уже не сложится ситуация, благоприятствующая масштабной международной экспансии дешевых кредитов на российский рынок, как это было в 2005—2008 гг. Трудности устойчивого восстановления мировой экономики, продолжение мирового кредитного кризиса, перспективы двойной рецессии — все эти факторы практически исключают такую возможность, по крайней мере, на ближайшие несколько лет.

Второе предположение не столь категорично: по крайней мере в течение нескольких лет мировые цены на нефть могут либо оставаться на уровне ниже 100 долл. за баррель (автор считает этот вариант наиболее

реалистичным), либо подняться до 100 долл. за баррель и выше и продолжать расти (менее вероятный, но все же возможный сценарий).

Автор полагает, что вариант «ниже 100 долл. за баррель» более вероятен по следующим причинам:

- В среднесрочной и даже в десятилетней перспективе при оптимистическом сценарии восстановления мировой экономики на мировом рынке не возникнет существенного дефицита нефти. Резкое сокращение мирового спроса на нефть во время финансового кризиса привело к появлению беспрецедентно крупных для ОПЕК резервных нефтедобывающих мощностей — около 5,5 млн баррелей в сутки (примерно 6% ежедневного мирового спроса на нефть), даже без учета Ирака, Венесуэлы и Нигерии (их свободные мощности добавили бы еще один миллион баррелей в сутки). Ожидаемое появление в странах ОПЕК новых мощностей в 2010—2014 гг. должно добавить к глобальному производству еще около 2 млрд баррелей в сутки; предполагается рост добычи и в странах, не входящих в ОПЕК (Бразилия, Казахстан, Азербайджан). Даже при оптимистичных сценариях восстановления мировой экономики, которые предполагают возвращение к ежегодному приросту общемирового спроса на нефть в размере около 2%, резервные мощности по добыче нефти в странах ОПЕК сохранятся на уровне 3,5—4 млн баррелей в день по меньшей мере в течение ближайших четырех-пяти лет. И хотя на мировом рынке нефти временами могут возникать ситуации недостаточного предложения (типа временных перебоев поставок нефти в связи с политической турбулентностью в Ливии), вряд ли есть смысл до 2020 г. говорить об опасности серьезной физической нехватки нефти.
- Не исключено, что финансовые инвесторы могут снова попытаться перегреть товарные рынки, как они это делали в начале 2008-го, вздувая цены на нефть и другие сырьевые товары. Но, учитывая опыт обвала цен на нефть во второй половине 2008-го и ставшие широко известными факты спекуляции сырьевыми товарами на международных рынках, которые и привели к изменению цен в 2008-м, автор ожидает, что рыночные игроки проявят гораздо большую осторожность.

Не исключены некоторые радикальные сценарии вынужденного взлета цен на нефть, например, в случае возглавляемой США или Израилем войны с Ираном, преднамеренного сокращения добычи нефти Саудовской Аравией и т. п. Но опыт подобных прошлых кризисов свидетельствует, что по разным причинам такие события могут оказывать лишь краткосрочное влияние на нефтяной рынок, в то время как не подлежащее сомнению наличие достаточных физических объемов нефти

вплоть до 2020 г. является залогом того, что краткосрочные всплески цен на нефть (вроде тех, что вызваны вооруженным конфликтом 2011 г. в Ливии) не перерастут в долгосрочные.

Перспективы на будущее

Пока неясно, достанет ли наконец российской власти политической воли для принципиального изменения экономического (и политического?) курса. Но если она не сделает этого, то в деле обеспечения российского экономического роста останется полагаться разве что на «подарки судьбы» вроде тех, что сделали возможным экономический подъем России в последнее десятилетие (рост доходов от экспорта нефти и массовый приток дешевых иностранного кредитов). Однако если новых «подарков судьбы» не последует, а нынешний дирижистский курс не будет радикально изменен, будущее экономики России предстанет в очень смутном свете, и скорее всего ее ожидают в этом случае очень низкие темпы роста или даже стагнация в течение многих лет.

На этом политическом распутье — между дирижистским курсом и радикальным изменением экономико-политической парадигмы — и определится экономическое будущее России на ближайшие десять лет — до 2020 г. В итоге три сценария, предлагаемые к рассмотрению, выглядят примерно так: сценарий «Business as usual», сценарий «Опять повезло» (новый резкий рост мировых цен на нефть до уровня значительно выше 100 долл. за баррель, что поспособствует сохранению нынешней политической и экономической системы) и сценарий «Радикальные изменения» (некоторые глубинные преобразования политической и экономической системы; наиболее широко обсуждается вариант возвращения к более радикальным рыночным структурным реформам).

Рассмотрим эти сценарии более подробно.

Сценарий «Business as usual». Этот сценарий предполагает по крайней мере на несколько лет вперед продолжение в основных чертах нынешней экономической политики при сохраняющихся международных ценах на нефть на сегодняшнем уровне или при небольшом их повышении:

- дирижистский подход к экономической политике не претерпевает изменений, особенно в стратегических секторах; серьезная приватизация не проводится, контролируемые государством секторы экономики остаются закрытыми для частных инвестиций;
- государственные расходы остаются на теперешнем уровне, а для покрытия бюджетного дефицита используются финансовые резервы государства;

- сохраняется неразвитая институциональная среда: отказ от структурных реформ, отсутствие независимой судебной системы, слабые правоохранительные органы, произвольная и неэффективная нормативно-правовая база, растущие налоги и т. п.

Согласно этому сценарию экономический рост будет нулевым или очень низким (в среднем менее 3% в год).

Сценарий «Business as usual» может быть реализован при различных политических обстоятельствах — например, в случае прихода к власти более левых, патерналистских политических сил, которые будут и дальше расширять присутствие государства в экономике. Автор считает такое развитие событий вариантом базового сценария, поскольку даже при условии некоторой радикализации политический курс по-прежнему будет следовать нынешней модели (дефицит бюджета, повышение налогов, массовое присутствие государства в экономике, отказ от приватизации и сохранение государственного контроля над стратегическими отраслями).

Сценарий «Опять повезло». В целом характеристики те же, что и в варианте «Business as usual», за исключением одной: происходит новый резкий рост мировых цен на нефть до уровня, значительно превышающего 100 долл. за баррель, что обеспечивает правительству большее пространство для маневра при сохранении того же экономического курса, а экономике — очевидный источник роста за счет увеличения объемов экспорта. В рамках этого сценария экономический рост будет существенно выше, чем в варианте «Business as usual», что обеспечит большую устойчивость нынешней экономической модели.

Сценарий «Радикальные изменения» предполагает серьезный пересмотр экономической политики в направлении структурных рыночных реформ, поощрение частных инвестиций, совершенствование институциональной и нормативной базы, снижение роли государства в российской экономике, дальнейшее открытие и либерализацию рынков.

Этот сценарий мы называем «радикальным», поскольку он предусматривает существенное изменение политики, проводившейся в последние пять-шесть лет, даже если масштабы отхода от нынешнего экономического курса будут не так уж велики (но все-таки более значительны, чем предложения правительства о приватизации, объявленные в начале 2011 г.: в план приватизации были внесены несколько сравнительно небольших пакетов акций в крупных компаниях, контролируемых государством, на сумму около 10 млрд долл. в год. Такие меры не способны существенно повлиять на структуру экономики и послужат лишь одним из каналов сбора средств для сохранения прежней политики «большого государства»).

«Радикальный» сценарий скорее всего обеспечит приток частных инвестиций, позволит сократить размеры государства и избежать повы-

шения налогов. Ожидается, что общее воздействие на экономику при этом будет весьма позитивным и темпы экономического роста будут намного выше, чем в варианте «Business as usual».

Вероятность реализации каждого из сценариев. В нынешних условиях и с учетом того, что у правительства остается достаточно ресурсов для сохранения прежнего курса, наиболее вероятным выглядит сценарий «Business as usual». Однако быстрое исчерпание этого потенциала повышает вероятность «радикального» сценария, даже если существенных изменений в политической системе не произойдет.

Но и в случае политических изменений «радикальность» сценария не гарантирована и остается лишь одним из возможных вариантов. Все будет зависеть от того, какая политическая сила возглавит правительство России в результате гипотетического изменения политической системы. Если это будут левые или центристы, реорганизованные под новой вывеской, то доминирующим по-прежнему останется сценарий «Business as usual». Если же к власти придет коалиция, в большей мере ориентированная на серьезные структурные реформы, то более вероятным станет «радикальный» сценарий. В любом случае вероятность вариантов «Опять повезло» и «Радикальные изменения» ограничена 10–20%, и пока что в прогнозах доминирует сценарий «Business as usual».

Таковы, как представляется, основные модели экономического развития и дилеммы экономической политики России на ближайшее будущее.

Примечания

- 1 Источник данных — Росстат.
- 2 *Рогов К.* Инвестиции: Кредитная болезнь // Ведомости. — 2008. — 23 янв.
- 3 *Михайлов А.* Кошелек или рубль // Газета.Ru. — 2008. — 15 дек.
- 4 *Товкайло М., Холмогорова В.* Отчет об опоздании // Ведомости. — 2010. — 4 февр.
- 5 *Алексашенко С.* Прожорливый суслик // <http://www.vedomosti.ru/blogs/saleksashenko.livejournal.com/621>.

ПОЛИТИ- ЧЕСКАЯ СИСТЕМА, ПАРТИИ

ЧАСТЬ III

РОССИЯ в ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ЛОВУШКЕ

Владимир Гельман

«Институты... далеко не всегда создаются для того, чтобы быть социально эффективными; институты... создаются скорее для того, чтобы служить интересам тех, кто занимает позиции, позволяющие влиять на формирование новых правил»

Дуглас Норт¹

Политическое развитие России в 2000-е годы характеризовалось упадком и разложением важнейших политических институтов, которые задают правила игры для осуществления власти и управления в стране. Хотя эти тенденции нашли отражение в многочисленных негативных оценках положения дел в России с точки зрения демократии, качества государственного управления и верховенства права², анализ их причин и последствий остается резервом исследовательской повестки дня.

Почему и как российские политические институты оказались крайне неэффективными для развития страны, но при этом устойчиво функционируют в режиме самоподдержания? Каких траекторий дальнейшей эволюции от них можно ожидать в обозримом будущем? В статье содержится попытка объяснить институциональное развитие посткоммунистической России интересами политических элит, стремящихся исключить любые вызовы своему доминирующему положению и потому склонных поддерживать неэффективное равновесие в политической системе страны. До тех пор, пока издержки такого равновесия для российских правящих групп не превышают его выгоды, оно будет поддерживаться всеми заинтересованными акторами. Хотя продолжение

такой политики может усугубить проблемы страны, стимулы для нарушения равновесия сегодня невелики. Иначе говоря, в российской политике возникла и укореняется «институциональная ловушка». В статье представлена политика институционального строительства в России на примере анализа эволюции трех институциональных арен: (1) разделения властей между президентом и парламентом страны, (2) электоральной и партийной систем и (3) механизма взаимодействия федеральных и субнациональных органов управления. Перспективы дальнейших институциональных изменений в России и шансы на выход страны из «институциональной ловушки» рассматриваются в заключение статьи.

Политика институционального разложения: случай России

Преднамеренное создание и поддержание неэффективных институтов, ведущих те или иные общества по пути институционального упадка и разложения, следует считать нормой политики институционального строительства, а отнюдь не отклонением от нее. Но большинство специалистов, анализирующих процессы институционального строительства (как в исторической ретроспективе, так и в современную эпоху), склонны делать упор на немногие «истории успеха», связанные с созданием устойчивых эффективных институтов, обделяя вниманием случаи институциональных провалов или промежуточные и неустойчивые варианты институциональных трансформаций. Ими подробно изучены «пакты элит» или «обусловленные институциональные компромиссы»³, возникающие в результате структурно обусловленного равновесия сил внутриполитических акторов на фоне высокой неопределенности, когда успешный выбор институтов минимизирует издержки и раздвигает временные горизонты участников политического процесса. Иным вариантом успешной политики институционального строительства служит «навязанный» институциональный выбор как средство внешнего управления со стороны международной среды — будь то оккупация Западной Германии после Второй мировой войны⁴ или стремление стран Восточной Европы войти в состав Европейского союза и вынужденных принимать его условия⁵. В свою очередь, страны постсоветской Евразии могут служить примерами своего рода «лаборатории» или «естественного эксперимента» как частичных и временных решений, обуславливающих циклические неустойчивые исходы институционального строительства⁶, так и преднамеренного создания устойчивых неэффективных институтов, служащих максимизации выгод правящих групп, которые стремятся монополизировать политическую ренту. Сравни-

тельные исследования постсоветских государств позволяют говорить о том, что последний вариант возникал в ходе трансформаций политических режимов тогда и там, когда и где конфликты ключевых акторов оказались решены по принципу «победитель получает все»⁷. Процессы и последствия институционального строительства постсоветских стран демонстрировали существенные вариации как в траекториях политических изменений, так и в эффективности/неэффективности институтов⁸. Россия в этом отношении выступала на фоне постсоветских соседей как особый случай. Во-первых, путь страны в тупик «институциональной ловушки» неэффективного авторитаризма оказался сложным и извилистым. Во-вторых, возможности ее эволюционного выхода из этого тупика становятся все более призрачными.

Россия на пути к «институциональной ловушке»

Эпизод I: борьба элит и «картельные соглашения» (1993—2000 гг.)

Процессы институционального строительства в постсоветских государствах во многом стали побочным продуктом конфликтов ключевых политических акторов — различных сегментов элит, констелляции и политические ориентации которых (во многом унаследованные от советского периода истории) обуславливали как институциональный выбор, так и его политические последствия⁹. Острые конфликты российских элит обнаружились в 1992—1993 гг. на фоне развала СССР, глубокого экономического спада и высокого уровня инфляции. Элиты разделились на два лагеря, сложившихся вокруг президента Бориса Ельцина и вокруг Верховного Совета России¹⁰. В основе их борьбы помимо разногласий по экономическим вопросам лежало стремление захватить позицию доминирующего актора. Распределение ресурсов было очевидно неравным: Ельцин был куда сильнее своих оппонентов, пользовался более высокой массовой поддержкой, поэтому цена подавления противников казалась довольно низкой. В сентябре 1993-го он объявил о роспуске парламента, но тот отказался подчиниться и объявил импичмент президенту. Однако после обстрела здания парламента из танковых орудий парламентарии, не имея выбора, были вынуждены сдаться. Победа в «игре с нулевой суммой» стала поворотным пунктом при выборе институтов: в декабре 1993 г. Ельцин, не встретив серьезного сопротивления, навязал принятие на референдуме проекта Конституции и гарантировал себе широкий объем полномочий при почти полном отсутствии сдержек и противовесов¹¹. Едва ли не единственным формальным институциональным ограничением президентской власти

было ограничение срока президентских полномочий двумя четырехлетними периодами подряд.

Казалось бы, такое институциональное устройство, возникшее в результате разрешения конфликта элит по принципу «победитель получает все», позволяло Ельцину — по причине отсутствия институциональных ограничений — применить стратегию подавления оппонентов (подобно действиям Лукашенко в Белоруссии после 1996-го). На практике, однако, вопреки вроде бы открывавшимся институциональным возможностям для неограниченного произвола Ельцин после 1993 г. вынужден был отказаться от методов подавления из-за нарастающей фрагментации элит на фоне слабости государства. Рыхлая коалиция сторонников Ельцина распалась на несколько конкурирующих клик, что вело к повышению относительной цены подавления оппонентов, особенно в условиях упадка и фрагментации силового и еще больше — дистрибутивного потенциала российского государства. У Ельцина не было достаточно сил и ресурсов (включая поддержку со стороны элит и общества в целом) для того, чтобы одержать верх над своими потенциальными противниками на всех аренах. У его же потенциальных противников, равно как и у других акторов, не было ни стимулов, ни ресурсов для взаимной устойчивой кооперации по принципу «негативного консенсуса» (несмотря на то, что на парламентских выборах в декабре 1993-го оппозиционные партии различных оттенков смогли получить около половины мест в Государственной думе). Хотя политические институты в тот период служили довольно слабыми «фильтрами» деятельности акторов, они тем не менее предотвращали подрыв статус-кво и по умолчанию способствовали сохранению стихийно сложившегося частичного и неэффективного равновесия политических сил в стране.

В этих условиях Ельцин, как доминирующий актор российской политики, сменил стратегию подавления на более дешевую — на кооперацию с подчиненными акторами включая и часть своих бывших противников, что значимым образом отразилось на процессах институционального строительства. Начиная с 1994-го лагерь Ельцина инициировал серию неявных «картельных соглашений» элит. Ряд региональных лидеров, которые были готовы «присягнуть» на лояльность Ельцину, подписали двусторонние договоры с Центром, предоставившие им многочисленные привилегии в части налогов и прав собственности¹². Оппозиционные партии и политики были включены в рамки нового режима, не создавая при этом угрозы его подрыва¹³. Даже обладая большинством в Государственной думе (в 1996—1999 гг.), они предпочитали политическое маневрирование и компромиссы с исполнительной властью, а не конфронтацию с правящей группой¹⁴. Эти компромиссы нашли отражение и в практике институционального

строительства: многие принятые с согласия заинтересованных акторов законы (включая и нормативные акты, регулировавшие отношения Центра и регионов, а также электоральную политику) были полны половинчатых формулировок, умолчаний и «дыр». Президентские выборы 1996-го сыграли ключевую роль в поддержании «картельных соглашений» и сохранении статус-кво. Хотя варианты отмены выборов или непризнания их результатов в случае поражения являлись одним из критически важных аспектов кампании Ельцина¹⁵, а его команда даже было приступила к роспуску Думы, цена подрыва существующих институтов и выживания правящей группы посредством подавления оппозиции (и отказа от выборов) оказалась слишком высока. Это могло расколоть элиты еще глубже, чем в 1993 г. В итоге президентская команда вынуждена была пойти на сохранение институтов и на менее дорогую кооперацию с подчиненными акторами, видя в этом наименьшее из зол. Выборы, которые расценивались как явно несправедливые, не говоря уже о фактах фальсификации в пользу Ельцина, не встретили отпора со стороны политических сил включая оппозицию, признавшую их итоги.

Парадоксальным образом в условиях отмечавшейся всеми наблюдателями слабости российского государства, российские политические институты поддерживали, по крайней мере на время, элементы демократического устройства. Но платой за такое поддержание статус-кво стал ряд глубоких патологий в политике и управлении. В части партийной системы России специалисты критиковали ее избыточную фрагментацию (из-за повышенного предложения во всех сегментах российского электорального рынка) и высокий уровень электоральной неустойчивости (из-за высокой эластичности спроса избирателей). В общенациональной и особенно субнациональной электоральной политике также отмечалась ключевая роль непартийных политиков, опиравшихся на региональные и/или отраслевые группы интересов¹⁶. В части взаимоотношений Центра с российскими регионами наблюдалась спонтанная передача важнейших рычагов управления сверху вниз, к которым относились:

- полномочия в сфере институционального регулирования (принятие региональных законов, ряд которых противоречил федеральным нормам, а также систематическое неисполнение федеральных законов на уровне отдельных регионов)¹⁷;
- административные ресурсы, в том числе влияние регионов на назначение руководителей федеральных органов власти включая силовые структуры (прокуратура, милиция), а в ряде случаев также и их переход де-факто в подчинение региональных политико-финансовых (а порой и криминальных) группировок¹⁸;

- экономические ресурсы, в частности, права собственности, которые в значительной мере переходили под контроль региональных администраций, игравших роль «группы вето» в экономической политике¹⁹;
- контроль над бюджетными средствами, субнациональная доля которых возросла в общем объеме российского бюджета в 1998 г. до почти 60% за счет сокращения доли средств, находившихся под управлением Центра;
- утрата Центром рычагов воздействия на региональные политические процессы и превращение региональных элит в акторов, способных играть роль «группы вето» в ходе федеральных выборов, тем самым вынуждая Центр к новым уступкам.

Наконец, в части взаимодействия законодательной и исполнительной власти в условиях «разделенного правления» происходило систематическое откладывание или замораживание принятия многих крайне необходимых стране законов, что блокировало проведение важнейших реформ. По сути неэффективное институциональное равновесие в России сыграло немалую роль в финансовом кризисе 1998 г.²⁰

Частичное равновесие неэффективных институтов сопровождалось острыми конфликтами элит, возникавшими всякий раз при изменении баланса сил между акторами. В преддверии электорального цикла 1999–2000 гг. рыхлая коалиция региональных лидеров и «олигархов» была готова к захвату позиции доминирующего актора, стремясь к победе на конкурентных выборах. Но такой сценарий развития событий не был реализован, причем не только из-за соотношения сил, стихийно сложившегося в ходе «войны за ельцинское наследство», когда Владимир Путин и его окружение добились смены предпочтений региональных лидеров и представителей бизнеса, игравших в ходе кампании ключевую роль²¹. Проблема была и в том, что низкая эффективность российских политических институтов, особенно остро проявившаяся в ходе финансового кризиса 1998-го, не устраивала российский политический класс, который стремился не только максимизировать собственные выгоды в ходе многочисленных конфликтов, но и преодолеть стихийно сложившееся частичное институциональное равновесие. В этой связи отмечался «запрос на рецентрализацию»²², доминировавший после 1998 г. среди российских элит. Но и идеи усиления полномочий парламента, ограничения президентской власти и консолидации партийной системы присутствовали в ходе думских выборов 1999-го в программах ряда партий независимо от их ориентации²³. Запрос на институциональные изменения, однако, был воплощен в жизнь таким образом, что лекарство от патологий 1990-х годов оказалось страшнее самой болезни.

Эпизод 2: «навязанный консенсус» (2000—2010 гг.)

Казалось бы, переход президентской власти от Ельцина к Путину в начале 2000-го открывал новые возможности для успешного институционального строительства в России. Но, получив доступ к позиции доминирующего актора, Путин не имел никаких стимулов ее ослаблять; напротив, исправление институциональных патологий в 2000-е годы оказалось (в полном соответствии с высказыванием Дугласа Норта) направлено не на повышение эффективности институтов, а на их ослабление и на снижение автономии подчиненных акторов. Именно эти цели и преследовали институциональные изменения 2000-х, связанные с рецентрализацией государства и реформатированием российской электоральной и партийной систем. Хотя формальное распределение полномочий между президентом и иными акторами российской политики на первых порах не претерпело изменений, сам характер их взаимодействий качественно изменился. «Картельные соглашения» элит при Ельцине распадались из-за низкой эффективности институтов, побуждавшей подчиненных акторов искать автономии по отношению к доминирующему актору, который был неспособен устойчиво защищать свои позиции. При Путине условия новых «картельных соглашений» приобрели характер «предложения, от которого невозможно отказаться», или своего рода «навязанного консенсуса». В свою очередь, доминирующая стратегия «лояльности» Путину со стороны подчиненных акторов была вызвана недостатком у них ресурсов для «протеста»²⁴. Для Путина изначальный выбор в пользу кооперации, а не подавления был обусловлен обстоятельствами его прихода на политическую сцену в качестве доминирующего актора. В начале 2000-х годов его преобладание в контроле над ресурсами было относительным, а не абсолютным, поэтому и цена подавления противников была весьма высокой. Это с особой отчетливостью обнаруживается на фоне предшествующего десятилетия жестких межэлитных конфликтов, низкой эффективности институтов и высокой неопределенности. Кооперация с подчиненными акторами была выгодна для Путина, который благодаря этому увеличил свой контроль над ресурсами и успешно ослаблял младших партнеров посредством тактики «разделяй и властвуй»²⁵. Такая констелляция во многом определялась неформальным торгом подчиненных акторов с доминирующим и между собой в рамках «навязанного консенсуса», а не посредством значимой электоральной конкуренции. Но условия хрупкой сделки оказались нарушены, когда доминирующий актор смог сосредоточить в своих руках объем ресурсов, позволивший резко снизить цену подавления.

С начала 2000-х годов Государственная дума поддерживала почти все президентские законопроекты независимо от их содержания,

а преобразованная в «Единую Россию» (ЕР) «партия власти» обладала большинством мест в нижней палате²⁶. Парламентское доминирование партии, обусловленное ее имплицитной коалиционной политикой на думских выборах 2003-го, изменениями думского регламента и формированием «сфабрированного сверхбольшинства»²⁷, позволило ЕР получить более двух третей думских мандатов. У ЕР, не имевшей автономии по отношению к президентской администрации и руководимой ею по принципу «внешнего управления»²⁸, не было стимулов к укреплению Думы, более того, провозгласив устами своего лидера Бориса Грызлова, что «парламент — не место для дискуссий», она сознательно превратила его в маловлиятельный и малозначимый институт. В дополнение к этому Путин создал федеральные округа по всей территории страны, назначив своих представителей с полномочиями координировать деятельность федеральных министерств и ведомств в регионах, а также контролировать использование федерального имущества и средств федерального бюджета. Ресурсы региональных лидеров, прежде располагавших полнотой власти в своих «вотчинах», были серьезно ограничены, а в верхней палате парламента — Совете Федерации — их сменили назначенные чиновники, после чего палата утратила всякое политическое значение. Президент же получил право распускать региональные легислатуры и отстранять от должности глав исполнительной власти регионов в случаях нарушения ими федеральных законов²⁹. Одновременно Путин начал атаки на независимые СМИ, большинство которых было вынуждено прибегнуть к самоцензуре и/или перешло под прямой либо косвенный контроль государства или связанных с ним бизнес-групп. Путин заявил о «равноудаленном» подходе государства к бизнесу в обмен на отказ последнего от участия в принятии ключевых политических решений, в то время как несогласные с этим подходом были подвергнуты преследованиям, наиболее ярким примером чего стало «дело ЮКОСа»³⁰. Резюмируя, можно сказать, что после 2000 г. Путин не только добился прекращения конкуренции элит, но и смог осуществить институциональные изменения, ослаблявшие позиции всех политических акторов, кроме доминирующего. В итоге президентская администрация превратилась в единственный центр институционального строительства в стране, а главной целью политики институциональных изменений стало формальное закрепление монополии правящей группы на власть и на извлечение ренты³¹.

Если на первом этапе и речентрализация, и реформирование электоральной и партийной систем в качестве побочных эффектов стимулировали некоторое ослабление произвола субнациональных авторитарных режимов и даже рост политической конкуренции на региональных и местных выборах, то новый раунд институциональных изменений,

начатых после 2003—2004 гг., повлек за собой упадок и разложение (и без того слабых) демократических институтов. После 2003-го Кремль инициировал новую волну реформ, направленных на дальнейшее ограничение поля политической конкуренции. К ним следует отнести: повышение барьера для прохождения списков партий в Государственную думу (и в большинство региональных legislatures) с 5% до 7% и принятие в новой редакции закона о политических партиях, ужесточившего организационные требования и требования членства при регистрации политических партий на фоне перерегистрации ранее созданных партий на новых условиях. Это существенно повысило входной барьер на российском рынке партийной политики: создание новых партий стало крайне затруднительным, а численность партий в 2003—2008 гг. сократилась с 46 до 7. Кроме того, запрет на создание предвыборных блоков сделал крайне затруднительным выживание малых партий. Реформа избирательной системы на думских выборах (замена смешанной системы голосованием за закрытые партийные списки) повысила партийную дисциплину внутри ЕР и лояльность ее депутатов Кремлю, позволив ЕР достичь электорального доминирования по итогам думских выборов 2007-го. Успеху «Единой России» способствовало немало факторов начиная от высокого уровня массовой поддержки Владимира Путина и заканчивая несправедливым характером выборов, но вместе с тем ни одна иная партия не способна была представить адекватную альтернативу «партии власти». Кроме того, принятие Думой новых законов, усиливших государственный контроль над общественными организациями и ставивших их в зависимость от органов власти, а также изменение правил проведения публичных мероприятий развязывали властям руки в том, что касается предотвращения антисистемной мобилизации в рамках гражданских общественных инициатив и силового подавления протестных акций (масштаб которых в России, впрочем, оставался невысоким на протяжении всего постсоветского периода).

Начиная с 2003 г. по инициативе президентской администрации на выборах региональных legislatures была принудительно введена смешанная избирательная система, призванная закрепить влияние в регионах общенациональных партий и прежде всего главного орудия Кремля — «Единой России»³². Но эта мера дала лишь ограниченный эффект с точки зрения усиления контроля Центра над локальными лидерами. Напротив, в 2003—2004 гг. ЕР добивалась успехов на региональных и местных выборах лишь там, где отделения этих партий сами находились под контролем губернаторов и/или мэров городов. У тех же не было стимулов класть все яйца в одну корзину, поэтому они распределяли свою поддержку между разными партиями и блоками, созданными подконтрольными им отделениями общенациональных партий. Хотя

стимулирование межпартийной конкуренции само по себе расширяло набор политических альтернатив на региональном и местном уровнях и в перспективе могло бы способствовать подрыву субнационального авторитаризма, такое развитие событий не входило в планы лидеров страны, заинтересованных прежде всего в удержании власти в ходе федеральных выборов 2007—2008 гг. Такой исход мог быть обеспечен помимо прочего включением субнациональных «политических машин» в состав общенациональной «колонны». Поэтому принятое Центром в 2004-м решение об отмене выборов глав исполнительной власти регионов стало логическим продолжением политики рецентрализации. Введение фактического назначения глав исполнительной власти регионов по сути означало новый неформальный контракт между Центром и локальными лидерами, который решал проблему взаимных обязательств, ранее препятствовавшую превращению «Единой России» в доминирующую партию³³. Институциональные изменения также порождали новые стимулы для локальных лидеров, вынуждая их быть лояльными ЕР и при этом не оставляя им прежних возможностей для диверсификации политических инвестиций³⁴. Вряд ли следует удивляться тому, что на думских выборах 2007-го 65 из 85-ти глав исполнительной власти регионов вошли в список ЕР, хотя еще на думских выборах 2003-го в нем значилось менее половины региональных лидеров³⁵. Способность контролировать электоральный процесс любыми средствами, а отнюдь не эффективность регионального и местного управления обеспечивали выживание назначенных Центром региональных лидеров и в ходе федеральных выборов 2007—2008 гг., и в последующий период. Компромисс между федеральными и локальными лидерами, достигнутый по схеме «монопольное сохранение власти в обмен на “правильные” результаты голосования»³⁶, стал не просто важнейшей составной частью российского авторитаризма, но и был закреплён институционально.

В конце концов институциональные изменения 2000-х закрепили «навязанный консенсус» российских элит, уничтожив возможные альтернативы статус-кво и/или сделав их цену для всех акторов запретиительно высокой. Доминирующий актор смог закрепить свое монопольное господство, сравнительно безболезненно передав пост главы государства подобранному им лояльному преемнику (Дмитрию Медведеву). Хотя оппозиционно настроенные наблюдатели связывали со сменой президента России свои надежды на институциональную либерализацию, у нового главы государства не оказалась ни стимулов, ни ресурсов для радикальных реформ в этом направлении. Предпринятые в ходе его президентства институциональные изменения в основном выступали средством «тонкой настройки», призванной частично исправить некоторые «перегибы» прежних преобразований, предпринятых

его предшественником. Такие шаги, как формальные отчеты правительства перед Думой, снижение требований к численности политических партий при их регистрации с 50 тыс. до 45 тыс. членов, предоставление одного-двух мест в Думе партиям, получившим от 5% до 7% голосов на выборах, наделение партий, победивших на региональных выборах (читай — ЕР), правом предлагать президенту кандидатуры на посты губернаторов регионов (наряду с частичным обновлением самого состава губернаторского корпуса), были явно косметическими. Да и отдельные шаги по оживлению созданных ранее второстепенных политических институтов (Общественная палата, всевозможные консультативные советы и т. д.) имели откровенно имитационный характер. Но важнейшим институциональным преобразованием периода президентства Медведева стали поправки в Конституцию, которые продлевали срок президентских полномочий с четырех до шести лет и срок полномочий Думы с четырех до пяти лет, что, безусловно, было направлено на сохранение статус-кво в политическом устройстве страны. Период президентства Медведева в этом отношении демонстрировал консолидацию российского политического режима на фоне отсутствия значимых акторов, способных бросить ему вызовы; даже глубокий экономический спад, вызванный глобальным кризисом 2008—2009 гг., не создал существенных стимулов для подрыва статус-кво и/или для новых реформ. Иными словами, главным результатом институциональных изменений 2000-х в России стала целенаправленная «порча» политических институтов, максимизировавшая прибыль правящих групп за счет усугубления тяжелых «детских болезней» периода 1990-х годов и последующего их перерастания в хронические заболевания.

Институциональная ловушка: тупик «стабильности»

Важнейшим итогом институционального строительства последних двух десятилетий в России стало становление и последующая консолидация трех важнейших формальных институтов (институционального «ядра») ³⁷ российского политического режима:

- монопольное господство фактического лидера федеральной исполнительной власти в сфере принятия политических решений;
- отсутствие открытой электоральной конкуренции элит;
- иерархическая соподчиненность субнациональных органов власти и управления («вертикаль власти»).

Эти институты на сегодняшний день (если их рассматривать с точки зрения соответствия «интересам тех, кто занимает позиции,

позволяющие влиять на формирование новых правил») — весьма несовершенны, поскольку они содержат временные либо неустраняемые «дефекты»: на федеральном уровне государственного управления имеет место своего рода двоевластие (президент versus премьер-министр), иные партии, чем ЕР, в отдельных случаях выступают реальными противниками этой партии на электоральных аренах, а «вертикаль власти» не носит всеохватывающего характера из-за неполного включения в ее состав органов местного самоуправления³⁸. Всем этим институтам также имманентно (неизбежно и неустранимо) присуща неэффективность, проявлениями которой служат:

- крайне высокий уровень коррупции (которая помимо прочего создает стимулы к лояльности всех сегментов элит)³⁹;
- скрытая, но весьма жесткая борьба заинтересованных групп («башен Кремля») за доступ к ренте и передел ресурсов;
- неспособность правящих групп к проведению реформ, могущих нарушить сложившееся институциональное равновесие (что объясняет неэффективность попыток авторитарной модернизации страны)⁴⁰.

Сформировавшееся в России к началу 2010-х годов институциональное равновесие оказалось самоподдерживающимся — не только из-за отсутствия значимых акторов, способных создать вызовы режиму, но и в силу инерции, задаваемой в том числе и институтами, сформированными в 1990-е и особенно в 2000-е. Хотя некоторые исследования говорят о глубокой неудовлетворенности российских элит положением дел в стране⁴¹, их коллективным действиям, направленным на изменения статус-кво, сегодня препятствует не только довольно сильная фрагментация акторов, но и институционально закрепленные барьеры. В самом деле, сложившееся равновесие фактически способствует тому, что стремление к сохранению любой ценой статус-кво в системе власти и управления («стабильность» режима) из средства его поддержания становится самоцелью для правящих групп. Даже если предположить, что те или иные группы в руководстве страны сегодня или завтра сами захотят провести преобразования, ориентированные на повышение эффективности управления страной, их благие намерения почти неизбежно натолкнутся на риски непреднамеренного ухудшения собственного положения из-за подрыва статус-кво, превосходящие возможные выгоды таких преобразований для самих правящих групп и для страны в целом. В итоге Россия оказывается в ситуации, когда даже осознание элитами, да и обществом в целом острой необходимости перемен в стране и кардинального пересмотра указанных выше политических институтов не только не создает у акторов стимулов к преобразованиям, но и также наталкивается на представление о невозможности реализовать

их «здесь и теперь» без существенных потерь для тех, кто рискнет эти перемены воплотить в жизнь.

Такого рода институциональное равновесие, которое в значительной мере напоминает позднесоветскую политическую практику 1970-х — начала 1980-х годов⁴², представляет собой «институциональную ловушку», т. е. устойчивое, но неэффективное равновесие, в нарушении которого никто из значимых акторов не заинтересован⁴³. Иначе говоря, по мере дальнейшего упрочения нынешней институциональной «стабильности» Россия попадает в порочный круг, чем дальше, тем больше снижая шансы страны на успешный выход из возникшей «институциональной ловушки».

Повестка дня на завтра

Возможен ли, и если да, то каким образом, выход России из «институциональной ловушки»: отказ от нынешних политических институтов неэффективного авторитаризма и выработка новых, более устойчивых и успешных демократических правил игры? Ответ на этот вопрос представляется неочевидным, по крайней мере в краткосрочной перспективе. И дело не только в том, что сегодня условия для такого рода институциональных изменений в России отсутствуют (никто из акторов не способен, да и не склонен к их проведению). Выход из «институциональных ловушек» обычно становится следствием мощных внешних шоков, подобных войнам, революциям, природным либо техногенным катастрофам или экономическим коллапсам, и предугадать возможное их воздействие на поведение акторов — задача заведомо неблагодарная⁴⁴. Во всяком случае, если вывести за скобки вероятность такого рода внешних шоков для России, то следует признать, что развитие событий по данному пути более чем сомнительно. Реалистической альтернативой можно считать эволюцию существующих в России политических институтов в ином направлении. На сегодняшний день просматриваются два базовых варианта краткосрочной эволюции российских политических институтов: сохранение нынешнего статус-кво (говоря языком советского периода, их дальнейшее «загнивание») либо попытки преодоления их низкой эффективности путем ужесточения авторитарных тенденций (т. е. посредством «жесткой руки»). Вероятность каждого из этих вариантов с трудом поддается оценке; скорее всего, этот вопрос проявится лишь с завершением общероссийского электорального цикла 2011—2012 гг.

Вариант «загнивания» предполагает сохранение нынешних политических институтов России на протяжении ближайшего десятилетия

в их неизменном виде с отдельными, не слишком существенными изменениями. Такое — вполне инерционное — развитие событий имеет шансы реализоваться, если констелляция ключевых акторов и их возможности по извлечению ренты останутся примерно теми же, что и сейчас. В этом случае можно ожидать дальнейшего усугубления проблем принципал-агентских отношений между Центром и субнациональными органами власти и управления, нарастания коррупции на всех уровнях и перманентных всплесков (периодически «разруливаемых») конфликтов групп интересов за передел ренты. Вместе с тем ожидаемое дальнейшее снижение эффективности институтов, весьма вероятно, будет сопровождаться и косметическими институциональными изменениями, призванными повысить значимость второстепенных институтов, с тем чтобы сохранить в прежнем состоянии и в какой-то мере упрочить институциональное «ядро» политического режима. Сегодня эти институты (такие, как Общественная палата или партии — сателлиты Кремля типа «Справедливой России» либо «Правого дела») по большей части носят имитационный характер. Но нельзя исключить, что со временем они могут приобрести определенную автономию и выступить в качестве полноценных политических арен и/или подчиненных акторов, которые не только не подрывают монополию правящей группы, но и, напротив, поддерживают ее. Еще дальше идущие шаги на этом пути могут включать в себя и коррекцию распределения власти — замену абсолютного большинства ЕР в региональных legislatures относительным, «сверхбольшинства» ЕР в Государственной думе простым большинством, определенное расширение полномочий Думы и региональных legislatures (в частности, согласование с большинством депутатов кандидатур на посты федеральных и региональных министров) и т. д. В предельном варианте косметические институциональные изменения могут включать в себя даже создание условий для «управляемой» электоральной конкуренции на субнациональных выборах (предполагающей, однако, что доступ к участию ограничен «лояльными» партиями и кандидатами, а централизованный контроль над субнациональными органами управления сохранен в рамках «вертикали власти»). Такого рода институциональные изменения в целом позволят правящей группе кооптировать реальных и потенциальных автономных акторов, вместо того чтобы подавлять их. Но все эти шаги скорее увеличат издержки поддержания институционального равновесия (в том числе из-за роста побочных платежей соискателям ренты), чем повысят эффективность институтов. Такая политика может продолжаться до тех пор, пока эти издержки не окажутся запретительно высокими либо пока нынешнее поколение российских руководителей попросту не уйдет в мир иной подобно поколению советских руководителей эпохи «застоя», при жизни которых

на саму возможность пересмотра институционального «ядра» в стране было наложено табу.

Альтернативный вариант развития событий предполагает, что правящая группа может предпринять попытку решить проблемы неэффективности институтов или избавиться от реальных и потенциальных вызовов своему доминирующему положению (эти цели могут преследоваться одновременно) посредством «жесткой руки», т. е. с помощью полного или частичного демонтажа демократического «фасада» ряда нынешних институтов и их замены сугубо авторитарными механизмами управления при сохранении институционального «ядра» неизменным. Трудно предсказывать те конкретные шаги, которые могут быть сделаны Кремлем на этом пути, однако вполне возможны различные ограничения деятельности политических партий и общественных объединений (включая и «лояльные» властям), кардинальный пересмотр законодательства и правоприменительной практики в направлении расширения полномочий правоохранительных органов и спецслужб и дальнейшего ограничения прав и свобод граждан, свертывание деятельности и/или последующий упадок второстепенных институтов и т. д. Более радикальные версии могут включать в себя еще большее сужение полномочий парламента путем «добровольного» делегирования исполнительной власти права принимать законы с их последующим утверждением Государственной думой и Советом Федерации, а также аналогичное делегирование региональными органами власти части своих полномочий Центру. Наконец, логическим следствием движения по этому пути может стать принятие новой Конституции страны, избавленной от рудиментов эпохи «лихих девяностых» в виде деклараций прав и свобод граждан, норм о приоритете международных обязательств России перед внутренним законодательством и прочих либеральных положений. Не приходится рассчитывать на то, что эти меры повысят эффективность российских политических институтов: коррупция, «борьба башен Кремля» за передел ренты и нарастание проблем принципал-агентских отношений не исчезнут, а приобретут иные формы. Наоборот, они могут повлечь за собой рост затрат на поддержание институционального равновесия в результате увеличения издержек контроля и подавления, с одной стороны, и побочных платежей «силовикам» — с другой.

Не следует ожидать, что подобные институциональные изменения сами по себе могут спровоцировать нарушение равновесия, даже если расширение репрессивных практик начнет угрожать значительной части прежде лояльных акторов или тем или иным «несогласным» с правящей группой — по крайней мере до тех пор, пока «уход» в форме отъезда из страны будет оставаться для них более доступной альтернативой «про-

тесту» против статус-кво. Во всяком случае, опыт режима Лукашенко в Белоруссии говорит о том, что в отсутствие реалистических альтернатив неэффективные репрессивные авторитарные режимы могут длительное время поддерживать институциональное равновесие, сохраняя статус-кво «по умолчанию». Основные сходства и различия описанных вариантов сведены в табл. 1.

ТАБЛИЦА 1. *Возможные варианты институциональных изменений в российской политике*

	«Загнивание»	«Жесткая рука»
«Ядро» институтов политического режима	(1) Монопольное господство фактического лидера федеральной исполнительной власти в сфере принятия политических решений (2) Отсутствие открытой электоральной конкуренции элит (3) Иерархическая соподчиненность субнациональных органов власти и управления («вертикаль власти»)	
Конstellация акторов политического режима	Сохраняется близкой к нынешней	Дальнейшая концентрация власти в руках доминирующего актора
Возможности акторов по извлечению ренты	Сохраняются близкими к нынешним или расширяются	Сохраняются близкими к нынешним или сужаются
Стимулы к институциональным изменениям	Отсутствуют либо незначительны	Потребность в преодолении неэффективности институтов Стремление избавиться от вызовов доминирующему актору
Характер институциональных изменений	Имитационные косметические изменения, не затрагивающие «ядро» политических институтов	Существенный пересмотр «правил игры» при сохранении «ядра» политических институтов неизменным
Направленность институциональных изменений	Сохранение существующего в стране политического режима (статус-кво)	Полная или частичная замена «фасада» демократических институтов авторитарными механизмами правления

	«Загнивание»	«Жесткая рука»
Вероятные институциональные изменения	<p>Повышение роли второстепенных институтов (партии-спутники, консультативные органы и т. д.)</p> <p>Коррекция распределения власти (замена «сверхбольшинства» ЕР в Госдуме простым, простого большинства ЕР в региональных legislatures относительно, некоторое расширение полномочий legislatures)</p> <p>Создание условий для значимой электоральной конкуренции на субнациональных выборах (предполагающей ограничение доступа к участию кругом «лояльных» партий и кандидатов, а также сохранение централизованного контроля над субнациональными органами управления в рамках «вертикали власти»)</p>	<p>Дальнейшие ограничения деятельности политических партий и общественных объединений (включая и «лояльные» властям)</p> <p>Пересмотр законодательства и правоприменительной практики в части расширения полномочий правоохранительных органов и спецслужб и дальнейшего ограничения прав и свобод граждан</p> <p>Свертывание деятельности и/или упадок второстепенных институтов</p> <p>Сужение полномочий парламента, передача исполнительной власти права принятия законов с их последующим утверждением палатами Федерального собрания, передача региональными органами власти части своих полномочий Центру</p> <p>Принятие новой Конституции страны, избавленной от деклараций прав и свобод граждан и норм о приоритете международных обязательств России над внутренним законодательством</p>
Стратегии правящей группы в отношении иных акторов	Кооптация реальных и потенциальных автономных акторов	Подавление реальных и потенциальных автономных акторов

	«Загнивание»	«Жесткая рука»
Стратегии иных акторов по отношению к правящей группе	«Лояльность» (кооптация и превращение в сателлитов правящей группы) либо «уход» (маргинализация)	«Уход» (эмиграция из страны либо маргинализация) либо «протест» в неконвенциональных формах, сопровождающийся репрессиями
Издержки на поддержание институционального равновесия	Рост (из-за увеличения побочных платежей кооптированным акторам и иным соискателям ренты)	Рост (из-за увеличения издержек контроля и подавления и побочных платежей правоохранительным органам и спецслужбам)
Побочные эффекты институтов с точки зрения управления страной	Коррупция как средство поддержания лояльности акторов Борьба акторов («башен Кремля») за передел ренты Нарастание проблем принципал-агентских отношений	
Эффективность институтов с точки зрения управления страной	Низкая	
Вероятность повышения эффективности институтов	Незначительная	
Последствия институциональных изменений с точки зрения политического режима	Сохранение статус-кво («мягкий» авторитаризм)	«Жесткий» авторитаризм

Описанные варианты российской институциональной эволюции — «загнивание» и «жесткая рука» (соответствующие ориентациям сегментов российской правящей группы, которых на журналистском жаргоне принято называть «либералами» и «силовиками») представляют собой своего рода «идеальные типы». Реальная практика институциональных изменений в российской политике может представлять собой ту или иную комбинацию этих вариантов или непоследовательное чередование их элементов. Но возможна ли альтернатива этим вариантам, предполагающая улучшение качества российских политических институтов и при этом их постепенную мутацию из авторитарных Савлов в демократических Павлов? На этот вопрос следует ответить отрицательно, если опираться как на теоретические ожидания, так и на опыт функционирования российских политических институтов в 1990-е и особенно в 2000-е годы. Эти институты в своем нынешнем состоянии принципи-

ально несовместимы с демократией, достойным правлением и верховенством права. Вот почему демократизация и политическая модернизация России, если и когда они произойдут, потребуют не эволюции ныне существующих политических институтов, а их демонтажа и замены совершенно иными механизмами власти и управления, которые необходимы для решения задач реформ. При этом успех на пути полного пересмотра политики институционального строительства отнюдь не гарантирован, а качество самих институтов в ходе этого процесса (по крайней мере на первом этапе), вполне вероятно, даже снизится. Эти издержки будут возрастать тем больше, чем дольше сохранится в России нынешнее институциональное равновесие.

Почти два десятилетия политики институционального строительства в России привели страну в тупик «институциональной ловушки» господства неэффективных авторитарных политических институтов. Эти институты, самоподдерживающиеся и укореняющиеся в политической жизни страны, стали продуктом деятельности российского политического режима и служат важнейшим инструментом, обеспечивающим его функционирование. Но эти институты также служат и важнейшим тормозом для развития России, препятствуя политической конкуренции элит за голоса избирателей, подотчетности и ответственности органов власти, а также эффективности управления на всех уровнях. Российские политические институты в их нынешнем виде уже нельзя улучшить: их можно только уничтожить. В ближайшие годы станет яснее, возможны ли в принципе демонтаж и замена российских политических институтов мирным путем либо эти институты окажутся несовместимы с дальнейшим существованием России как таковой.

Примечания

- 1 *North D.* Institutions, Institutional Changes, and Economic Performance. — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1990. — P. 16.
- 2 См. обзор: *Заостровцев А.* Модернизация и институты: подходы к количественному измерению. — СПб.: Европ. ун-т в Санкт-Петербурге, Центр исследований модернизации, 2009. — (Препринт; М-04/09) (http://www.eu.spb.ru/images/M_center/zaostrovtssev_modern_inst.pdf (доступ 19 сент. 2010)).
- 3 *Przeworski A.* Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1991; *Higley J., Burton M.* Elite Foundations of Liberal Democracy. — Lanham MD: Rowman and Littlefield, 2006.
- 4 *Olson M.* The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities. — New Haven: Yale Univ. Press, 1982.

- 5 *Vachudova M.* Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration after Communism. — Oxford: Oxford Univ. Press, 2005.
- 6 *Hale H.* Regime Cycles: Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia // World Politics. — 2005. — Vol. 58. — № 1. — P. 133–165.
- 7 *Hale H.* Op. cit.; *Fish M. S.* Democracy Derailed in Russia: The Failure of Open Politics. — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2005; *Гельман В.* Из огня да в полымя? Динамика изменений постсоветских режимов в сравнительной перспективе // Полис. — 2007. — № 2. — С. 81–108.
- 8 *Заостровцев А.* Указ. соч.
- 9 *Гельман В.* Указ. соч.; *Гилев А.* Динамика трансформаций на постсоветском пространстве в сравнительной перспективе: Устойчивость и предпосылки многообразия политических режимов: Дис. ... канд. полит. наук. — СПб.: Европ. ун-т в Санкт-Петербурге, 2010.
- 10 *Шевцова Л.* Режим Бориса Ельцина. — М.: РОССПЭН, 1999. — С. 87–165; *McFaul M.* Russia's Unfinished Revolution: Political Change from Gorbachev to Putin. — Ithaca NY: Cornell Univ. Press, 2001. — P. 121–204.
- 11 *Frye T.* A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies // Comparative Political Studies. — 1997. — Vol. 30. — № 5. — P. 523–552; *Fish M. S.* Op. cit.
- 12 *Treisman D.* After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia. — Ann Arbor MI: Univ. of Michigan Press, 1999; *Stoner-Weiss K.* Resisting the State: Reform and Retrenchment in Post-Soviet Russia. — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2006.
- 13 *Гельман В.* Политическая оппозиция в России: вымирающий вид? // Третий электоральный цикл в России: 2003–2004 / Под ред. В. Гельмана. — СПб.: Изд-во Европ. ун-та в Санкт-Петербурге, 2007. — С. 59–90.
- 14 *Remington T., Smith S., Haspel M.* Decrees, Laws, and Inter-Branch Relations in the Russian Federation // Post-Soviet Affairs. — 1998. — Vol. 14. — № 4. — P. 287–322.
- 15 *McFaul M.* Op. cit. — P. 300–304.
- 16 *Голосов Г.* Российская партийная система и региональная политика: 1993–2003. — СПб.: Изд-во Европ. ун-та в Санкт-Петербурге, 2006; *Hale H.* Why Not Parties in Russia? Democracy, Federalism, and the State. — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2006.
- 17 *Митрохин С.* Предпосылки и основные этапы децентрализации государственной власти в России // Центр — регионы — местное самоуправление / Под ред. Г. Люхтерхандт-Михалевой, С. Рыженкова. — М.; СПб.: Летний сад, 2001. — С. 47–87; *Stoner-Weiss K.* Op. cit.
- 18 *Волков В.* Силовое предпринимательство. — М.; СПб.: Летний сад, 2002.
- 19 *Пантэ Я.* Треугольник собственников в региональной промышленности // Политика и экономика в региональном измерении / Под ред. В. Климанова, Н. Зубаревич. — М.; СПб.: Летний сад, 2000. — С. 109–120.
- 20 *Shleifer A., Treisman D.* Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia. — Cambridge MA: MIT Press, 2000; *Гилман М.* Дефолт, которого не могло не быть. — М.: Время, 2009.

- 21 *Colton T., McFaul M.* Popular Choice and Managed Democracy: The Russian Elections of 1999 and 2000. — Washington DC: Brookings Inst. Press, 2003; *Hale H.* Why not Parties in Russia?
- 22 *Мутрохин С.* Указ. соч. — С. 74.
- 23 *Попова Е.* Программные стратегии и модели электорального соревнования на думских и президентских выборах 1995–2004 годов // Третий электоральный цикл в России: 2003–2004. — С. 156–195.
- 24 *Hirschman A.O.* Exit, Voice, and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organizations, and States. — Cambridge MA: Harvard Univ. Press, 1970.
- 25 *Wilson A.* Virtual Politics: Faking Democracy in the Post-Soviet World. — New Haven: Yale Univ. Press, 2005.
- 26 *Remington T.* Presidential Support in the Russian State Duma // *Legislative Studies Quart.* — 2006. — Vol. 31. — № 1. — P. 5–32.
- 27 *Голосов Г.* Сфабрикованное большинство: конверсия голосов в места на думских выборах // Третий электоральный цикл в России: 2003–2004. — С. 39–58.
- 28 *Гельман В.* Политические партии в России: от конкуренции — к иерархии // *Полис.* — 2008. — № 5. — С. 135–152.
- 29 Федеральная реформа 2000–2003. — Т. 1: Федеральные округа / Под ред. Н. Петрова. — М.: МОНФ, 2003; Федеральная реформа 2000–2004. — Т. 2: Стратегии, институты, проблемы / Под ред. Н. Петрова. — М.: МОНФ, 2005.
- 30 *Волков В.* «Дело *Standard Oil*» и «дело ЮКОСа» // *Pro et Contra.* — 2005. — Т. 9. — № 2. — С. 66–91; *Tompson W.* Putting Yukos in Perspective // *Post-Soviet Affairs.* — 2005. — Vol. 21. — № 2. — P. 159–181.
- 31 Извлечение ренты следует рассматривать не как побочный продукт, а как главную цель и основное содержание государственного управления в современной России.
- 32 *Голосов Г.* Электоральный авторитаризм в России // *Pro et Contra.* — 2008. — Т. 12. — № 1. — С. 22–35.
- 33 *Reuter O.J., Remington T.* Dominant Party Regimes and the Commitment Problem: The Case of United Russia // *Comparative Political Studies.* — 2009. — Vol. 42. — № 4. — P. 501–526.
- 34 *Голосов Г.* Электоральный авторитаризм. — С. 30.
- 35 *Гельман В.* Политические партии в России.
- 36 *Голосов Г.* Электоральный авторитаризм. — С. 33.
- 37 Статья 6 Конституции СССР 1977 г. предоставляла КПСС официальный статус «ядра политической системы» страны (что вполне соответствовало действительности). Аналогично можно говорить об институциональном «ядре» политического режима в сегодняшней России.
- 38 Набравший в последнее время обороты процесс замены выборных мэров городов назначаемыми по контракту сити-менеджерами призван исправить этот «дефект».
- 39 *Рыженков С.* Локальные режимы и «вертикаль власти» // *Неприкоснов. запас.* — 2010. — № 2. — С. 63–72.

- 40 *Гельман В.* Тупик авторитарной модернизации // Pro et Contra. — 2009. — Т. 13. — № 5–6. — С. 51–61.
- 41 *Афанасьев М.* Российские элиты развития: Запрос на новый курс. — М.: Фонд «Либер. миссия», 2009.
- 42 *Травин Д.* Очерки новейшей истории России. — Кн. первая: 1985–1999. — СПб.: Норма, 2010.
- 43 *Полтерович В.* Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математ. методы. — 1999. — Т. 35. — № 2. — С. 1–37.
- 44 Теоретически внешние шоки могут повлечь за собой подрыв «навязанного консенсуса» и переход к открытой конкуренции акторов, что способствует пересмотру важнейших политических институтов. Однако рассмотрение гипотетического развития событий в подобном направлении выходит за рамки данной статьи.

ПЕРЕХОД *как* ПОЛИТИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ: ПРОГНОЗЫ *на* 2020 г.

Ричард Саква

Российские политические институты часто выглядят просто как имитации аналогичных западных институтов, их копии, лишенные собственной внутренней жизненной силы. Эта проблема типична для всех сообществ, недавно переживших радикальные переходы, но стремящихся как можно скорее внедрить методы адаптации, которые позволяют «трансплантантам» укореняться в новых социальных контекстах, так что их специфический миметический характер еще больше укрепляется. Контекст трансплантации того, что можно назвать «стандартным пакетом» конституционализма, либеральной демократии и свободного рынка, меняется в широких пределах. Здесь можно выделить три основных типа: принудительные процессы, каковые имели место, например, в послевоенной Германии и Японии; необходимая адаптация, проявившаяся в так называемой третьей волне преобразований после апреля 1974 г., когда рушились до этого устойчивые авторитарные режимы в Южной Европе, Латинской Америке и Восточной Европе, а также добровольные, точнее, «самопринудительные» переходы в постсоветской Евразии. Переходы второго типа называют «необходимыми» по той простой причине, что предыдущие режимы продемонстрировали свою нежизнеспособность, в той или иной форме разрушались, и это сопровождалось укреплением внутреннего консенсуса в пользу принятия указанного стандартного пакета. Переходные процессы третьего типа были естественной составляющей распада коммунистического строя, но здесь принятие этого стандартного пакета не было обязательным по умолчанию. Сложные взаимосвязи между трансформацией и государственным

строительством в постсоветских государствах (даже, до некоторой степени, в прибалтийских республиках) приводили к патовым ситуациям, когда государственное и национальное строительство тормозило процессы адаптации. Термин «переход» во всех трех случаях означает перенос существующих институтов из одного социального контекста в другой, но ключевым тезисом данной статьи является утверждение, что в конце концов во всех трех случаях, хотя и по-разному, сам этот процесс превращается в самостоятельный институт.

Модель добровольного перехода и сценарии изменений

При навязанном (принудительном) или необходимом режиме адаптации переходные институты постепенно утрачивают свой специфический (миметический) характер, поскольку они абсорбируются в процессе построения устойчивого нового порядка. Однако при «самопринудительном» переходе они остаются доминирующими и препятствуют процессу адаптации, которому они вроде бы должны содействовать. Поэтому третья категория — добровольные, «самопринудительные» переходы — оказалась наиболее проблемной в отношении консолидации стандартного пакета. Слово «самопринудительный» уже само по себе указывает на некоторые типологические совпадения с принудительными послевоенными переходами, но в конечном счете попытки внедрить стандартный пакет на постсоветском пространстве представляются автохтонными преобразованиями, самодостаточными в большей степени, чем переходы двух других типов. Что бы ни кричали западные триумфаторы, развал коммунистического режима в СССР был практически полностью эндогенным процессом, в то время как распад самой страны, будучи гораздо менее добровольным, был все же практически полностью обусловлен внутренними факторами. Таким образом, значимость автохтонного элемента в этом регионе гораздо выше, чем в большинстве других переходных процессов, но все же он далеко не единственный. Здесь представлены все три наших идеальных категории, и ни одна из них не существует в чистом виде, но порождает гибриды, в которых принуждение, необходимость и автономность сочетаются, *мешая друг другу*.

Аспекты каждого из них в разных странах этого региона акцентированы по-разному. Украине, например, долгое время нравилось думать, что в ней имеет место классический необходимый переход, а Узбекистан впадал в другую крайность и настаивал на автономности и относительной изолированности своего добровольного перехода. Экстремальная гибридизация этого процесса в постсоветской Евразии в значительной

степени стала определяющим фактором гибридной природы самих режимов. Иными словами, явно тройственный характер перехода как института в этом регионе придает работе реальных институтов из стандартного пакета хорошо заметные гибридные качества, как если бы они переносились в этот регион.

*Бесконечный российский переход:
три уровня изменений*

Это помогает объяснить, почему в России процесс адаптации оказался особенно травматичным и затяжным, и «прививка» все еще прочно не прижилась. Именно характер этой отчасти неудачной адаптации будет определять судьбу России в среднесрочной перспективе. И, несмотря на настойчивые утверждения, что переход завершен и то, что возникло в России, — это в определенном смысле конечная точка этого процесса, структурная амбивалентность перехода как института пока отнюдь не преодолена. Хотя доминирующую формальную структуру общественной жизни в стране сейчас, конечно, определяет стандартный пакет, но на каждом из уровней проникающий характер каждой из трех составляющих обнаруживает противоречия между прививкой и адаптационным процессом. Как показано ниже, это ведет к возникновению двойственного состояния, при котором формальный конституционный порядок и его системные разветвления уравниваются неформальным административным режимом, который находит выражение в практической жизни.

Именно эти противоречия и составляют главный предмет настоящей статьи. Мы выделяем три уровня политического процесса: конституционный, системный и практический. Учитывая гибридный характер перехода как института, можно утверждать, что Россия переживает не конституционный и не системный кризис, но кризис практики. Учреждения, созданные в последние два десятилетия (исходя из стандартного пакета), возможно, несовершенны, но способны действовать абсолютно адекватно, если позволить им работать в автономном режиме, без «ручного управления» со стороны административного режима на уровне практики. Социальная сила этого режима (если обойтись без подробного исторического описания методов, с помощью которых этот режим с самого начала смог освободиться от демократического движения, которое привело его к власти, и от формальных институциональных ограничений политического порядка, которые он обязался сохранять) поддерживается самогенерирующейся природой политической среды и устойчивостью «переходных» институтов.

Демократия и рынок должны были создать условия для собственного существования, и поэтому они не символизировали постепенное

созревание государственного устройства, экономики и общества. Ускоренный характер российского перехода означает, что условий для эволюционного вращивания в рыночную демократию практически не было. Относительная слабость навязанных и необходимых элементов в этом переходе позволяет элементу автономии играть преувеличенную роль, что проявляется, в частности, в виде рассуждений о «суверенитете». Но хотя это говорится от имени России как независимой великой державы и хозяйки собственной судьбы, данный дискурс отражает только элемент добровольности перехода, что обеспечивает действующей власти свободу маневра, невозможную в большинстве других переходов третьей волны, не говоря уже о послевоенных переходах.

Если согласиться с этой структурной интерпретацией, то получается, что сколько детализированных институциональных проектов ни создавай, результат скорее всего будет одинаковым: относительно автономная система власти, находящаяся вне учреждений, созданных в ходе самого процесса перехода. Ниже мы оценим пригодность институтов, пересаженных на российскую политическую почву, поскольку, безусловно, не все равно, является ли Россия президентской республикой, парламентской республикой или каким-то промежуточным образованием, но некоторые политические методы все равно сохраняются, хотя и будут адаптированы к новому институциональному контексту. Так, по сравнению с последними годами советской власти произошли глубинные изменения, в частности, создана обширная база для частной собственности и гражданской активности. То и другое закреплено в Конституции и действует на системном уровне. Однако на уровне практики работа этих институтов искажается из-за произвола административного режима и его социально-бюрократических бастионов, которые глубоко выросли в повседневную жизнь бизнеса и общества.

Три сценария

Именно в этом контексте и следует рассматривать динамику среднесрочных изменений¹. В настоящее время просматриваются три сценария развития России до 2020 г. Первый из них соответствует инерционной модели: существующая ситуация сохраняется в течение следующего десятилетия или около того при медленном экономическом росте, управляемым политическим раскладом и продолжающейся неразберихой во внешней политике, без прорыва в отношениях России с ключевыми западными партнерами (Евросоюзом, США и НАТО), но и без радикального их ухудшения. Внутренние институциональные рамки обеспечивают продолжение траектории развития, сформировавшейся в период «псевдодемократии» 1991—1993 гг., корни которой уходят глубоко в советский строй и позже сформировали

своеобразный характер постсоветского переходного процесс (об этом уже было сказано). Вторая модель более пессимистична и предполагает разрушение существующей системы, вызванное обострением текущего мирового экономического кризиса; внутренняя политическая ситуация становится все более неуправляемой и характеризуется прежде всего широкой мобилизацией народных масс. Третий сценарий — прорывной вариант — предполагает, что нынешняя дискуссия об экономической модернизации и политической либерализации наконец трансформируется в решительные действия, которые смогут изменить внутреннюю политику и экономику России и ее положение в мире. Это был бы период интенсивной адаптации, которая постепенно изменила бы переходный (миметический) характер институтов.

Каждый из этих трех сценариев — неразберихи, разрушения и прорыва — связан с определенной политической программой. Логика нашей модели «перехода как института» позволяет предположить, что только достаточно глубокое разрушение старой модели перехода позволит проявиться новой модели, в которой будут преобладать элементы «необходимости», характерные для классических трансформаций третьей волны. «Режим перехода» наконец-то будет подчинен конституционализму и другим императивам стандартного пакета политического порядка, созданного в процессе перемен. Однако противоположная аргументация не менее убедительна. Она предполагает, что радикальный прорыв только укрепит зависимую и подчиненную природу политических институтов, вновь подчинив их процессу изменений, направляемому сверху². Сторонники этой точки зрения могут сослаться на многочисленные революции в России в начале XX в. и новый тур революционного развития институтов в 1988—1993 гг., а затем снова на 1990-е годы при Борисе Ельцине. Россия — постреволюционное общество, находящееся в стадии революционных политических преобразований, и это придает своеобразную окраску общественным отношениям, схемам политической демобилизации и представлениям о необходимых переменах.

Хотя в политическом плане изменения при этом были совершенно разные, в структурном отношении все они удивительно схожи тем, что во всех случаях руководящая группа управляла добровольным переходом, который сохранял свою системную автономию. Другими словами, каждый радикальный конституционный и системный прорыв лишь усиливал «аварийный» характер внеконституционных и надсистемных практических методов институционализированного перехода. Политическая суть третьего сценария заключается именно в преодолении этой особенности, которая на протяжении новейшей истории России породила набор методик, подрывающих высокие принципы, закрепленные в формальном конституционном и системном порядке. При таком взгляде

де на вещи изменять нужно именно эту практику, а не конституционные или системные рамки. Только выход за пределы перехода как института может обеспечить независимость работы формального конституционного и системного уровней. Это как минимум стало бы аргументом в поддержку сторонников модели постепенного прорыва. Действительно, из нее следует, что только эволюционный процесс может обеспечить долгосрочный прорыв и начало демонтажа системы методов, соответствующих институционализированному переходу.

Отсюда ясно, что разработка сценариев — занятие глубоко политизированное, сочетающее в себе попытки эмпирической оценки вероятностей и выражение совокупности нормативных предпочтений. Разделить эти два аспекта практически невозможно, непонятно даже, как это сделать методологически. Это извечная проблема сравнительной литературы по демократизации, и отчасти из-за этого оказались дискредитированными некоторые грубые транзитологические модели. В данной статье утверждается, что если мы будем рассматривать переход как институт, это откроет кое-какие плодотворные направления анализа, а также поможет подобрать аналитический принцип для оценки различных среднесрочных прогнозов политических изменений.

Партийная система и двойственное состояние

Потенциал каждого из трех сценариев отчетливее всего виден при анализе функционирования партийной системы, поэтому начнем с краткого анализа текущей ситуации и некоторых прогнозов в отношении будущего развития, а также краткого описания понятия двойственного состояния. Затем более широко проанализируем причины «кризиса практики» и механизмы его подрывного влияния в рамках обратной связи на конституционный порядок и жизнеспособность системы. Эта модель разрушения, конечно, менее всего предполагает, что процесс направляется агентами, поскольку он просто обусловлен структурными недостатками существующей системы. Следует еще раз подчеркнуть, что эти недостатки проявляются главным образом в практике, а не на структурном или системном уровне. Если практика административного режима порождает дисфункциональность (например, если манипуляции на выборах провоцируют «цветные революции»), то имеет место откат в прошлое, возникает системный кризис, и в конечном счете может быть спровоцирован конституционный коллапс. Логика административного режима такова, что он расширяется, захватывая все доступное пространство. Однако в отличие от некоторых полуавторитарных систем, где этот процесс принимает гипертрофированные формы, в России действуют силы компенсационного

давления. Язык политической «модернизации» в эпоху Медведева стал попыткой дать голос идеологии конституционализма путем политической либерализации. В сущности, это осознание того, что развитие подлинно конкурентной партийной системы формирует потенциал, позволяющий решить системные проблемы кризиса демократии в России³.

Существует два основных подхода к объяснению особенностей развития партий в России. Первый акцентирует внимание на социальных и культурных факторах, действующих снизу: слабости независимого гражданского общества, размытой классовой идентичности, культурном сопротивлении партийной принадлежности, слабом гражданском субъективизме. Приоритеты при анализе институционального дизайна сверху — это, в частности, «суперпрезидентская» система, возвышающаяся над правительством, парламентом и судебной системой и воспроизводящая «моноцентрическую» систему, которой подчиняется вся общественно-политическая жизнь⁴. Это экзогенные факторы, но существует и эндогенный подход, фокусирующий внимание на поведении самих партий. Одним из лучших примеров такого подхода является работа Джонатана Риггса и Питера Шрёдера, которые утверждают, что внезапное падение советской системы в 1989—1991 гг. нарушило эволюцию стабильной партийной системы, оборвав ее связи с обществом, затем партийная система была воссоздана элитами сверху, и эта модель была подкреплена последующими выборами. Таким образом, партийная система стала в значительной степени результатом взаимодействий элит и будет оставаться чахлой, пока партии не смогут восстановить подлинную взаимосвязь с обществом⁵. В более позднем исследовании избирательного цикла 2003—2004 гг. они пришли к выводу, что партийная система, управляемая элитой, только укрепилась и ускорила «мексиканизация» российской политики, т. е. создание политической системы с доминированием одной партии⁶.

Ясно, что любое убедительное исследование российской партийной системы должно учитывать и эндогенные, и экзогенные факторы. Однако в 2000-х годах, когда режим принял на вооружение все более активный управленческий подход к развитию партийной системы, экзогенные факторы стали решающими. Несмотря на утверждения властей, что переход закончился и страна стала «нормальной», их практика как раз сильно напоминает период «нормализации» в Чехословакии после 1968 г. В современной России партии пока не смогли стать системообразующими, но занимают подчиненное положение в рамках доминирующей системы власти. Именно эта доминирующая система и возникла из саморегулирующегося переходного процесса в России. Ситуация напряженности между доминирующей системой и доминирующей партией неустойчива. Это отличается от системы, существовавшей в Египте, где

правлящая Национально-демократическая партия (созданная президентом Анваром Садатом в 1978 г.) явно подчинялась президенту и вообще признаки двойственного состояния были менее выражены, в значительной степени потому, что после 1967 г. формально в Египте почти все время существовало чрезвычайное положение. Однако начало каждого цикла президентских выборов в России, как и в Египте, потенциально является переломным моментом.

Именно по этой причине сложность социальных и политических отношений не должна сводиться к упрощенной модели господства административного режима. Хотя практика административного режима остается преобладающей, принятие стандартного пакета (хотя и при миметическом характере его учреждений) означает, что правовое государство тоже появилось и служит постоянным укором произволу в политике режима. В двойственном состоянии нормативно-правовая система, основанная на конституционном порядке, бросает вызов теневым механизмам (которые мы здесь называем «административным режимом»), активно используемым различными конфликтующими группировками (см. ниже)⁷. Трения между правовым государством и административным режимом являются определяющей чертой современной российской политики⁸. Ни одно общество не свободно от этого, но в России (в отличие от взятого для примера Египта) этот дуализм приобрел системные формы. Столкновения, связанные с преемственностью, в 1999—2000 г., а затем в 2007—2008 гг. показали, что пока ни один из этих двух порядков не возобладал над другим. Взаимодействие правового государства и административного режима является критически важным процессом, формирующим политику. Пока каждый из этих субъектов сохраняет самобытность, вопрос об исходе политической эволюции в России остается открытым, поскольку сохраняется потенциал для дальнейшей демократизации, но не исключена и возможность откровенно авторитарного поворота.

Модель дуального состояния помогает проанализировать все три сценария, описанные выше. Укрепление правового государства, сопровождающееся ограничением практики, мешающей становлению подлинного конституционализма, политического плюрализма и конкурентности, а также регулируемого рыночного порядка, — все это связано с прорывной моделью. Конечно, ассоциируя административный режим со сценарием разрушения (хотя это вполне адекватно), можно впасть в заблуждение, если предположить возможность скорого краха политического порядка, с которым он ассоциируется. Нет никаких причин, препятствующих сохранению авторитарных и коррупционных механизмов, связанных с административным режимом, в течение исторически длительного времени (инерционная модель). Но дело в том, что наступает момент, когда такая жестко управляемая система рухнет-

ся под тяжестью собственных внутренних противоречий. В настоящее время административный режим и конституционный порядок относительно сбалансированы, и ни одна из этих структур не может утвердить свою власть настолько, чтобы системно исключить другую. Именно эта патовая ситуация работает в пользу инерционного сценария. И она отражает не равновесие, но блокировку, вариант тупикового развития, способствующий разрастанию коррупции, чиновничьего произвола и политической деградации, но также вызывает реакцию в защиту плюрализма и политической открытости, характерную для зрелого правового государства. Эта неурегулированность в отношениях между двумя опорными системами в обществе образует контекст, позволяющий лучше понять российский политический ландшафт.

Существование группировок и политический тупик

Неразвитость партийной системы в России — общий рефрен всех политических комментаторов, и в среднесрочной перспективе сохранение системы с одной доминирующей партией («Единой Россией») может способствовать и признанию объективного существования конфликтов в рамках режима, и их урегулированию. Партийная система работает на системном уровне, а ее недостаточное развитие исполняет роль индикатора при определении степени системного кризиса. Выше уже указывалось, что практика административного режима препятствует автономному функционированию межпартийной конкуренции. Вместо этого борьба за контроль над политикой и идеологической ориентацией системы принимает форму борьбы между группировками. Если партии являются характерным системным признаком современного конституционного государства, то группировки, фракции — это среда, в которой реализуются конфликты внутри административного режима. Когда конфликты между группировками будут переноситься в системное пространство партийной политики в рамках реализации стандартного пакета, это будет означать, что переход в России на самом деле завершается (а вместе с ним приходит конец и недекларированным «чрезвычайным» методам институционализированного перехода).

Термин «группировка» (а не «клан») используется намеренно. В середине 1990-х годов Томас Грэм предположил, что формирующей силой российской политики, в которой различные экономические структуры боролись за выход на президента и, следовательно, к государственным ресурсам, чтобы «обеспечить политическую стабильность, которая позволила бы им удерживать власть и контролировать финансовые ресурсы страны»⁹, стали появившиеся структуры типа кланов. Термин «клановая

политика», вероятно, был преувеличением даже тогда, хотя, несомненно, существовали различные группы, стремившиеся навязать другим свои взгляды на политику. В частности, существовала группа классических промышленных капиталистов, представленная премьер-министром Виктором Черномырдиным, «московская группа» во главе с мэром Юрием Лужковым, «партия войны», включавшая доверенное лицо и телохранителя Ельцина Александра Коржакова, которая рекомендовала Ельцину развязать полномасштабную войну в Чечне, а также различные «западники», разрабатывавшие либеральные экономические программы для России. Доминирование «семьи», т. е. группировки, состоявшей из олигархов, родственников Ельцина и членов его администрации, в последние годы правления Ельцина никогда не было стабильным, и фактически это была просто слабо связанная, изменчивая группировка, объединенная лишь ближайшими интересами, хотя в широком смысле у нее были общие политические предпочтения (и прежде всего они стремились не допустить к власти коммунистов и их союзников). Группировки вообще гораздо менее независимы и устойчивы, чем кланы.

Виктор Шейнис отмечает, что влияние структур, которые он называет теневыми, остается сильным: «Отличительная черта организации власти при обоих российских президентах — своеобразное переплетение официальных и теневых структур. Люди из “ближнего круга” президента в силу личных с ним связей приобретают влияние, далеко выходящее за рамки полномочий, отведенных законом тому или иному посту. При Путине они становятся и распорядителями в обеих палатах парламента. Понятно, что в такой системе высший законодательный орган обречен на второстепенную роль»¹⁰. По мнению Лилии Шевцовой, выдавливание всех живых сил, кроме бюрократии, из политической жизни России, в сочетании со слабостью оппозиции создает условия для развития всех видов радикализма — либерального, левого и националистического — и угрожает самому институту президентства: «Бессилие всесилия — эту аксиому доказывал, но, видимо, не доказал Ельцин, а до него напрасно доказывали другие»¹¹. Даже при самой снисходительной оценке системы Путина как своего рода «просвещенного абсолютизма» обнаруживаются проблемы внутренней устойчивости и преемственности режима.

Разные формы социально-политических структур благоприятствуют разным политическим результатам. На Украине кланы институционализированы намного сильнее, они пронизывают ее, поддерживая сильную фрагментацию, которая способствует формированию более плюралистической политической среды. Одно из следствий этого — большая неопределенность политических результатов. Феномен клана в России выражен гораздо слабее, чем на Украине и в некоторых других странах. В отличие от Украины, где кланоподобные структуры отражают

сочетание социальных, региональных, экономических и даже идеологических отличий¹², в России доминантным признаком является политический режим, а интересы выражены слабее. Это различие — важный фактор, определяющий расхождение траекторий демократизации в двух странах. В некоторых государствах Центральной Азии клановые структуры (основанные на родственных связях и региональной идентичности) и органы политической власти администрации вынуждены объединять все намерения и цели, а это, в свою очередь, порождает еще один тип политического режима¹³. Кэтрин Коллинз утверждает, что они являются не порочными инверсиями стандартных схем институционального развития, но обеспечивают рациональные способы взаимодействия социальных групп в конкретных коллективистских институциональных и культурных условиях, обусловленных недавним образованием государства, слабой национальной идентичностью и недостаточным развитием капиталистических рыночных отношений. Она из всех сил старается подчеркнуть, что кланы нельзя сводить к государственным организациям или этническим связям¹⁴.

Хотя на Украине существует достаточно прочная региональная и отраслевая база для образования относительно стабильных групп с определенными позициями по вопросам государственной политики, возможность формирования стабильной «клановой» системы сомнительна. Точно так же попытка применить клановую модель к политике в Казахстане оказалась несостоятельной из-за отсутствия эмпирически проверяемых доказательств¹⁵. Применимость этой модели к России еще более проблематична, так как здесь субъекты гораздо более ситуативны, проницаемы и пластичны. Органы исполнительной власти в центре и на местах создают собственные группировки, используя персонализированные схемы назначений на должности (очень яркий пример — «свита» Путина из Санкт-Петербурга), но называть их кланами было бы неестественно. В других районах страны механизм отбора на подавляющее большинство региональных должностей не соответствует ни одному из стереотипов Макса Вебера и весьма далек от конкурентного, преобладают «неформальные отношения и персонализированные процедуры»¹⁶. Причиной такого положения отчасти является отсутствие того, что один из авторов называет «инструментами массовой вертикальной мобильности», в первую очередь эффективных политических партий, поэтому «политика», т. е. «деятельность, направленная на достижение влияния и власти, оказывается заложником аморфной структуры российского социума»¹⁷.

Президентство при Путине и Медведеве сохраняло свою значимость, стоя над группировками. Как выразился Андрей Рябов, «...в посткоммунистической России институт президента, у которого со-

средоточены основные властные полномочия, традиционно балансирует над интересами — зачастую прямо противоположными — разных верхушечных групп. Все это заставляет противоборствующие группы апеллировать к верховному рефери за поддержкой. Президент же заинтересован в сохранении такого положения, поскольку оно работает на укрепление его власти и расширяет ему пространство для политических маневров»¹⁸. Это бонапартистская политическая модель, но главные вопросы касаются природы групп, над которыми стоят президенты. По словам Ирины Глебовой, «...правлящий слой новой России делится на группы, ведущие постоянную “войну” за доступ к ресурсам и сверхприбылям. Все эти группы участвовали (и участвуют) в создании сверхмонополий: сырье, телекоммуникации и др., то, что легко контролировать. Государство является одним из субъектов на этом поле и в любых схватках всегда побеждает»¹⁹.

Появление относительно автономной системы власти, апеллирующей к центристской идеологии, содержит в себе потенциал для вырождения в беспринципную целесообразность. Административный режим претендует на то, чтобы стоять выше исторических перегородок современной эпохи, и на то, что он примиряет силы, которые в XX в. разорвали Россию на части. Демократический процесс управляется силой, стоящей вне демократии, кооптирующей те элементы политического общества, которые готовы к компромиссам, и маргинализующей остальные группы. Это особый тип пассивной революции, которая, согласно Антонио Грамши, влечет за собой «неудачную или неполную трансформацию общества». Она может принимать разные формы, в том числе и такие, когда некая внешняя сила провоцирует изменения, но им не хватает достаточно сильных внутренних сторонников, и возникает сопротивление со стороны групп с устоявшимися интересами. Если силы примерно равны, то возникает тупик, который приводит к ситуации «революция/реставрация»²⁰. Сегодня в России имеет место бонапартистская ситуация, когда классовые силы находятся в равновесии (прежде всего — бюрократия, силовые структуры, бизнес, протобуржуазия и их фракционные ответвления), что позволяет режиму вести себя независимо. Правительство России продолжает революцию в отношении собственности и власти, начатую в последние годы правления Горбачева, но в то же время восстанавливает элементы прежнего режима. Незавершенность системы, представляемая как реализация идеологии примирения, приобрела форму устойчивого перехода, и, следовательно, имеет место двойственное состояние со всеми присущими ему внутренними противоречиями и естественно возникающим тупиком.

Онтология кризиса практики

В любой политической системе существует противоречие между внутренними особенностями политического института и тем, как он работает во взаимодействии с экзогенной практикой, культурально обусловленными стереотипами поведения и политической базой. Например, в период чрезвычайной ситуации или кризиса будут превалировать совсем другие методы, нежели в мирной и «десекуритизированной» обстановке. Поскольку Россия с самого момента своего возникновения как независимого национального государства столкнулась с почти перманентным кризисом (по крайней мере, так это воспринималось или воображалось ее правящими элитами), то трудно оценить связь между причиной и следствием: недостатки институционального дизайна тормозили развитие демократии или, наоборот, преобладали экзогенные факторы, в частности, кризисные условия, в которых приходилось действовать руководству, усиление своекорыстных элит или просто личные недостатки людей, которые пришли к власти в российском государстве. Мы полагаем, что причины все же в большей мере кроются в структурной логике, в которой переход сам по себе институционализировал двойственный социальный порядок. Посмотрим, как это проявляется на практике.

Исторические корни и практика конституционального консерватизма

Фундаментальный процесс здесь протекает неровно. Примечательной особенностью институционального развития России с 1993 г. является стабильность Конституции, формальных структур, описанных в Конституции в декабре 1993 г. Это резко контрастирует с более ранним периодом и показывает, что как минимум на конституционном уровне переход закончился. В 1988 г. Михаил Горбачев открыл период быстрых конституционных изменений, а в 1991 и 1993 гг., когда российский парламент оказывался заблокированным в конфликте с президентом Борисом Ельциным (который он сам и создал), этот процесс ускорялся. Парламент действовал как постоянное конституционное собрание, и когда он выступал против президентской власти, главными субъектами схватки становились сами учреждения. Политический конфликт, не имеющий четкой идеологической конфигурации, отличной от «за или против демократии», принимал форму борьбы между институтами, а не борьбы за их содержание. Ранее институты советского государства вступили в конфликт с российскими институтами,

а к концу 1991 г. Россия фактически переняла ключевые институты Советского Союза. Позже попытка ограничить институциональный конфликт, естественно, возымела обратный эффект и привела к деинституционализации политики в целом, что породило массу разнообразных параконституционных инноваций и практических методов в политике, о которых говорилось выше.

Опыт «псевдодемократии» в период 1991—1993 гг., когда общественные движения и агрегированные политические группы на фоне борьбы между институтами были вытеснены на обочины, российские элиты сместились в направлении конституционного консерватизма. Это заморозило победу конкретной группировки и политику, проводившуюся на тот момент, но обеспечило то преимущество, что плоскость политического противостояния не вернулась на уровень соперничества между институтами. Изменить Конституцию 1993 г. трудно, но не невозможно, однако, даже опираясь на конституционное большинство, администрация Путина не вносила никаких поправок, строго выдерживая линию конституционной стабильности. Изменения, сделанные при администрации Медведева, относительно ограничены: продление срока полномочий президента до шести лет, а парламента до пяти лет.

Это резко отличает Россию, например, от Бразилии, которая, как и Россия, имеет длинную и подробную конституцию с обширным списком различных социальных и экономических положений. За двадцать лет, прошедших после ее принятия в 1988 г., бразильская конституция менялась 62 раза, но эти изменения, как правило, касались государственной политики, а не фундаментальных принципов²¹. Это уже восьмая конституция Бразилии с момента обретения ею независимости в 1822 г., так что для Бразилии характерна нестабильность, причем как «внутриконституционная», так и «межконституционная». Путин же совершенно явно пытается создать основу для конституционной стабильности в России и отвергает все планы изменения Основного закона. Таким образом, он отдает предпочтение ограничительной концепции Джеймса Бьюкенена и Гордона Таллока о необходимости защиты конституции от переменчивого большинства²² в отличие от более гибкой позиции Джереми Уолдрона²³.

Однако вместо того чтобы проводить политику на основе нормальных конституционных процедур, он прибегает к параконституционной стратегии. Иными словами, политика реализуется и в конституционной сфере, и в параллельном пространстве, что создает дуализм в политической жизни России, о котором шла речь выше. В конце периода псевдодемократии и политика правительства, и — в еще большей степени — политика оппозиции были конституционализированы путем принятия соответствующих поправок, но после 1993 г. этот аспект российской по-

литики (характерный и для двух последних лет существования советской системы после 1989 г.) вдруг резко закончился. Вместо этого изменения в политике приняли параконституционные формы; пример — создание семи (сейчас их восемь) федеральных округов или Общественной палаты. Эти институты существуют без формального конституционного основания, но при этом и не отрицают существующий конституционный строй. С превращением самого перехода в институт реальные политические институты в целом могут оставаться неизменными. Это показывает, в какой степени административный режим может управлять параллельной сферой параконституционной практики.

Структурные проблемы институционального устройства в России

По мнению Роберта Элджи, ключевой особенностью полупрезидентской системы является порядок формирования правительства или назначения премьера независимо от власти президента²⁴. Напротив, Мэтью Шугарт и Джон Кэри обращают особое внимание именно на относительную силу президента, премьера и парламента. Полупрезидентская Конституция России близка к президентско-парламентскому типу смешанной системы, который Шугарт и Кэри считают самым нестабильным²⁵. Они различают полупрезидентские системы в диапазоне между главенством президента и главенством парламента. Они называют французскую Пятую республику премьерско-президентской, а системы, которые дают президенту больше полномочий для формирования и смещения правительства независимо от парламента, — президентско-парламентскими²⁶. Считается, что в первом случае вероятность создания стабильной демократической системы выше, поскольку ответственность перед парламентом здесь больше, тогда как в президентско-парламентской системе правительство оказывается подотчетным и президенту, и парламентам.

Если французская система способна переключаться с президентского режима на парламентский и обратно, что обеспечивает ей «предохранительный клапан», который гарантирует, что политическая напряженность между президентом и парламентом не перерастет в конституционный конфликт²⁷, российская «президентско-парламентская» система при Ельцине породила эндемичные конфликты, а при Путине казалось, что единственный вариант решения проблемы разделенного правительства — это обеспечить уступчивость законодательной власти. Теперь, при Медведеве, эта проблема решена путем назначения сильного премьера, стоящего во главе огромного парламентского большинства, а для этого он должен был стать главой правящей партии.

Россия выполнила полусальто, не превратившись вполне в премьерско-президентскую республику, но сместившись от полностью президентской к более президентско-парламентской системе²⁸. И хотя президент не утратил ни одного из своих формальных полномочий, неформальные эволюции в сторону расширения партийно-парламентских полномочий обеспечили институциональную базу для тандема.

Однако структурные проблемы в Конституции все еще сохраняются. Тимоти Колтон и Синди Скэтч отмечают, что «российская полупрезидентская система относится к самому конфликтному подтипу — разделенное правление меньшинства»²⁹. Михаил Краснов утверждает, что сама Конституция выступает в качестве источника патологического поведения, прежде всего потому, что способствует чрезмерной «президентализации» политики³⁰. В более поздней соавторской работе он замечает, что это еще вопрос, существует ли институт президентства как ветвь власти или же он вообще стоит совершенно вне разделения властей. В строгом прочтении российская Конституция предполагает, что президент — это даже не глава исполнительной власти, он вообще стоит выше и вне правительственной системы³¹. Неэффективному или вообще отсутствующему разделению властей сопутствует большая концентрация власти в исполнительной системе. Это означает, что парламент не действует как центр согласования политики, а вместо этого перешел от упрямого сопротивления в 1990-х годах к пассивному подчинению в 2000-х. Множество реформистских законов было принято еще в 1990-х, но и в институциональном плане Госдума остается на периферии как в отношении принятия решений, так и в отношении государственной политической идентичности³².

Текущая практика реализации прерогативных полномочий режима отчасти спровоцирована недостатками институциональной структуры в сочетании с осознаваемыми политическими императивами враждебной геополитической среды и недостаточно развитого политического общества. Проблема «государственной состоятельности» в новых демократических странах является фундаментальной, и в России она проявляется в трех ипостасях: это сомнения в базовой легитимности нового государства, выражаемые теми, кто выступал против принудительного распада Советского Союза; слабость управленческих возможностей нового государства, прежде всего в отношениях с регионами и крупным бизнесом; а также очевидные проблемы, связанные с различными сепаратистскими движениями, которые в Чечне приняли форму вооруженного восстания. К классической проблеме государственной состоятельности добавляется проблема «великой державы»: претензии России на роль ключевого субъекта на мировой арене и в регионе. Конечно, Конституция наделяет президента широкими полномочиями, но они встраиваются в систему, которая с помощью сложных инструментов заставля-

ет исполнительную власть работать. Успешная фракционная политика Путина (ключевой аспект практической политики) была политическим ответом на конституционную дилемму, но она определялась также и политическими проблемами, стоящими перед страной.

Двойственность системы проявляется в том, что Монтескьё назвал распределением полномочий (в отличие от разделения полномочий). Путин не собирался подрывать конституционное разделение полномочий, но в политической сфере он систематически расшатывал разделенное правление, которое Роберт Элджи определяет, в частности, как «отсутствие большинства одной и той же партии одновременно в исполнительной и законодательной ветвях власти»³³. Технократический менеджизм Путина размывал функциональную дифференциацию различных ветвей власти, но не означал отказа от логики разделения как основы исполнительной, законодательной и судебной власти. Основные конституционные принципы не находят подтверждения в политической практике, но Конституция по-прежнему является ограничивающим инструментом и обеспечивает нормативное определение границ для системы в целом (хотя, когда дело касается границ для исполнительной власти, они задаются довольно широко, но формально остаются в приемлемых демократических пределах). Преемник Путина столкнулся не только с задачами экономической модернизации, но и с объективной потребностью в модернизации политической системы за счет повышения эффективности существующих институтов, и одним из ключевых путей к этому было урезание неофициальных полномочий группировок и разрешение большей автономии в публичной политике. Иными словами, основной задачей является приведение политической практики на системном уровне в большее соответствие с конституционными нормами, прежде всего за счет ограничения прерогатив режима и, таким образом, уменьшения двойственности системы.

Заключение

Современная Россия являет нам классический пример неравномерного политического развития. Переход на конституционном уровне завершен, жизнеспособная нормативная база для развития правового государства и, если брать шире, для становления подлинного конституционализма создана. На системном уровне картина скорее смешанная, поскольку классические институты представительной демократии (различные органы исполнительной власти совместно с партиями, парламентом, регулярными выборами и общественными объединениями) появились, но их независимая работа нарушается вторжениями со сто-

роны административного режима. Неформальную практику этого режима отличает разрастание параконституционализма и неформальных группировок, а также безудержная коррупция и злоупотребление законом. Закрепление перехода как институциональной формы образует пространство, в котором административный режим может укреплять свою власть. Вместо того чтобы открыто объявить чрезвычайное положение, как в Египте, чрезвычайные методы используются неофициально с помощью механизмов административного режима.

Основная особенность нашей модели двойственного государства — это наличие у существующих институтов и процессов потенциала для превращения их в автономные, какими они и должны быть по закону. Также как советская система пестовала институты, в частности, союзные республики на основе титульной нации, которые возникли в качестве независимых субъектов, когда советский режим, охваченный импульсом демократизации, в конце 1980-х годов ослабел, сегодня в формальных институтах посткоммунистической демократии в России скрыт мощный потенциал³⁴. Партии, парламент, судебная система и весь законно-конституционный строй, сформировавшийся в начале 1990-х, обладают потенциалом для развития в рамках существующей системы. Федеральная система при Путине утратила свой автономный характер, но федеральные институты сохранились и могли бы возродиться в иных обстоятельствах. Противоречия между конституционным федерализмом и унитарной, как в советской системе, политической практикой, постоянно порождают напряженность. И в этой, и в других сферах существует конфликт между скрытым и реальным.

Модели развития с разрушением и прорывом сами по себе становятся институтами. При возникновении тупика неустойчивая зона инерционной политики между ними становится главным пространством для проведения политики. Эта особая форма «центризма» не может гарантировать ни модернизацию, ни политическую согласованность, но это не значит, что такая тупиковая ситуация не может сохраняться бесконечно. Да, немедленного прорыва к полному принятию стандартного пакета не будет, но очевидные институциональные особенности этого перехода делают маловероятным полное возвращение к произволу и авторитаризму административного режима. В конце концов, после добровольного принятия стандартного пакета должен иметь место активный процесс пересадки и адаптации, даже если в определенной мере сохраняется практика, препятствующая консолидации этого классического пакета. В данной статье мы показали, что Россия остается в ловушке логики перехода, однако эту логику можно преодолеть не путем запуска еще одного переходного процесса, а просто позволив институционализированному переходу постепенно исчерпать себя. Тогда институты стандартного пакета, пока

во многом миметические, будут постепенно обретать самостоятельность и начинать жить собственной жизнью, а правовое государство сможет преодолеть произвол административного режима.

Примечания

- 1 Сравнительный анализ см.: *Kuchins A. C.* Alternative Futures for Russia to 2017. — Washington, DC: Center for Strategic and Intern. Studies, Nov. 2007. — (CSIS Report).
- 2 *Reddaway P., Glinski D.* The Tragedy of Russia's Reforms: Market Bolshevism against Democracy. — Washington, DC: The United States Inst. of Peace Press, 2001.
- 3 См.: *Sakwa R.* The Crisis of Russian Democracy: The Dual State, Factionalism and the Medvedev Succession. — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2011.
- 4 Обсуждение этих двух подходов см.: *Макаренко Б.* «Нанопартийная» система // Pro et Contra. — 2007. — Т. 11. — № 4–5. — Июль–Октябрь. — С. 43–57.
- 5 *Riggs J. W., Schraeder P. J.* Russia's Political Party System as an Impediment to Democratization // *Demokratizatsiya*. — 2004. — Vol. 12. — № 2. — Spring. — P. 265–293.
- 6 *Riggs J. W., Schraeder P. J.* Russia's Political Party System as a (Continued) Impediment to Democratization: The 2003 Duma and 2004 Presidential Elections in Perspective // *Demokratizatsiya*. — 2005. — Vol. 13. — № 1. — Winter. — P. 141–151.
- 7 *Sakwa R.* Op. cit.
- 8 *Sakwa R.* The Dual State in Russia // *Post-Soviet Affairs*. — 2010. — Vol. 26. — № 3. — July–Sept. — P. 185–206.
- 9 *Грэм Т.* Новый русский режим // Независимая газ. — 1995. — 23 нояб.
- 10 *Шейнис В. Л.* Движение по спирали: превращения российского парламента // Общест. науки и современность. — 2004. — № 5. — P. 43–52.
- 11 *Шевцова Л.* Вперед, в прошлое! Или манифест стагнации // Известия. — 2004. — 25 февр.
- 12 См.: *Kimitaka Matsuzato.* Semipresidentialism in Ukraine: Institutional Centrist in Rampant Clan Politics // *Demokratizatsiya*. — 2005. — Vol. 13. — № 1. — Winter. — P. 45–58. См. также: *Idem.* A Populist Island in an Ocean of Clan Politics: The Lukashenko Regime as an Exception Among CIS Countries // *Europe-Asia Studies*. — 2004. — Vol. 56. — № 2. — Mar. — P. 235–261. Мы утверждаем, что режим Лукашенко — вовсе не исключение, и тут, конечно, возникает вопрос о степени сопоставимости «персонализированного популизма» в Белоруссии и «режимного популизма» в России.
- 13 См., например: *Schatz E.* Modern Clan Politics: The Power of “Blood” in Kazakhstan and Beyond / Jackson School Publications in Intern. Studies. — Seattle: Univ. of Washington Press, 2004; *Idem.* Reconceptualizing Clans: Kinship Networks and Statehood in Kazakhstan // *Nationalities Papers*. — 2005. — Vol. 33. — № 2. — P. 231–254.

- 14 *Collins K.* Clan Politics and Regime Transition in Central Asia. — New York, Cambridge Univ. Press, 2006; а также: *Eadem.* Clans, Pacts, and Politics in Central Asia // *J. of Democracy.* — 2002. — Vol. 3. — № 3. — P. 137–152; *Eadem.* The Logic of Clan Politics: Evidence from the Central Asian Trajectories // *World Politics.* — 2004. — Vol. 56. — Jan. — P. 224–261.
- 15 *Murphy J.* Illusory Transition? Elite Reconstitution in Kazakhstan, 1989–2002 // *Europe-Asia Studies.* — 2006. — Vol. 58. — № 4. — June. — P. 523–554.
- 16 *Чурикова А. Е.* Исполнительная власть в регионах: правила игры формальные и неформальные // *Обществ. науки и современность.* — 2004. — № 3. — С. 73.
- 17 *Вишневский А. Г.* Модернизация и контрмодернизация: чья возьмет? // *Обществ. науки и современность.* — 2004. — № 1. — С. 23.
- 18 *Рябов А.* Послание президента куда подальше // *Новая газ.* — 2006. — 4–10 мая.
- 19 *Глебова И. И.* Политическая культура современной России: облики новой русской власти и социальные расколы // *Полис.* — 2006. — № 1. — С. 40.
- 20 *Gramsci A.* Notes on Italian History // *Selections From the Prison Notebooks of Antonio Gramsci* / Ed. and translated by Q. Hoare and G. N. Smith. — London: Lawrence & Wishart, 1971. — P. 104–120; см. также: *Cox R. W.* Civil Society at the Turn of the Millennium: Prospects for an Alternative World Order // *Rev. of Intern. Studies.* — 1999. — Vol. 25. — P. 16.
- 21 *Couto C. G., Arantes R. B.* Constitution, Government and Democracy in Brazil // *World Political Science Rev.* — 2008. — Vol. 4. — Iss. 2. — P. 9.
- 22 *Buchanan J. M., Tullock G.* The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy. — Indianapolis: Liberty Fund, 1999 [1962].
- 23 *Waldron J.* Law and Disagreement. — Oxford: Clarendon Press, 1999.
- 24 Semi-presidentialism in Europe / Robert Elgie (ed.). — Oxford: Oxford Univ. Press, 1999). Более поздние соображения см.: *Elgie R.* A Fresh Look at Semi-presidentialism: Variations on a Theme // *J. of Democracy.* — 2005. — Vol. 16. — № 3. — July. — P. 98–112.
- 25 *Shugart M. S., Carey J. M.* Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1992.
- 26 *Ibid.* — P. 23–27.
- 27 *Suleiman E. N.* Presidential and Political Stability in France // *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives* / J. J. Linz and A. Valenzuela (eds). — Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1994. — P. 137–162.
- 28 См. также: *Родин И., Самарина А.* Грызлову нашли замену // *Независимая газ.* — 2008. — 28 марта.
- 29 *Colton T. J., Skatch C.* The Russian Predicament // *J. of Democracy.* — 2005. — Vol. 16. — № 3. — July. — P. 117.
- 30 *Краснов М.* Конституция в нашей жизни // *Pro et Contra.* — 2007. — Т. 119. — № 4–5. — Июль-окт. — С. 30–42, в частности, с. 32.
- 31 *Краснов М. А., Шаблинский И. Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. — М.: Ин-т права и публич. политики, 2008. — С. 30.

- 32 *Chaisty P., Schleiter P.* Productive but Not Valued: The Russia State Duma, 1994–2001 // *Europe-Asia Studies*. — 2002. — Vol. 54. — № 5. — P. 701–724. См. также: *Chaisty P.* Legislative Politics and Economic Power in Russia. — Basingstoke: Palgrave, 2006.
- 33 *Elgie R.* What is Divided Government? // *Divided Government in Comparative Perspective* / R. Elgie (ed.). — Oxford: Oxford Univ. Press, 2001. — P. 2.
- 34 См. также: *Bunce V.* Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State. — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1999.

МОЖНО ли ОЖИВИТЬ МАШИНУ? ПЕРСПЕКТИВЫ РОССИЙСКОЙ ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ на 2020 г.

Генри Хейл

Политическая история постсоветской России во многом представляет собой процесс строительства гигантской машины, обладающей монополией на общенациональном электоральном рынке. Этот механизм не является продолжением властной монополии КПСС в советские времена, но он создан из обломков, оставшихся после крушения СССР. Ключевую роль в создании и компоновке основных элементов этой машины сыграл президент Борис Ельцин, но отладил ее конструкцию и работу таким образом, чтобы возникла та система, что существует с конца 2000-х годов, уже его «подмастерье» и преемник Владимир Путин¹. Эта система не дает особых возможностей для межпартийной конкуренции, хотя, что немаловажно, полностью такая конкуренция не ликвидирована: во всех общенациональных выборах со времен распада СССР было разрешено участвовать оппозиционным партиям. Система просто сильно смещена в пользу одной из партий, чье формальное преобладание на выборах закрепляется и становится результатом скоординированных политических действий со стороны наиболее влиятельных фигур российского общества в поддержку упомянутой машины. Хотя эту партию — «Единую Россию» — часто считают не более чем пустой оболочкой, внутри которой существуют эти влиятельные персоны, на

деле для того, чтобы успешно отодвинуть на обочину альтернативные партии, сохранять сплоченность элит вокруг действующего руководства и стабилизировать режим, ей необходимо пользоваться подлинной привлекательностью в глазах населения. Хотя поддержку «Единой России» пока не назовешь мощной, она в первое десятилетие нового века довольно стабильно усиливалась и углублялась, что способствовало укреплению системы.

Вполне возможно, что нынешнее положение вещей сохранится, и «Единая Россия» еще больше закрепит свою монополию. Однако не исключены и как минимум три варианта развития событий, которые способны вдохнуть жизнь в многопартийную систему России и превратить ее из средства поддержки политической машины в инструмент структуризации политической конкуренции и обеспечения тесной связи между государством и обществом. Во-первых, само руководство страны может либерализовать политическую систему, добровольно сломав электоральную монополию собственной машины и стимулируя представителей элит к соперничеству за высокие посты за счет апелляции к избирателям, а не к «машинистам». Второй вариант связан с существенным ослаблением подлинной общественной поддержки Путина и «Единой России», в результате чего система даст сбой. Наконец, третий вариант возможен, если высшее руководство страны допустит настолько серьезные управленческие ошибки, что посетит сомнения в прочности режима и тем самым нарушит единство элит. Первый сценарий представляется наиболее позитивным, поскольку при известном политическом мастерстве переход в этом случае будет носить управляемый и мирный характер. Второй и третий варианты чреваты куда большей неопределенностью и вероятностью того, что победителями в конечном счете окажутся популистские или националистические партии, способные повести Россию в новом, радикальном направлении. Кроме того, эти два сценария куда менее благоприятны для нынешних правителей страны, которые, утратив контроль вместо того, чтобы «возглавить путь вперед», окажутся куда уязвимее перед возможностью судебного преследования (а то и чего-то худшего) со стороны тех, кто выиграет будущую политическую битву. На сегодняшний день, когда популярность руководства по-прежнему велика, но уже появились признаки того, что эта ситуация, возможно, не сохранится надолго, у нынешних лидеров есть большие шансы успешно осуществить первый сценарий. Промедление чревато риском утраты популярности или крупной управленческой ошибки, что может привести к реализации второго или третьего сценария в 2017—2018 либо 2022—2024 гг. (в зависимости от того, вернется ли Путин на пост президента). Конечно, нельзя исключать и непредвиденного развития событий — этому учит всех прогнозистов российская история.

Ниже мы обсудим, что такое здоровая партийная система, проанализируем природу и развитие партийной системы в России и изложим возможные сценарии преобразования нынешней системы в здоровую.

Что такое здоровая партийная система?

Существование политических партий, как правило, нельзя считать самоцелью. Самые разные люди — от россиян до американцев — недовольны своими партийными системами и зачастую рассматривают политические партии как источник раздоров и коррупции, как делали даже отцы-основатели США².

Таким образом, партии уместнее всего считать *средством* для достижения *других* желательных целей. При демократическом строе партии служат структуризации политической конкуренции, упрощению выбора, придают политическому процессу бóльшую предсказуемость и, выражая групповые интересы, препятствуют узурпации власти одним человеком. Ученые также отмечают значение партий-«гегемонов» при авторитарных или гибридных режимах, делая вывод, что недемократические системы, имеющие партийную основу, отличаются большей устойчивостью³. Стивен Левицкий и Лукан Уэй, в частности, подчеркивают, что наличие подобных господствующих партий может в долгосрочной перспективе даже способствовать демократизации этих режимов⁴. Обществоведы выделили целый ряд характеристик партийных систем, но нас в данном случае интересуют те их черты, что в наибольшей мере способствуют выполнению партиями указанных основных функций:

- *прочность* — в какой степени партии способны выдерживать шок-воздействия институциональной среды и «пережить» своих первых лидеров;
- *репрезентативность* — в какой степени партии представляют действительно различные интересы и точки зрения по основным вопросам, стоящим перед обществом;
- *проникновение* — в какой степени партии структурируют конкурентную борьбу за право принятия политических решений и сами политические решения в важнейших институтах государства;
- *состязательность* — в какой степени правящая партия сталкивается с реальной перспективой утраты власти, если результаты ее деятельности значительная часть избирателей сочтет неудовлетворительными.

Движущие силы развития партийной системы в России

Политические партии можно представить как один из продуктов на рынке товаров и услуг, необходимых для избрания на государственные должности: кандидаты выступают в роли потребителей, политики, создающие партии с помощью существующего политического капитала, — это предприниматели-поставщики, а государство выполняет те же функции, что и в отношении других рынков, — устанавливает формальные и неформальные правила игры, создает механизмы их соблюдения, а порой само прямо или косвенно вмешивается в деятельность рынка⁵. Партии создаются политическими предпринимателями, которые используют определенную форму политического капитала, под которым в России обычно понимается определенный тип связи с государством в качестве источника средств, репутации, организации.

Одна из важнейших характеристик российского политического ландшафта в 1990-х годах заключалась в том, что «политические предприниматели» обнаружили: они могут создавать политические организации нового типа, не отвечающие традиционному определению партии, но тем не менее способные сильно влиять на политические процессы. Иными словами, они выполняли те же функции, что и партии, — помогали кандидатам избираться на государственные посты, но не обладали многими из черт, имеющих, как считается, большое значение для повышения качества связей между избирателями и государством, прежде всего прочностью и репрезентативностью. Таким образом, они по сути являлись суррогатами партий, позволявшими кандидатам добиваться своих целей, но свободными от бремени подотчетности и идеологической последовательности — тех черт, совершенствованию которых способствует здоровая партийная система.

Хотя эти «суррогатные партии» принимали целый ряд форм, особого упоминания заслуживают три типа таких организаций. Первый был представлен региональными политическими машинами — как правило, речь шла о наборе административных ресурсов, которые губернаторы российских регионов получали за счет манипулирования приватизацией и государственным регулированием с целью приобретения контроля над значительной частью местной экономики, а также за счет использования полномочий исполнительной власти для привлечения на свою сторону, подавления и раскола оппозиции, а то и подчинения себе избирательных комиссий, позволявшего откровенно подтасовывать результаты выборов⁶. В 1990-х годах для оценки шансов кандидата на получение должности регионального уровня принадлежность к любой политической партии имела меньшее значение, чем поддержка со стороны губернатора⁷.

Другой распространенной формой «суррогатной партии» были политизированные финансово-промышленные группы (ПФПГ), гигантские и баснословно богатые финансово-промышленные конгломераты, которые возникли в результате приватизации в 1990-х годах (в основном через залоговые аукционы) и влияли на политический процесс не только путем раздачи денег и «покупки» политиков, но и за счет владения СМИ, передававшими политические меседжи (примеры — ОРТ Бориса Березовского и НТВ Владимира Гусинского), контроля над крупными предприятиями в различных регионах, на которых работало большое количество людей, и продвижения своих представителей на политические посты.

Третьей и в конечном счете самой влиятельной разновидностью «суррогатов» был сам Кремль. Действуя на общенациональном уровне во многом теми же методами, что и губернаторы в регионах, президенты России могли успешно выступать на выборах, не завися от какой-либо «президентской партии», а опираясь в основном на рычаги, имеющиеся в распоряжении центральной исполнительной власти. Хотя Кремль напрямую контролировал ряд важнейших активов (например, государственный телеканал РТР и доходы федерального бюджета), одним из его главных преимуществ была способность при необходимости подключать к работе на себя в ходе общенациональных выборов региональные политические машины и ПФПГ.

Электоральный рынок и связанная с ним партийная система в том виде, как они сформировались в России к концу 1990-х годов, отличались крайней сложностью: они состояли не только из партий, представленных в Госдуме и других законодательных собраниях, но и из разнообразных «суррогатов», часто напрямую конкурировавших с партийными кандидатами в борьбе за многие важные посты.

В результате возникла партийная система, отличавшаяся неплохой репрезентативностью в том смысле, что у партий сформировалась репутация структур, чьи позиции отражали наиболее распространенные в обществе точки зрения по важнейшим вопросам (примерно 50% россиян даже называли себя сторонниками тех или иных политических партий). В то же время она была крайне слаба в плане проникновения (в исполнительной власти и многих законодательных собраниях преобладали «независимые») и прочности (партии либо ликвидировались после ухода основателей, либо не меняли лидера, даже несмотря на разочаровывающие результаты его деятельности)⁸.

Ситуация резко изменилась в первом десятилетии нового века, и катализатором этих изменений стали выборы в Госдуму в 1999 г.: они в то время расценивались как своего рода праймериз накануне президентских выборов 2000 г., которые должны были определить, кто станет

преемником Ельцина⁹. Эти выборы стали переломным моментом, потому что в августе 1999 г. фаворитом считалась коалиция ПФПГ и мощных региональных политических машин под названием «Отечество — Вся Россия», оппозиционная Кремлю: ее возглавляли московский мэр Юрий Лужков и весьма популярный политик Евгений Примаков, еще недавно занимавший пост премьера. Поражение этой коалиции обусловила серия абсолютно неожиданных событий — прежде всего чудовищное массовое убийство 300 мирно спящих людей при взрывах жилых домов в Москве и других городах, а также последовавшая за этим военная операция в Чечне, резко усилившая популярность Путина. К концу ноября при содействии весьма эффективной телевизионной пропагандистской кампании Кремля против Лужкова и Примакова Путин превратился в явного фаворита президентской гонки. Именно в этот момент он успешно включился в «праймериз», поддержав спешно сколоченный блок «Единство», ставший основой другой коалиции «суррогатов» (ПФПГ и региональных политических машин), поддерживавшей Путина, а не блок «Отечество — Вся Россия». Когда после подсчета голосов выяснилось, что «Единство» заняло второе место, ненамного отстав от КПРФ, Кремль осознал две вещи: во-первых, господствующая партия может не только ограничивать свободу маневра действующего руководства, но и не допускать объединения элит против него, и, во-вторых, успех «Единства» был связан в основном с личной популярностью Путина, а блок «Отечество — Вся Россия» потерпел поражение во многом из-за того, что Кремлю удалось подорвать его поддержку в обществе.

Таким образом, эволюцию партийной системы России в 2000-х годах можно рассматривать прежде всего в контексте усилий Путина по обузданию «суррогатов» и созданию структуры, позволяющей Кремлю эффективнее координировать их усилия на будущих выборах, гарантируя тем самым, что они не будут действовать против его интересов. Такой новой структурой стала «Единая Россия», официально учрежденная в 2002 г. за счет объединения «Единства» с побежденным и деморализованным блоком «Отечество — Вся Россия». ПФПГ удалось привести к повиновению, начав уголовное преследование нескольких их владельцев (Березовского, Гусинского и Ходорковского) и заставив остальных «играть по правилам» в обмен на обещание сохранить за ними мегаприбыли, если они будут участвовать в политике только по указке Кремля¹⁰. Губернаторов «усмирили» за счет серии реформ, лишивших их «народного мандата» (прямых выборов), усиливших их зависимость от федеральных трансфертов, поставивших их под надзор глав вновь образованных федеральных округов и ослабивших возможность их скоординированных действий против Центра. К середине 2011 г. практически

все губернаторы-«тяжеловесы» лишились своих постов, и на смену им пришли не столь влиятельные фигуры, куда меньше способные играть самостоятельную роль на местной или общенациональной политической арене и зачастую даже не имеющие прочных «корней» в регионах, которыми они были поставлены руководить¹¹.

Основой этих успехов стала установленная Путиным прочная связь с электоратом, который «вознаграждал» его за экономический рост и общие результаты руководства страной высокими рейтингами одобрения и поддержкой на выборах. Его режим также регулярно осуществляет встряску, чтобы партия не теряла интерес избирателей, включая не только организацию тандема с Медведевым, но и ротацию формальных лидеров от Шойгу к Грызлову и затем к Путину. Создание Путиным в мае 2011 г. Всероссийского народного фронта под эгидой «Единой России» также частично можно понять в этом свете.

В 2000-х годах сочетание административного ресурса Кремля с широким общественным одобрением деятельности Путина и его команды во многом способствовало маргинализации любых подлинных альтернатив «Единой России». Во-первых, сторонники Кремля в парламенте (в том числе фракция «Единой России») добились принятия ряда законов, затруднивших регистрацию партий и их участие в выборах, введших ряд оснований, по которым кандидатов и партии можно снять с предвыборной гонки и повысивших долю голосов, которую партиям необходимо набрать для получения депутатских мест в условиях пропорциональной представительной системы. Кроме того, Кремль создал или поддержал целую серию «виртуальных партий», якобы представлявших широкий спектр мнений, но на деле либо тесно связанных с Путиным, либо избегавших резкой критики в его адрес. Их функция заключалась не только в оттягивании голосов у «подлинных» партий (например, «Патриотами России» и Партией пенсионеров у КПРФ), но также в упреждающем заполнении различных идеологических ниш, куда в будущем могли устремиться подлинные партии (в частности, Партия жизни «застолбила» постматериалистические ценности), и простом привлечении в пользу режима голосов избирателей, которым нравился Путин, но не «Единая Россия»¹². Порой обыгрывались и разногласия в подлинно оппозиционных партиях: результатом становились расколы, приводившие либо к полному «захвату» партии (как это случилось с Демократической партией России), либо к ее слиянию с одной из существующих виртуальных партий, и, соответственно, укрупнению последней. В частности, Союз правых сил (СПС) объединился с Демократической партией России и еще одной виртуальной партией, образовав виртуальное «Правое дело», а «Родина» слилась с Партией жизни и Партией пенсионеров, превратившись

в «Справедливую Россию». Один пессимистично настроенный наблюдатель даже заметил, что оппозиционные партии в России превратились в «исчезающий вид»¹³.

Итак, партийная система, сложившаяся к концу 2000-х годов, состоит из семи партий: одной господствующей («Единой России»), одной подлинно оппозиционной партии, способной стабильно получать депутатские мандаты в общенациональном и региональных законодательных собраниях (КПРФ), двух виртуальных, стабильно получающих мандаты на общенациональном и региональном уровне (ЛДПР и «Справедливой России»), двух малых виртуальных партий («Правого дела» и «Патриотов России») и одной подлинно оппозиционной партии, испытывающей огромные трудности с победами на выборах, но продолжающей существовать и, по данным объективных опросов, пользующейся поддержкой 1—2% электората («Яблока»). С 2009 г. ни одной новой партии не удалось успешно пройти процедуру регистрации¹⁴.

Таким образом, мы можем выделить следующие движущие силы статичности и изменений в российской партийной системе за последние два десятилетия:

- *Пирамидальный характер политической системы.* Сочетание всепроникающих связей по принципу «патрон — клиент», сосредоточенных вокруг единственной вертикали исполнительной власти, способствовало сосредоточению президентом громадного объема формальной и неформальной власти в рамках одной «пирамиды» — политической машины, в свою очередь оказавшей большое влияние на партийную систему. Вступление Медведева в должность главы государства и перемещение Путина в премьерское кресло не изменило существенным образом пирамидального характера политической системы, поскольку участники «тангема» плотно координируют свои действия, и, по мнению большинства наблюдателей, именно Путин играет в нем первую скрипку.
- *Результаты деятельности режима, особенно в экономике.* В основе этой системы лежит способность Путина (а также, все больше, «Единой России», а теперь и Медведева) убедить общественность в том, что власть обеспечивает желаемые результаты.
- *Политическая стратегия и мастерство.* Популярность Путина, «Единой России» и Медведева — это результат политической стратегии кремлевских лидеров (например, целенаправленных действий по отсеиванию нежелательных кандидатов и партий или подрыву их поддержки в обществе) и умения устанавливать контакт с населением, вести непростые игры в кругах элит, а также способности понять сложный механизм взаимодействия между формальными и неформальными институтами, используя первые для

влияния на последние таким образом, чтобы это подкрепляло их собственную власть¹⁵.

Анализ российской партийной системы по состоянию на 2011 г.

Итак, какие «баллы» набирает Россия по перечисленным четырем критериям «здоровья» партийной системы?

Проникновение

Партии все больше структурируют политическую конкуренцию и процесс принятия решений в стране, но этот «прогресс» достигнут в основном «декретным» способом, и потому существующая система страдает рядом серьезных пробелов.

- *Государственная дума.* В результате реформы 2007 г. были упразднены выборы по одномандатным округам и введены выборы по партийным спискам, в которых могут участвовать только кандидаты от партий. В прошлом в одномандатных округах партиям не удавалось систематически одолевать независимых кандидатов, поддерживавшихся мощными «суррогатами» вроде губернаторских политических машин или крупных корпораций.
- *Региональные законодательные собрания.* По закону, принятому в 2003 г., при формировании законодательных собраний вводились выборы по партийным спискам как минимум для половины мест как минимум в одной палате каждой региональной легислатуры. Кроме того, депутаты, избираемые по одномандатным округам, все чаще присоединяются к партиям, поскольку к партиям (по состоянию на 2010 г. — как правило, к «Единой России») присоединяются губернаторские политические машины, все сильнее подчиняемые Кремлю.
- *Исполнительная власть в регионах.* В 2000-х годах Кремль все успешнее вынуждал губернаторов вступать в «Единую Россию». Кроме того, с середины десятилетия после ликвидации прямых выборов глав регионов судьба последних зависит от того, кому принадлежит большинство в законодательных собраниях, которые, в свою очередь, все сильнее попадали под контроль «Единой России». Неудивительно, что к 2010 г. почти все губернаторы стали членами этой партии.
- *Правительство.* Лишь некоторые из членов правительства официально входят в какую-либо партию, и, по мнению большинства наблюдателей, «Единая Россия» не играет решающей роли в формировании кабинета. Этим занимается премьер Путин и его аппарат, а когда он был главой государства, аналогичные функции вы-

полняла президентская администрации. Хотя Путин занимает пост председателя «Единой России», он демонстративно отказывается вступать в ее состав, а значит, руководить правительством по подлинному партийному мандату.

- *Институт президентства.* В постсоветский период истории России главы государства отказываются от членства в партиях, стремясь быть «президентами всех россиян». В ходе пребывания на президентском посту и Ельцин, и Путин были готовы поддержать «партии власти», но ни тот, ни другой не оказал ни одной из них недвусмысленной поддержки в виде вступления в ее ряды (соответствующим образом изменить законодательство было бы нетрудно) или хотя бы участия в выборах в качестве кандидата от одной из этих партий. В ходе выборов в Госдуму 2007 г. Путин сделал большой шаг в этом направлении, став первым действующим президентом, согласившимся возглавить список кандидатов от одной из партий («Единой России»), правда, стать ее членом он все же отказался. Таким образом, лидеры страны привели «Единую Россию» на вершину власти, но по-прежнему держатся от нее на расстоянии вытянутой руки, не желая поддержать партию всем своим личным авторитетом.
- *Кто осуществляет проникновение.* К концу 2000-х годов «Единая Россия» настолько затмила другие партии, что трудно было говорить о какой-либо другой партии, осуществлявшей значительное проникновение. Главным ее соперником стала КПРФ: она, как правило, имеет слабое меньшинство (менее трети мест) в законодательных органах и практически не представлена в исполнительной власти (разве что в местных структурах низового звена).

Прочность

В 2000-х годах «Единая Россия» в целом стала прочнее, а другие партии ослабли — только КПРФ продемонстрировала определенную устойчивость, хотя она и недостаточно институционализирована из-за сохраняющейся зависимости от лидера-основателя Зюганова.

- «Единая Россия» в 2000-х годах стала первой российской «партией власти», сохранявшейся дольше одного федерального выборного цикла. Ей удалось наладить все более прочную связь с электоратом, она имеет стабильное ядро сторонников (по некоторым данным, в 2008 г. оно составляло до 30% населения; табл. 1)¹⁶. Соответственно, как показывают опросы, партия ассоциируется у населения с определенными идеологическими принципами (в том числе с правыми политическими взглядами, выступлениями против возврата к социализму и за партнерство с Западом; табл. 2 и 3), а также поддержкой властей, чья деятельность как в экономической

ТАБЛИЦА 1. Доля электората, демонстрировавшего «предварительную поддержку» крупнейших партий в ходе опросов, %

Партия	1995	1999	2003—2004	2004	2008
«Единая Россия» и присоединившиеся к ней партии власти:	5	10	22	26	30
«Наш дом — Россия»	5	1	—	—	—
«Отечество — Вся Россия»	—	5	—	—	—
«Единство»	—	4	—	—	—
КПРФ	15	17	13	8	8
ЛДПР	5	3	5	4	4
«Демократический выбор России» / Союз правых сил	2	2	2	1	0
«Яблоко»	5	6	3	2	1
«Справедливая Россия» («Родина»)	—	—	5	4	2
Аграрная партия	2	—	—	—	0
«Женщины России»	—	4	—	—	—
<i>Все крупные партии</i>	<i>38</i>	<i>38</i>	<i>50</i>	<i>45</i>	<i>45</i>

Примечания: 1. Цифры, полученные по результатам опросов «Исследования российских выборов» (Russian Election Studies — RES), рассчитаны с помощью процедуры взвешивания, разработанной Лесли Кишем для учета непропорционально значительного присутствия определенных категорий респондентов в используемой форме выборки (подробнее см.: *Colton T.J. Transitional Citizens.* — Cambridge: Harvard Univ. Press, 2000). Сводные данные, содержащиеся в таблице, могут быть не совсем точны из-за округления.

2. «Предварительная поддержка» — параметр поддержки партий, введенный Тимоти Колтоном для отражения формы поддержки, вероятной в странах, где состязательная система выборов появилась недавно. Конкретно респондентам сначала задается вопрос: «Существуют ли среди нынешних партий, движений и ассоциаций такие, о которых Вы можете сказать: это моя партия (движение, ассоциация)?». Тех, кто отвечает утвердительно, просят указать название этой партии, не давая им готового списка. Тем, кто отвечает отрицательно, предлагается следующий вопрос: «Существует ли партия, движение или ассоциация, чья платформа больше, чем платформы других, отражает Ваши интересы, взгляды и чаяния?». Тех, кто отвечает «да», также просят назвать ее, не давая готового списка. Ответивших утвердительно на любой из двух вопросов и способных назвать соответствующую партию, относят к категории «предварительных сторонников» данной партии. См.: *Colton T.J. Transitional Citizens...*

3. Перечисленные годы — периоды, когда были организованы основные опросы по данным темам. Опросы 1995 и 1999 гг. проводились осенью перед выборами в Госдуму; опрос 2003—2004 гг. — зимой (между выборами в Госдуму и президентскими выборами), опросы 2004 и 2008 гг. — вскоре после мартовских президентских выборов.

4. Если не указывается иное, данные социологических исследований, приведенные в данной статье, представляют собой результаты опросов в рамках RES. Они в разное время финансировались Национальным советом по евразийским и восточноевропейским исследованиям (National Council for Eurasian and East European Research — NCEEER) в рамках гранта Госдепартамента США, Carnegie Corporation of New York, Госдепартаментом США и Национальным научным

фондом США. Автор выражает благодарность всем перечисленным организациям. В то же время точки зрения, высказанные в данной статье, принадлежат только автору и не должны ассоциироваться с позицией правительства США, NCEEER, Carnegie Corporation of New York, Национального научного фонда или любой иной структуры. Подробнее о замысле и первоначальной форме опросов см.: *Colton T. J. Transitional Citizens...* и *Hale H. E. Why Not Parties in Russia...* Одним из руководителей всех опросов RES был Тимоти Колтон, Хейл был одним из организаторов опросов, посвященных двум последним выборным циклам (2003–2004 и 2007–2008 гг.). Среди других организаторов были Уильям Циммерман (в 1995–1996 гг.) и Майкл Макфол (в 1999–2000, 2003–2004 и 2007–2008 гг.). Все опросы серии проводились группой «Демоскоп» при Институте социологии РАН под руководством Полины Козыревой и Михаила Косолапова. Официальные результаты двух первых опросов, опубликованные Межуниверситетским консорциумом политических и социальных исследований: *Colton T., Zimmerman W. Russian Election Study, 1995–1996* [computer file]: ICPSR version. — Moscow: Russian Academy of Sciences, Inst. of Sociology, Demoscope Group [producer], 1996. Ann Arbor, MI: Interuniversity Consortium for Political and Social Research [distributor], 2002 (<http://web.posc.jmu.edu/methods/datasets/Russia/Elections95-96/03323-0001-Codebook.pdf>). Результаты опросов 2003 и 2007 гг. будут общедоступны в ближайшем будущем.

сфере, так и в целом оценивается позитивно. Подобные вещи, как известно из опыта различных стран, способствуют формированию у партий стабильной базы поддержки среди избирателей. Кроме того, с той же идеологической платформой россияне ассоциируют Путина и его ближайших соратников, в том числе Медведева или, например, Сергея Иванова¹⁷. Хотя партию тесно связывают с Путиным, это еще не все: помимо отношения к нему лично свою роль здесь играют взгляды людей на важнейшие вопросы жизни страны и экономические тенденции¹⁸. Наконец, «Единой России» и ее лидерам удалось успешно пережить несколько шоковых событий, которые нанесли бы серьезный ущерб более слабой «партии власти», в частности, экономический кризис 2008 г. и новую волну терактов в центральных регионах России в конце 2000-х годов¹⁹. Несмотря на взлеты и падения на региональных выборах, ярким трендом «Единой России» является стабильность.

- *Другие партии.* За последние два десятилетия только КПРФ и ЛДПР продемонстрировали реальную устойчивость на российской политической арене, хотя лишь о компартии можно сказать, что вокруг нее сформировалась стабильная когорта лояльных избирателей. Социологические исследования в форме серии опросов одних и тех же людей в различные периоды показывают, что электорат ЛДПР на думских выборах каждый раз почти полностью меняется, и в то же время эта партия постоянно набирает более или менее постоянное количество голосов (т. е. на каждых выборах ей оказывают поддержку от 5% до 15% избирателей, но всякий раз это разные люди)²⁰. Однако, обладая лишь меньшинством мест

ТАБЛИЦА 2. *Ответы российских избирателей на вопрос о собственном мнении, мнении Путина и «Единой России» относительно того, следует ли стране продолжать рыночные реформы или вернуться к социализму, % респондентов, давших каждый из ответов*

Ответ	Представления избирателей о позиции «Единой России»			Представления избирателей о позиции Путина			Собственное мнение избирателей		
	1999	2003	2008	1999	2003	2008	1999	2003	2008
Возврат к социалистической экономике	2	4	1	1	1	1	19	25	17
Промежуточные мнения:									
оставить все как есть	—	10	7	—	5	5	—	12	11
оставить некоторые элементы социализма	5	—	—	4	—	—	24	—	—
за рынок, но менее жесткий	25	—	—	49	—	—	43	—	—
Продолжать, углублять рыночные реформы	9	61	77	28	79	84	8	53	58
Затруднились ответить	44	25	16	18	16	11	6	10	14

в органах законодательной власти и лишённые сколько-нибудь серьезного доступа во власть исполнительную, даже эти сравнительно успешные партии, не связанные с властью, не могут создать себе репутацию на основе результатов политической деятельности и постепенно теряют способность формировать стабильные когорты сторонников и административные базы поддержки. Всем остальным партиям не удалось добиться существенного уровня поддержки. Таким образом, как видно из табл. 1, общий уровень поддержки партий остался таким же, как в 1990-х годах (и даже несколько сократился с 2004 г.), поскольку рост числа сторонников «Единой России» сопровождался падением их количества у всех других партий (за исключением ЛДПР, которой, судя по всему, удастся на короткие периоды привлечь протестные голоса, но к началу очередного выборного цикла эту поддержку приходится завоевывать заново).

ТАБЛИЦА 3. *Ответы российских избирателей на вопрос об их собственном мнении, мнении Путина и «Единой России» относительно того, следует ли России относиться к Западу как к врагу, сопернику, союзнику, или другу, %*

Ответ	Представления избирателей о позиции «Единой России»			Представления избирателей о позиции Путина			Собственное мнение избирателей		
	1999	2003	2008	1999	2003	2008	1999	2003	2008
Как к врагу	—	0,3	0,4	—	0,3	0,4	—	2	3
Как к сопернику	—	6	11	—	5	12	—	18	22
Как к союзнику	—	63	65	—	68	68	—	62	61
Как к другу	—	9	8	—	12	9	—	14	10
Затруднились ответить	—	21	16	—	16	11	—	5	6

Репрезентативность

Если мы признаем критерием репрезентативности поддержку электората на выборах (или в ходе социологических опросов, воспроизводящих ожидаемые результаты выборов), то можно сделать следующий вывод: «Единая Россия» представляет большинство населения, КПРФ — меньшинство, но довольно значительное, а ЛДПР и «Справедливая Россия» — большую часть остальных. Сложилась сравнительно стабильная ситуация, в рамках которой «Единая Россия» стремится представлять на партийной политической арене весь народ (она даже допускает создание в своих рядах «клубов», придерживающихся левой, правой и «патриотической» идеологии), а Кремль одновременно способствует созданию ряда «виртуальных партий»²¹, охватывающих тех, кто остался за бортом (например, членов местных элит, которым не достались руководящие посты в «Единой России») или в целом поддерживает Путина и Медведева, но не принимает идей или других персоналий, с которыми ассоциируется «Единая Россия» (классический пример — «Справедливая Россия»). КПРФ осталась буквально единственной партией в системе, представляющей тех, кто в принципе недоволен нынешним руководством страны. При этом отождествление этой партии с тоталитарным прошлым России и ее коммунистическая платформа не дают многим использовать ее как своего «представителя». Следует отметить, что «Единой России» удалось таким образом сформулировать свою позицию по существенным проблемам, вызывающим разногласия, что она пользуется наибольшей поддержкой среди населения: об этом свидетельствуют данные табл. 2 и 3 по двум важным вопросам. Иными словами, те, кто удовлетворен ре-

жимом и его результатами, хорошо представлены в российской партийной системе, в то время как другие — нет.

Состязательность

Чтобы оказывать максимально позитивное воздействие на отношения между государством и обществом, партийная система должна также обеспечивать беспрепятственную и честную конкуренцию между партиями. Это способствует репрезентативности, поскольку дает гражданам полное понимание того, кто наилучшим образом способен представлять их интересы. Любые партийные системы в той или иной степени ограничивают этот процесс, ни одна не способна обеспечить идеальную состязательность и репрезентативность. Однако применительно к России можно с полным основанием отметить, что основная тенденция 2000-х годов заключалась в дополнительном ограничении выбора избирателей, как мы продемонстрировали выше, за счет отсева (в официальном и неофициальном порядке) многих альтернатив и отклонения «игрового поля» в сторону от определенных вариантов. В частности, Кремлю удалось сузить состав игроков таким образом, чтобы имеющиеся соперники подкрепляли позиционирование «Единой России» по важнейшим вопросам, а не бросали ей вызов. В данном случае КПРФ является идеальным «соперником» (или, по крайней мере, его легко изобразить таковым), представляющим прошлое, возврата к которому большинство россиян при всех абстрактных ностальгических чувствах явно не желает. С другой стороны, независимый СПС был более проблематичным конкурентом для «единороссов», поскольку его реальная поддержка модернизации и рыночных реформ могла хотя бы в небольшой степени подорвать способность «Единой России» охватить весь сегмент населения, настроенного против социализма. Конечно, в 2000-х годах СПС был крайне непопулярен, но Кремль тем не менее считал его, а не КПРФ, заслуживающим прямого поглощения и превращения в виртуальную партию. Результатом стало создание «Правого дела». Итак, общая тенденция выглядит следующим образом: Кремлю по сути удалось определить главные разделительные линии, по которым люди выбирают того, кто будет их представлять, и применить это в пользу «Единой России».

Конечно, еще более важен тот факт, что по состоянию на 2011 г. зарегистрированы лишь две подлинно оппозиционные партии — «Яблоко» и КПРФ, а барьеры на пути регистрации новых партий, не говоря уже об их участии в выборах, как мы показали в предыдущем разделе, крайне высоки. В результате, даже если число людей, готовых голосовать за «прорежимные» партии, резко сократится, у остальных какое-то время будет только один выбор: между «Яблоком» и КПРФ. Хотя для многих эти варианты вполне легитимны, они вряд ли составляют

весь спектр мнений и интересов, который требует представительства в подобной ситуации.

Инерционный сценарий

Если российское руководство сможет сохранить пирамидальный характер политической системы, будет и дальше обеспечивать существенный экономический рост, а также находить гибкие способы реагирования на серьезные потрясения, партийная система страны, вероятнее всего, будет развиваться в нынешнем направлении — конечно, при отсутствии сильного внешнего шока, которого тоже исключать нельзя. Это означает дальнейшее постепенное увеличение прочности, проникновения и репрезентативности «Единой России» (в том числе и углубление ее связи с населением) и одновременно стагнацию всех других партий по перечисленным параметрам. В этом смысле Россия, возможно, обретет сходство с другими авторитарным или гибридными режимами, десятилетиями сохранявшими свои позиции за счет господства одной партии при поддержке государства, как это было в Сингапуре или Мексике.

2020 г. сквозь розовые очки

Исходя из описанных выше трех движущих сил статике и перемен, можно представить себе три пути перехода к здоровой партийной системе, которая состояла бы из прочных и репрезентативных партий, энергично соперничающих за контроль над важнейшими политическими постами в России. Все три связаны с демонтажом пирамидальной системы, которая по своей природе не способствует состязательности и высокой репрезентативности партийной системы.

Самый позитивный сценарий предусматривает добровольный демонтаж «единой пирамиды» высшим руководством страны и построение прочного правового и институционального фундамента для энергичной межпартийной конкуренции, в том числе радикальное снижение барьеров при доступе новых партий на «электоральный рынок». Оптимист мог бы предположить, что высшие руководители России могут осознать: основу нынешней системы (высокую популярность лидеров, а также умелое и энергичное «ручное управление») надолго сохранить чрезвычайно трудно, а издержки ее крушения в плане возможности подвергнуться репрессиям будут крайне высоки (что открывают для себя сейчас некоторые арабские лидеры). С учетом этого для действующих лидеров было бы в долгосрочном плане целесообразнее создать систему, обеспечивающую

ее представителям «безопасный выход», т. е. открыть путь политической конкуренции, пока они сами и «Единая Россия» пользуются популярностью и могут опереться на мощную организацию, что способно защитить их, когда они окажутся в оппозиции.

Второй сценарий больше напоминает египетские события: речь идет о каком-либо внешнем шоковом воздействии, глубокой усталости в обществе от долгого правления властной клики или затяжном экономическом спаде, в результате чего руководство страны лишится преобладания на политической арене за счет популярности у электората и вынуждено будет опираться почти исключительно на административный ресурс. Такой метод способен какое-то время сохранять действенность, но даже самый мощный административный ресурс, если он не подкреплен подлинной поддержкой общества, может дать сбой в случае кризиса при передаче власти или другого события, в результате которого возникнет ощущение недолговечности режима (об этом наглядно свидетельствует недавняя волна революций в арабском мире). Одним из возможных моментов такого кризиса представляется выборный цикл 2017—2018 гг., если он будет связан с передачей власти: ведь те, кто недоволен режимом, постараются к этому времени скоординировать свои действия, чтобы добиться смены руководства. Особенно вероятно развитие, при котором будет преемственность выборов (если должностное лицо не сможет баллотироваться на переизбрание и таким образом станет «хромой уткой»). В этом случае крайне непопулярный режим будет вынужден либо установить в стране полномасштабную диктатуру по узбекскому образцу, либо предпринять спешную либерализацию в качестве последней попытки сохранить свои позиции после выборов — иначе его ждет свержение. Если выборы 2017—2018 гг. не будут сопряжены со сменой власти, более вероятным периодом для подобного развития событий станет цикл 2022—2024 гг. В зависимости от этого в 2020 г. мы увидим либо начальный этап новой многопартийности в России, либо появление в системе первых трещин, которые станут прологом к этому. В рамках данного сценария возможно внезапное и резкое увеличение популярности легализованных оппозиционных партий, например, КПРФ и «Яблока» (как это случилось с долгое время остававшейся на вторых ролях Партией национального действия во время исторических президентских выборов 2000 г. в Мексике), а также пробуждение к жизни виртуальных партий: у их лидеров, принадлежащих к элите, возникнут все стимулы, чтобы «покинуть тонущий корабль» и заявить о своей независимости. Последний вариант чреват серьезными опасностями, поскольку наиболее эффективным способом добиться поддержки избирателей для этих лидеров станет популистская или националистическая платформа, отвлекающая людей от прежнего статуса марионеток

непопулярного режима. Поскольку данный процесс не будет подготовлен и введен в рамки соответствующим законодательством, состязание может приобрести характер «дикой конкуренции», и если при этом вместо сильной президентской власти не сформируется подлинный баланс сил, вполне вероятным результатом станет создание новой пирамидальной системы уже при новом руководстве. Тем не менее есть шанс, что из этого хаоса выйдет ряд проверенных в бою партий, пользующихся реальной популярностью у своих сегментов электората, которые смогут путем переговоров создать устойчивую состязательную партийную систему.

Третий сценарий похож на второй, однако в этом случае режим теряет контроль над событиями не в результате утраты популярности, а из-за собственных крупных ошибок, подрывающих его способность поддерживать единство различных элит, от которого зависит его политическая монополия. Хотя в 2000-х годах нынешнее руководство России продемонстрировало политическое мастерство, существующая система по-прежнему в огромной степени зависит от микрорегулирования кремлевскими лидерами отношений между элитами²². Это означает, что в рамках такой системы существует масса возможностей допустить небольшие ошибки, которые могут быстро перерасти в серьезные²³. Наличие путинско-медведевского «тандема» увеличивает вероятность подобного сценария, поскольку он затрудняет координацию действий элит, создавая неясность относительно того, кто именно находится у руля и какие отношения требуют особого внимания для успешного функционирования системы.

Заключение

Все оптимистические сценарии представляются маловероятными. Но маловероятна и реализация любого из вариантов в чистом виде: с учетом сложного воздействия личностного фактора хотя бы небольшой шанс на осуществление имеют сотни индивидуальных сценариев. Тем не менее анализ, проведенный в данной статье (и сборнике в целом), помогает задуматься о возможных путях возникновения здоровой партийной системы в России. В данном случае наиболее благоприятной была бы ситуация, при которой лидеры страны осознают: их долгосрочным личным (и национальным) интересам отвечает проведение реформ безотлагательно, пока они обладают громадным политическим авторитетом, основанным на подлинной популярности. Конечно, в таких условиях лидеры зачастую меньше всего склонны проводить подобные реформы, поскольку считают свое положение неуязвимым и не осознают хруп-

кость своей системы. Уроки, как правило, усваиваются слишком поздно, и судьба президентов Туниса, Египта и Ливии, не говоря уже об Эдуарде Шеварднадзе, Леониде Кучме, Аскаре Акаеве и Курманбеке Бакиеве, — тому пример. В долгосрочном же плане, не ограничиваясь рубежом 2020 г., можно сказать, как отмечает в своей статье Дэниэл Трейсман, что экономическое развитие и связи с Западом будут подтачивать некоторые из опор российской пирамидальной системы, особенно составляющие ее суть отношения по принципу «патрон — клиент», и это будет способствовать оздоровлению партийной системы²⁴. Впрочем, и тем, кто не хочет ждать так долго, есть на что надеяться.

Примечания

- 1 Хейл Г. Президентский режим, революция и демократия: сравнительный анализ опыта Грузии, Киргизии, России и Украины // Pro et Contra. — 2008. — № 1. — Янв.—февр. — С. 6—21.
- 2 Hofstadter R. The Idea of a Party System. — Berkeley: Univ. of California, 1969.
- 3 См., например: Geddes B. What Do We Know About Democratization After Twenty Years? // Annual Rev. of Political Science. — 1999. — Vol. 2. — June; Brownlee J. Authoritarianism in the Age of Democratization. — New York: Cambridge Univ. Press, 2007.
- 4 Levitsky S., Way L. A. Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War. — New York: Cambridge Univ. Press, 2010.
- 5 Подробнее см.: Hale H. E. Why Not Parties in Russia? Democracy, Federalism, and the State. — New York: Cambridge Univ. Press, 2006, а также рукопись моей книги о партиях на русском языке (вариант 2011 г.).
- 6 Афанасьев М. Н. Клиентелизм и российская государственность / Моск. обществ. науч. фонд. — М., 1997; Fish M. S. Democracy Derailed in Russia. — New York: Cambridge Univ. Press, 2005.
- 7 Хейл Г. Реформы и развитие политических партий // Федеральная реформа 2000—2004. — Т. 2: Стратегии, институты, проблемы / Н. Петров (ред.); Моск. обществ. науч. фонд. — М., 2005. — С. 268—307.
- 8 Golosov G. V. Political Parties in the Regions of Russia: Democracy Unclaimed. — Boulder, CO: Lynne Rienner, 2004.
- 9 Shvetsova O. Resolving the Problem of Pre-Election Coordination: The 1999 Parliamentary Election as Elite Presidential 'Primary' // Elections, Parties and the Future of Russia / V. Hesli, W. Reisinger, eds. — New York: Cambridge Univ. Press, 2003.
- 10 Hale H. E. Why Not Parties in Russia?..
- 11 Gelman V., Ryzhnikov S. Local Regimes, Sub-National Governance, and the 'Power Vertical' in Contemporary Russia // Europe-Asia Studies. — 2011. — Vol. 63. — № 3 (May). — P. 449—465; Goode J. P. The Decline of Regionalism in Putin's Russia: Boundary Issues. — New York: Routledge, 2011.

- 12 *Robertson G. B.* The Politics of Protest in Hybrid Regimes: Managing Dissent in Post-Communist Russia. — New York: Cambridge Univ. Press, 2011.
- 13 *Гельман В.* Политическая оппозиция в России: исчезающий вид? // Полис. — 2004. — № 4.
- 14 The Moscow Times. — 2011. — Mar. 22.
- 15 *Petrov N., Lipman M., Hale H. E.* Over-managed democracy in Russia: Governance implications of hybrid regimes. — Moscow, Febr. 2010. — (Carnegie Paper; 106).
- 16 Кроме того, в 2008 г. почти 6% респондентов назвали себя членами «Единой России».
- 17 По результатам опроса «Исследований российских выборов» (Russian Election Studies) в 2008 г.
- 18 *Hale H. E., Colton T. J.* What Makes Dominant Parties Dominant in Hybrid Regimes? The Unlikely Importance of Ideas in the Case of United Russia. — Revised edition of paper presented at the Annual Meeting of the American Association for the Advancement of Slavic Studies, Boston, November 12–15, 2009.
- 19 См., например, пресс-релиз Левада-Центра: 24.02.2010. Доверие политикам и партиям // <http://www.levada.ru/press/2010022401.html>.
- 20 *Colton T. J., Hale H. E.* The Macro-Micro Puzzle of Partisan Development in Post-Soviet Russia: Paper presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, April 2–5, 2009.
- 21 *Wilson A.* Virtual Politics: Faking Democracy in the Post-Soviet World. — New Haven: Yale Univ. Press, 2005.
- 22 *Petrov N., Lipman M., Hale H. E.* Op. cit.
- 23 См.: *Scott J. C.* Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed / The Institution for Social and Policy Studies at Yale Univ. — [S. l.], 1998.
- 24 См. также: *Kitschelt H., Wilkinson S. I.* Citizen-Politician Linkages: An Introduction // Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition / H. Kitschelt and S. I. Wilkinson, eds. — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2007. — P. 1–49.

СЦЕНАРИИ ЭВОЛЮЦИИ ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ

Борис Макаренко

Сценарное исследование партийной системы вообще и партийной системы сегодняшней России в особенности представляет собой особую сложность, поскольку применительно к анализу партий трудно определить как зависимые, так и независимые переменные. Подобно омарам в безумной кадрили из «Алисы в Стране чудес» они так и норовят поменяться местами. На то есть сразу несколько причин:

- Партийные системы в большей степени, чем другие политические институты, являются одновременно как *продуктом* политической системы, так и ее *созидателем*, что особенно справедливо для становящихся политических систем в демократиях третьей волны¹. В России партии в своем прямом смысле (если не употреблять слово «партии» в архаичном смысле группировок при дворе) играли ограниченную, хотя и весьма важную роль в становлении и развитии политического режима. К настоящему времени доминирование исполнительной власти в российской политике еще более несомненно. Это превращает развитие партийной системы в переменную, зависимую от общей эволюции государственного строя, которую инициирует и направляет Кремль. Если эта эволюция будет направлена в сторону демократизации, для партий откроется возможность превратиться из объекта в субъект политики — без этого демократизация просто не состоится. Найдутся ли в стране политики, способные воспользоваться этой возможностью, и будет ли эта попытка удачна — отдельный вопрос.
- Если продолжать рассматривать партийную систему как переменную, зависимую от других институтов (таких как исполнительная

власть, избирательная система и ее правоприменение, баланс между исполнительной и законодательной властью, Центром и регионами), то возникает проблема: что именно и в какой степени в них должно измениться? Какое сочетание перемен в каждом из этих институтов может породить разные сценарии развития партийной системы?

- Третья развилка — институциональный характер партий: с одной стороны, они являются субъектами «большой политики», объединяют элиты, вырабатывают политическую повестку дня, выдвигают лидеров, конкурируют с другими элитными группировками. С другой стороны, партии представляют собой структуры гражданского общества, агрегирующие общественные интересы. Это возвращает нас к тому же вопросу: смогут ли партии даже в благоприятном сценарии освоить роль субъектов политики, сохранив и переопределив единственную функцию, которую они худо-бедно выполняют и сегодня, — выражение если не воли, то эмоций и предрассудков своих избирателей.

Тезис 1. До какой жизни мы дошли и есть ли выход из нынешнего положения?

Жанр сценарного прогнозирования требует для начала проанализировать нынешнее состояние предмета исследования и даже обратиться к истории вопроса, хотя печальная история упадка российских партий многократно описана.

Политические партии появились в России в период острого кризиса государственной легитимности и социально-экономических реформ, расколовших элиты и общество. На протяжении почти десятилетия власть проводила реформы, притом что в законодательной власти оппозиция составляла большинство, — уникальный случай для всего посткоммунистического пространства. Это обусловило конституционный дизайн со слабым парламентом и ограниченной ролью политических партий. Тем не менее в этот период многопартийность сыграла свою позитивную роль. Через партии и их парламентское представительство самые разные группы населения оказались приобщены к реалиям новой политики: и ностальгирующие по советскому строю (через КПРФ), и те, кому по душе правый популистский протест с националистическим оттенком (через ЛДПР), и либералы-западники (через «Яблоко» и предшественников нынешнего «Правого дела»), и приверженцы левоцентристского патернализма (через множество мелких левых партий). При всей противоречивости институциональной роли Государственной ду-

мы 1990-х годов она стала инструментом, с помощью которого в стране создавалось новое плюралистичное политическое сообщество, заполнила (хотя и не оптимальным образом) законодательное поле. Свою роль в этих процессах сыграли и малочисленная на ту пору «партия власти», и оппозиционные партии различного толка, и независимые депутаты-одномандатники, составлявшие в первых трех созывах от четверти до трети депутатского корпуса.

Однако такая конфигурация политического пространства, способствуя преодолению кризиса легитимности власти, обусловила и сложности последующего этапа. Во-первых, «цена реформ», проведенных без опоры на общественный и элитный консенсус, оказалась достаточно высокой. Отношения власти и собственности, сложившиеся в первое десятилетие посткоммунистического развития страны, обладали недостаточной, ущербной легитимностью: передача власти любой другой политической силе создавала опасность масштабного пересмотра, который, в свою очередь, грозил полной дестабилизацией и политики, и экономики страны. Коррекцию отношений власти и собственности мог осуществить лишь усиливавшийся — и беспартийный — федеральный Центр, причем речь шла о коррекции в строго определенных рамках, а именно об изоляции от власти «политизированных олигархов» и «равноудалении» крупного бизнеса, а также об ослаблении политической автономии региональных руководителей. Сами «удаляемые» не имели возможности перехода на сторону оппозиционных партий, поскольку у последних не было реального шанса прийти к власти — в большинстве своем они были антагонистично настроены по отношению к политическим и деловым фигурам, поднявшимся в минувшем десятилетии. Реформа Совета Федерации в 2000—2001 гг., «дело ЮКОСа» (руководители которого оказывали финансовую поддержку различным партиям) в 2003-м и отмена всенародных выборов губернаторов в 2004 г. свели к абсолютному минимуму стратегию «раскладывания яиц в разные корзины», т. е. диверсификации партийных связей крупного бизнеса и региональных лидеров.

Тем самым в политической и деловой элите была создана одноканальная система выражения политических интересов через «партию власти». Такое положение фактически сохраняется и сегодня. Для целей сценарного прогноза отметим те черты партийной системы, которые наиболее важны для понимания возможных вариантов развития.

1.1. В свое нынешнее состояние партийная система пришла после декабря 2007 г.: встав во главе партийного списка «Единой России», Владимир Путин фактически — хотя в явном виде об этом никогда не говорилось — стремился к результату, сопоставимому со своей собственной убедительной победой на президентских выборах 2004-го. Фактически он намеревался воспроизвести на парламентских выборах, про-

водимых по пропорциональной системе, президентское большинство. Применительно к декабрю 2007 г. такое решение по крайней мере объяснимо: уходящий президент хотел получить «свежую легитимность». Однако целевая установка региональных властей и «Единой России» добиваться результата «за 60%» на последующих региональных выборах 2008—2009 гг. — без участия Путина и к тому же в условиях кризиса, а не подъема — окончательно «добила» и без того сокращавшийся партийный плюрализм. Конкуренция между партиями сменилась соревнованием областных и районных начальников за самый высокий результат «Единой России» в своем регионе. Административный ресурс достиг своего максимума, а политический ресурс оппозиции снизился ниже критического уровня: все вместе оппозиционные партии имеют менее трети мест в федеральном и большинстве региональных законодательных собраний. Эффективное число партий², по собственным расчетам автора, на большинстве выборов на территории Российской Федерации колеблется чуть выше двух для электоральных партий (участников выборов) и чуть ниже двух — для парламентских (представленных в законодательных собраниях), т. е. система фактически перестает быть многопартийной.

1.2. В такой системе партии не могут полноценно осуществить свои функции, привычные для любой нормальной партийной системы. В некотором приближении они выполняют лишь функцию представления интересов избирателей, которые голосуют за «главный месседж» крупнейших партий. В упрощенном виде эти «месседжи» могут выглядеть следующим образом: *поддержка власти, ностальгия по советскому прошлому, правопопулистский протест против власти, ощущение социальной несправедливости*. Другие функции, в частности, функцию борьбы за власть, партии не исполняют. Слабость партий и их неспособность выполнять функции в политической элите — агрегировать интересы, управлять выработкой и реализацией политической линии, выдвигать партийных и государственных лидеров, служить механизмом мирного разрешения элитных конфликтов — резко ограничивают приток перспективных политиков и иных ресурсов в оппозиционные партии. Такое положение партий в политической системе страны складывалось все последнее десятилетие и ныне лишь усугубляется.

1.3. Слабым оппозиционным партиям не противостоит сильная «партия власти». «Единая Россия», достигнув абсолютного большинства во всех парламентах, остается «функцией» от исполнительной власти (см. экспликацию в тезисе 3), что не отменяет факта реальной поддержки «партии власти» значительной частью населения.

Счесть эту систему имитационной и бесперспективной мешают лишь некоторые обстоятельства: реальное выполнение партиями функций представления интересов, привыкание общества к легитимации

власти через выборы и модернизационный посыл российского руководства, который по крайней мере на словах предполагает пусть медленную и эволюционную, но демократизацию страны³.

Тезис 2. Когда б вы знали, из какого сора...

Прогнозируя развитие партийной системы, следует иметь в виду, что ни одна из ныне существующих партий не способна к самостоятельному качественному развитию.

2.1. Несмотря на то что «Единая Россия» обладает значительной электоральной поддержкой, принадлежность к ней является фактором карьерного *продвижения*, а среди ее членов немало статусных и профессиональных политиков, «партия парламентского большинства» так и не перестала быть функцией от исполнительной власти. Ключевые решения в «Единой России», будь то кадровые или программные, принимаются вне самой партии. Если партия и способна выработать и отстаивать какую-либо самостоятельную политическую линию, то это линия на «охрану» своего доминирующего положения и сопротивления существенным реформам в политической системе. Лишь по указаниям сверху партия приняла законы, гарантирующие оппозиции хоть какое-то существование, и пошла на минимальное оживление «внутрипартийной жизни» (участие в дебатах, праймериз, работа партийных политических клубов).

2.2. КППРФ и ЛДПР — партии без будущего, поскольку их существование зависит от единственного фактора. Для КППРФ это сохранение поддержки в «ностальгическом» и не воспроизводящемся пожилым электорате, ради которого КППРФ последовательно отказывалась от внутренних реформ. На этих избирателях держится «ортодоксальное» крыло партии, вытесняющее с верхних этажей партийной иерархии всех «реформаторов». С сокращением этого электората, которое должно произойти за один-два электоральных цикла, перед партией встанет проблема коренной перестройки своей электоральной ниши. Этот процесс будет существенно затруднен из-за консерватизма и идеологической непримиримости значительной части актива. Кроме того, пространство для маневра весьма ограничено: на левоцентристском поле есть другие игроки (в первую очередь «Справедливая Россия»), а уход в «левачество» или «патриотизм» не гарантируют коммунистам достаточной электоральной поддержки: их «разворот» от коммунизма к национализму не может быть резким, поскольку нужно будет сохранять остатки нынешнего электорального ядра, которое «не поймет» трансформации зюгановых в рогозиных.

Будущее ЛДПР зависит от политического долгожительства Владимира Жириновского: правопопулистская партия с националистическим душком вполне имеет право на существование, но этот электорат и актив, набранный «на спонсорской основе», не имеют иных скреп, кроме уникального феномена Жириновского. Даже сегодня, по опросам ВЦИОМ, без Жириновского от партии отвернулось бы около половины ее избирателей⁴, а «казус Малышкина», кандидата от ЛДПР на президентских выборах в 2004 г., набравшего жалкие 2%, позволяет предположить, что эта доля окажется еще выше.

2.3. «Справедливая Россия» состоялась как «запасная партия власти», в электоральном поле расположенная ближе к «Единой России», чем к КПРФ. Однако приток в нее реальных политиков оказался ограничен жесткой позицией бюрократии (региональной и федеральной), противящейся конкуренции в «мейнстримовском» пространстве.

На самом деле именно такая конкуренция неантагонистичных программ и политиков и может стать основой реального плюрализма. Как бы партия ни замышлялась «наверху», ее реальным политическим активом стали фигуры, вполне совместимые с нынешним политическим режимом, но не вписавшиеся в «партию власти» — либо из-за неумения «ходить строем», либо из-за жесткого конфликта с властью на федеральном, а чаще на региональном уровне. Заявленная партией платформа социальной справедливости потенциально эластична: она может вместить и социал-демократов европейского типа, и социал-либералов, и просто популистов, которым не нравится то, что власть монополизирована одной силой, и ее закрытость для критики. Но на сегодняшний день «Справедливая Россия» не готова существовать в условиях плюрализма в силу недостаточного веса — как элитного, так и электорального.

2.4. Либеральные партии «Правое дело» и «Яблоко» не демонстрируют способности выйти из глубокого кризиса. Помимо традиционно называемых причин — кризис лидерства, нехватка новых ярких фигур, недружественное отношение власти к этим партиям, необходимо отметить главную: хотя либерально настроенных граждан в России немало (разные опросы дают цифру от 10% до 20%), лишь для незначительной их части ценности либерализма и свободы играют «системообразующую роль», т. е. могут служить главным мотивом электорального выбора. На сегодняшний день люди такого толка наиболее независимо настроены, не верят ни в политику, ни в выбор и вообще не склонны «играть в эти игры». Сами же либеральные партии не способны ни к коалиционному строительству, ни к выходу за пределы узкой праволиберальной и социал-либеральной ниши.

2.5. «Патриоты России» заслуживают в этом контексте минимального внимания: партия может добиваться лишь «точечных» успехов на

региональном уровне, где она сдает свой флаг во франшизу какой-либо локальной элитной группировке.

Тезис 3. Факторы перемен или факторы надежды?

Вместе с тем инерционное развитие нынешней ситуации маловероятно сразу по нескольким причинам.

3.1. Нынешняя партийная система не может пребывать в равновесии. Без «внешних воздействий» административная машина (региональная власть и «Единая Россия») настроена на постоянное расширение. Даже ограниченное «ручное управление» партийной политикой со стороны федерального Центра — речь идет о мерах, создающих «легальной оппозиции» минимальные гарантии воспроизводства, и об инициированном «сверху» проведении всех четырех парламентских партий в региональные парламенты на выборах марта 2010 г. — было воспринято активом «Единой России» как неоправданное поражение и вызвало сильную эмоциональную реакцию, о чем свидетельствуют, например, дискуссии партийных клубов «Единой России»⁵.

В политике Центра в конце 2000-х годов заметна тенденция к мягкому сдерживанию административного ресурса, однако она действовала лишь на региональных выборах. Если же на федеральных выборах 2011 г. — во имя обеспечения «преемственности власти» — повторится сценарий думской кампании 2007 г. и будет достигнут схожий результат (т. е. конституционное большинство ЕР и — никакой конкуренции), то стагнация партийной системы становится практически неизбежной. До следующей «бифуркации» на федеральных выборах придется ждать пять лет, и с высокой долей вероятности на нее будет влиять приближение новой операции по обеспечению «преемственности власти» на президентских выборах 2018 г.

Таким образом, парламентские выборы 2011 г. становятся неизбежной точкой сценарной развилки на «умеренную либерализацию» или «стагнацию» (см. ниже).

3.2. «Секрет успеха» (разумеется, не единственный) в построении моноцентрического режима в России заключен в характере элитной коалиции, которая создавалась на фоне долговременного роста доходов государства от дорожающих углеводородов. По сути этот режим представляет собой неуклонно расширяющуюся на протяжении нескольких лет *распределительную коалицию*, которая была привлекательна и для патерналистски настроенного избирателя (а это абсолютное большинство россиян), и для элитных фигур, стремящихся «прислониться к власти» даже на условиях встраивания в жестко управляемую вертикаль.

Однако строить такую вертикаль и далее мешает финансовый кризис: правительство вынуждено выбирать между выполнением социальных обязательств и инвестиционными программами, сокращать резервные фонды, принимать непопулярные решения (поднимать тарифы ЖКХ, транспортный налог). Можно предположить, что в будущем «распределительная коалиция» вынужденно будет принимать менее вертикальный характер и требовать заключения «социальных пактов» с экономически и политически активной частью общества. Это может привести к относительному росту автономии политических фигур внутри «Единой России» (в первую очередь депутатов-одномандатников), а также создаст стимулы для менее конфронтационного отношения «партии власти» к своим оппонентам, в первую очередь к «Справедливой России», в которую приходят в целом «мейнстримовские» политические фигуры.

3.3. А нужны ли партии обществу? Данные социологических опросов, в частности Левада-Центра, выявляют ряд существенных нюансов запроса на плюрализм в российском обществе (табл. 1 и 2). Для россиян «оппозиция власти» и «серьезно влияющие на жизнь страны оппозиционные партии» — не синонимы, как следовало бы ожидать, а различные понятия. По их представлению, с начала нынешнего десятилетия «оппозиция власти» в стране существенно ослабла (с 53% признававших ее существование на рубеже веков до примерно 40% в последние 6 лет), но при этом доля утверждающих, что в стране наличествуют «значительные оппозиционные партии», даже несколько выросла — с примерно 30% в первой половине десятилетия до примерно 40% в последние годы.

Вместе с тем запрос и на «оппозицию власти», и на наличие влиятельных партий и движений, во-первых, вырос с начала десятилетия, во-вторых, в последние годы доля утверждающих «нужность» оппозиции в каждый момент превышала долю констатирующих фактическое наличие реальных оппозиционных партий в России. Запрос на такие партии существенно вырос и в 2009 г. составил 71% опрошенных.

Кажущееся противоречие имеет логическое объяснение. С одной стороны, большинство россиян за 2000-е годы обрело доверие к высшей власти и, очевидно, не желает ее смены (речь идет не о личностях президентов, а о предпочтении представителя действующей власти любой оппозиционной фигуре на президентском посту). Поэтому многие наши соотечественники принимают официальную «картинку» расклада политических сил, в которой оппозиционные партии принято считать «влиятельными» (в 2007 г. число тех, кто придерживался такого мнения, даже превысило количество сторонников противоположной точки зрения). Но, с другой стороны, с утверждением нынешней власти растет и ощущение «дефицита плюрализма»: все бо́льшая доля россиян высказывается за нужность как «оппозиции вообще», так и влиятельных партий.

ТАБЛИЦА 1. *Запрос на оппозицию власти*

Ответ	2000	2004	2005	2006	2008	2009
<i>Есть ли сейчас в России политическая оппозиция власти?</i>						
Определенно да/скорее да	53	42	41	37	46	39
Определенно нет/скорее нет	25	38	35	39	35	38
<i>Нужна ли сейчас в России политическая оппозиция власти?</i>						
Определенно да/скорее да	47	61	63	56	62	57
Определенно нет/скорее нет	29	17	14	20	21	19

Источник: Россияне о политической оппозиции: Пресс-выпуск Левада-Центра. — М., 28 июля 2009 (<http://www.levada.ru/press/2009072802.print.html>).

ТАБЛИЦА 2. *Запрос на оппозиционные партии*

Ответ	2002	2004	2005	2007	2009
<i>Есть ли в России значительные оппозиционные партии, движения?</i>					
Есть	31	30	30	41	38
Нет	42	47	47	33	47
<i>Нужны или не нужны в России общественные движения, партии, которые бы находились в оппозиции и могли оказывать серьезное влияние на жизнь страны?</i>					
Нужны	56	66	61	66	71
Не нужны	24	21	25	20	16

Источник: Политическая оппозиция в общественном мнении: Пресс-выпуск Левада-Центра. — М., 23 окт. 2009 (<http://www.levada.ru/press/2009102306.print.html>).

Значительная — и возрастающая — часть российского общества, безусловно, включающая и сторонников власти, признает необходимость политической оппозиции. Однако под оппозицией понимают не «антагониста» нынешней власти, стремящегося прийти ей на смену «у кормила»; скорее она видится как некий противовес, ограничитель, критик (возможно, даже «разоблачитель»), иными словами, оппонент, но непременно «конструктивный» — именно это объясняет и видимое противоречие между доминированием провластных настроений и утверждениями о необходимости «сильной оппозиции». Последней приписывают силу не в борьбе за власть, а в оппонировании ей на думской площадке. Примерно такую же картину дают качественные социологические исследования⁶.

Таким образом, запрос российского общества на политический плюрализм носит противоречивый характер. С одной стороны, высокое доверие власти побуждает большинство россиян признавать и принимать существующее положение дел (об этом свидетельствует и описанный ниже рост рейтингов «Единой России» — ведущей партийной силы страны), с другой — существующие сегодня партии не в полной мере отвечают запросу на наличие реальной и влиятельной оппозиции, т. е. имеющееся «предложение» на политическом рынке не вполне соответствует спросу на плюрализм.

В регулярно повторяемых с 1999 г. опросах Левада-Центра соотношение сторонников и противников многопартийности в последние годы составляет примерно 50:40 (10% не имеют мнения)⁷. Однако в 2009-м произошла определенная подвижка: доля сторонников многопартийности выросла до 68%, а противников — сократилась до 21%⁸.

ТАБЛИЦА 3. *Сколько политических партий необходимо сейчас России?*

Ответ	2001 (сентябрь)	2004 (апрель)	2004 (сентябрь)	2005 (октябрь)	2006 (июль)	2007 (апрель)	2008 (июнь)	2009 (октябрь)
Одна сильная правящая партия	34	34	34	38	32	30	32	17
Две или три большие партии	41	41	44	39	42	46	45	59
Много относительно небольших партий	4	8	6	4	5	7	8	9
Политические партии нам вообще не нужны	9	7	6	7	7	6	6	4
Затруднились ответить	13	11	9	12	14	13	10	11

Источник: Политическая оппозиция в общественном мнении: Пресс-выпуск Левада-Центра. — М., 23 окт. 2009 (<http://www.levada.ru/press/2009102306.print.html>).

3.4. «Вертикальная» модель партийной системы с ограничением плюрализма и возможностей для дискуссии, не говоря уже о возможности влияния «снизу» на принятие политических решений, входит во все большее противоречие с настроениями и интересами политической активной части общества. Речь идет о «новом среднем классе», точнее, той его части, которая недовольна отсутствием «социальных лифтов»,

бюрократически-полицейским давлением на бизнес, отсутствием возможности влиять на «политическую машину», архаичным стилем общения государства с обществом. Это по сути «внепартийный протест». Такие люди не готовы голосовать за «партию власти», но при этом ни одну из существующих оппозиционных партий не видят в качестве выразителя своих интересов. Как показывает недавнее исследование «среднего среднего» и «высшего среднего» класса⁹, часть его сохраняет прагматическую внешнюю лояльность политическому руководству, часть настроена оппозиционно, но общим для подавляющего большинства этой страны является откровенный цинизм в восприятии политической сферы, неверие в то, что бюрократия способна услышать и понять их чаяния. Однако, как показывает то же исследование, мотивы конформизма и протеста, желания большей демократичности и страха потери стабильности даже в этой стране столь перемешаны, что никакая количественная социология не способна дать внятное представление о том, насколько широко распространены подобные настроения. Даже такое потрясение, как кризис 2008—2009 гг., лишь высветил эти настроения чуть более отчетливо, но не привел к появлению новых общественных движений.

По собственному признанию «единороссов»¹⁰, их партия испытывает серьезные сложности в общении с подобными группами граждан.

Такая ситуация аномальна даже для режимов с ограниченным политическим плюрализмом: обычным для них¹¹ является ограничение «левых» — коммунистов, социалистов, профсоюзов, рабочего класса, городских «низов», чтобы дать возможность истеблишменту разработать и провести свою стратегию. В России же ситуация с плюрализмом поставлена с ног на голову: благоприятные экономические условия, сложившиеся в середине текущего десятилетия, позволили власти опереться именно на патерналистские «низы» и допустить изоляцию (или самоизоляцию) активного меньшинства. Когда изобилие сменяется «посткризисом», а государство провозглашает стратегию модернизации, такая перевернутая структура поддержки становится опасной: государство теряет средства управления «новым протестом» и не включает активное меньшинство в политическую коалицию за модернизацию.

Будущее российской партийной системы зависит от того, каким образом будет разрешено это противоречие: продолжится ли линия на отторжение активных, и если нет, то сможет ли их привлечь «партия власти», или они найдут свое политическое представительство через иную партийную структуру или структуры.

Тезис 4. Сценарные развилки эволюции партийной системы

Глядя из сегодняшнего дня, предельно трудно прогнозировать, по какому сценарию будет развиваться партийная система: «линейные» или «инерционные» сценарии развития партий из нынешнего состояния выглядят примитивно: они сводятся к общим линиям типа «стагнация», переходящая либо в «авторитаризм», либо в «обвал» (либо последовательно из «авторитаризма» в «обвал»), и «чудо» — кардинальный толчок к развитию партийной системы.

Сценарий «чуда» следует исключить сразу: даже в том случае, если «сверху» будет проявлена воля к существенной либерализации режима, ни существующие партии, ни гражданское общество (см. выше тезис 2) не смогут действительно включиться в политическую жизнь. Оговоримся: либерализация в России необходима и даже возможна, однако полноценные политические партии могут стать лишь «среднесрочным продуктом» этой системы.

«Стагнация» представляется наиболее вероятным сценарием: данная партийная система удобна для исполнительной власти, поскольку обеспечивает ей абсолютное доминирование не только над законодательной ветвью, но и над всей системой политического представительства. Степень лояльности зарегистрированных политических партий предельно высока, поскольку оппозиция боится, что ее и без того крайне ограниченное существование будет ограничено еще больше, а «партия власти» слишком зависит от ресурсов (административных, финансовых, публичных), которые сосредоточены у федерального Центра или назначенных им губернаторов. В то же время любые оппозиционные или альтернативные политические движения в таких условиях оказываются вытолкнуты либо «на улицу», либо в «пространство Интернета», который останется единственно доступным для них средством коммуникации (преимущественно блогосфера) и мобилизации (сбор участников протестов автомобилистов через социальные сети). Уличная и интернет-активность сегодня раздражает власть и провоцирует ее на жесткую реакцию: разгон «маршей несогласных», голословные обвинения в адрес оппозиции, попытки еще больше законодательно ограничить свободу уличных действий (введение разрешительного характера даже для одиночных пикетов, попытки ужесточить регулирование Интернета). Хотя эта реакция порой оказывается весьма неуклюжей, при нынешних небольших масштабах альтернативной политической активности такие издержки власть считает допустимыми. В то же время нынешняя партийная система в минимально достаточной степени отражает структуру массовых предпочтений и позволяет создать «фасад

многопартийности», который власть, правящая партия и лояльные ей эксперты и журналисты объявляют «сложившейся и укоренившейся» (см. высказывания президента в послании Федеральному собранию, интервью Бориса Грызлова «Газете.Ру», доклады Дмитрия Бадовского, Михаила Виноградова, Дмитрия Орлова¹²).

Такая «многопартийность» может поддерживаться лишь в режиме «ручного управления», не позволяя логике административного ресурса «дожать» даже лояльную оппозицию и оставить в парламентах лишь «требуемую по закону» одну оппозиционную партию, да и ту желательно в минимальном размере. Это и есть состояние стагнации. Цена поддержания нынешнего статус-кво для власти зависит от силы сопротивления не столько «изнутри» существующей партийной системы, сколько от альтернативных форм политического действия. Если оно станет более масштабным, власть может либо пойти на частичную либерализацию, либо на дальнейшее ограничение плюрализма — перекрыв все альтернативные каналы коллективных действий и удерживая «легальную» оппозицию в нынешних узких рамках. Чем мощнее будет альтернативный протест, тем больше риск усиления авторитаризма.

Строго говоря, рациональное сценарное планирование на этой точке должно закончиться. Из авторитаризма возможны два выхода: либо через новую попытку либерализации, либо через «обвал» или «революцию». Но при таком развитии событий, которое, кроме всего прочего, трудно определить во временных рамках, перестают действовать все или большинство объективных или субъективных факторов прежнего периода. Институты и партии перестают быть «имитационными», но это отнюдь не означает, что они станут соответствовать букве или духу демократического конституционного дизайна.

Рационально возможно высказать лишь следующие предположения:

- «Революция» в таком сценарии не может быть «цветной» или «оранжевой». Таковая предполагает куда большую степень политического плюрализма, чем имеется в сегодняшней (и скорее всего, чем будет в завтрашней) России: «цветные» революции происходят там, где электоральный потенциал оппозиции сопоставим с силой «партии власти». Там, где оппозиция пыталась на выборах не победить власть, а «посоревноваться» с ней (например, оспорить победу президента в первом туре, как произошло в Грузии и Армении в 2008 г.), попытка «оранжевых действий» терпит крах: у «улицы» недостаточно мотивации для упорства.
- Невозможен и военный переворот латиноамериканского типа, где военные берут власть, чтобы со временем передать ее сильнейшей на будущих выборах партии. Во-первых, наши военные не облада-

ют таким политическим мышлением и амбициями (и слава богу, иначе риск военных переворотов был бы слишком велик в каждый момент новейшей российской истории); во-вторых, эту власть некому будет передавать. Элита не обладает навыком самостоятельных, не «заказанных» сверху коллективных действий¹³.

- Следовательно, революционный сценарий в будущей России возможен лишь как «жесткий», переводящий латентный и мягкий авторитаризм в жесткую форму, либо как «обвал», он же «бунт бессмысленный и беспощадный». За этим с непредсказуемым временным лагом последует новая, но уж никак не поддающаяся прогнозированию либерализация.

Тезис 5. Возможности и пределы частичной либерализации

Сценарий частичной либерализации также труден для прогнозирования, однако лишь он дает какую-то надежду на позитивную эволюцию партийной системы. Для его реализации должна сработать следующая логика.

5.1. Исполнительная власть должна осознать необходимость изменения характера коалиции, выступающей в ее поддержку. Точнее, она должна прийти к убеждению, что игнорировать «активное меньшинство» и «новый протест» опасно, а в долгосрочной перспективе может быть полезно инкорпорировать эти тренды в «политический мейнстрим» и создать «коалиции за модернизацию». Кремлю очень нелегко принять такое решение: оно противоречит всей логике прошлых лет, требует восстановления навыков «политического торга», а главное, большей открытости и равенства возможностей в избирательной кампании, что скорее всего обернется снижением результата «Единой России» до уровня, условно определяемого как 50%.

5.2. Сказанное фактически означает, что логика парламентских выборов должна вновь «разойтись» с логикой президентских, как и было в России до 2007 г. Президентские выборы на обозримую перспективу (не только в 2012-м, но скорее всего и в 2018 г.) останутся низкоконкурентными: защищая свой пост от выдвиженцев оппозиционных партий, «кремлевский кандидат» будет иметь стопроцентные шансы на победу. Вместе с тем в 2012-м впервые в российской истории кандидатура будущего победителя выборов будет зависеть не от воли одного человека (полного аналога мексиканского «политического обряда» *el dedazo* — указания пальцем действующего президента на своего преемника¹⁴), а от соглашения президента и премьера, т. е. как минимум от двоих.

Это потребует их согласия и по ряду других параметров курса страны и конфигурации политического режима, т. е. де-факто некоторой «протоинституционализации» этих параметров. В частности, это касается определения роли «партии власти» в будущей политической системе. «Тандемократы» будут искать выход из противоречия: с одной стороны, ими руководит инерционное желание «зафиксировать стабильность» (это желание, в формулировке Хуана Линца, является одним из врожденных пороков президентской власти¹⁵) при помощи уверенного большинства «партии власти» на всех уровнях, а с другой — в целях модернизационного развития страны все более очевидной становится необходимость придать партийной системе большую гибкость и вариативность. Решение пойти на либерализацию дополнительно усложняется обратной хронологической последовательностью («хронологическим перевертышем»): партийная система должна будет стать одним из параметров режима следующего президентства, но судьбу ее будут решать парламентские выборы, которые состоятся раньше президентских, причем с высокой долей вероятности «Единую Россию» на выборах вновь поведет Владимир Путин. Какую конфигурацию примет «тандем» в следующем электоральном цикле и кто в большей степени способен на риск либерализации — «консервативный Путин» или «либеральный Медведев», — важнейшая развилка, на сегодняшний день не имеющая очевидного решения.

5.3. Выбор в пользу «умеренной либерализации» — если он состоится — будет выражаться в наборе эволюционных мер. Они могут включать:

- ослабление административного ресурса на выборах, фактическую отмену «плановых заданий» на результат «партии власти»;
- исключение из избирательного законодательства норм, откровенно «подыгрывающих» «партии власти»: снижение отсекающего барьера до 5%, дестимулирование практики «паровозов», отмена метода делителей Империи¹⁶ для распределения мандатов на региональных выборах, упрощение порядка и процедур регистрации партий и кандидатов на выборах;
- изменение правоприменительной практики на выборах, с тем чтобы оппозиция могла контролировать избирательные процедуры; отметим, что по всем трем направлениям в последние два года предпринимались определенные шаги, однако они не могли существенно изменить ситуацию, поскольку либо предполагали применение в режиме «ручного управления» (ср. некоторое ограничение административного ресурса на региональных выборах марта 2010 г.), либо носили слишком мягкий характер (например, предоставление одного-двух мандатов партиям, набравшим от 5% до 7% голосов);

- отмену или ослабление неформальных, но почти неукоснительно соблюдаемых запретов на приход «мейнстримовских» фигур в оппозиционные партии, независимую от Кремля финансовую поддержку партий, доступ оппозиционеров на федеральные телеканалы и т. п.;
- восстановление должной парламентской процедуры рассмотрения и принятия законопроектов, т. е. фактически превращение парламентов в «место для дискуссий»; это, в частности, касается и наполнения реальным смыслом вновь установленной конституционной нормы о регулярных отчетах правительства перед парламентом — как на федеральном, так и на региональном уровнях.

5.4. Для партийной системы эффект от подобных мер не будет радикальным.

Во-первых, в случае реализации подобного сценария на первом этапе (который может длиться один-два шестилетних «президентских» цикла) политический плюрализм будет ограничен «парламентской площадкой» — с доминированием президентской партии и более активным и процедурно честным оппонированием со стороны оппозиции. Это, помимо всего прочего, создаст для партий (как «властной», так и оппозиционных) стимулы бороться за электораты «нового протеста» и «активного меньшинства».

Во-вторых, «Единая Россия» останется как минимум на ту же перспективу (на ближайшие 6 или 12 лет) доминирующей партией. Это не порок и не недостаток партийной системы: доминирующая или преобладающая (в классификации Сартори¹⁷) партия — частый феномен переходных и модернизирующихся обществ. Проблема в том, что «Единая Россия» для исполнения такой роли должна стать реальной партией — с большей, чем сейчас, автономией в принятии решений, «внутрипартийной демократией» и реальной, а не декларативной ответственностью за свои действия. Такая эволюция «партии власти» — первое необходимое условие развития партийной системы в России.

В-третьих, остальные партии должны продемонстрировать способность воспользоваться «частичной либерализацией» для того, чтобы привлечь к себе перспективные элитные фигуры, научиться формулировать и отстаивать свою политическую программу в конкуренции с «партией власти». При этом конкуренция должна быть настоящей, т. е. оказывать реальное влияние на выработку курса и обеспечивать подотчетность исполнительной власти, но вместе с тем оставаться в рамках консенсуса по основным устоям политической и экономической жизни страны¹⁸. Иначе говоря, должна выработаться «ограниченная неопределенность» в политике, которую Филипп Шмиттер¹⁹ называл главным принципом функционирования демократического общества.

В-четвертых, такая эволюция партийной системы повлечет за собой изменение роли законодательной власти в системе сдержек и противовесов, а также федеративном устройстве государства. Однако прогнозирование этих подвижек лежит вне пределов решаемой нами аналитической задачи.

Из ныне существующих «невластных» партий наибольшее окно возможностей при этом сценарии получает «Справедливая Россия», чей «стартовый набор» лучше, чем у других элитных ресурсов. Для либеральных партий в такой конфигурации возникает гипотетическая ниша, но все зависит от того, смогут ли они преодолеть свои внутренние пороки, чтобы ею воспользоваться. КПРФ и ЛДПР в любом сценарии сталкиваются с описанными выше проблемами зависимости от одного ресурса — стареющего электората в первом случае и не молодеющего лидера — во втором.

В случае успешной реализации подобного сценария ближайшие два цикла парламентских выборов станут периодом роста и становления партийной системы, которая через десять лет потребует новой перестройки, поскольку к тому моменту встанут как минимум три вопроса:

- сохранится ли в обновленной партийной системе доминирование одной партии или система выйдет на уровень принципиально большей конкурентности?
- кто унаследует ниши КПРФ и ЛДПР — сами эти партии, прошедшие принципиальный «ребрендинг», или новые игроки?
- как заполнится в партийной системе ниша либерального электората?

Примечания

- 1 *Gryzmala-Busse A.* Rebuilding Leviathan: Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies. — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2008.
- 2 Эффективное число партий — политологический показатель, оценивающий совокупность политических весов партий, участвующих в выборах (эффективное число электоральных партий) и в парламентской деятельности (эффективное число парламентских партий). См.: *Laakso M., Taagepera R.* Effective number of parties: a measure with application to West Europe // *Comparative polit. studies.* — 1979. — № 12. Оно показывает степень реальной, а не формальной многопартийности в стране и рассчитывается по формуле
$$N = \frac{1}{\sum p_i^2},$$
 где p_i — доля голосов (мест), полученных i -й партией на выборах или при распределении мест в парламенте.
- 3 См., например: *Медведев Д.* Россия, вперед! (<http://news.kremlin.ru/news/5413>): «Как и в большинстве демократических государств, лидерами в политической борьбе будут парламентские партии, периодически сменяющие друг друга у власти. Партии и их коалиции будут формировать феде-

ральные и региональные органы исполнительной власти (а не наоборот), выдвигать кандидатов на пост главы государства, руководителей регионов и местного самоуправления. Они будут иметь длительный опыт цивилизованной политической конкуренции».

- 4 ЛДПР без Жириновского: Есть ли у нее будущее. — М., 21 дек. 2009. — (Пресс-выпуск / ВЦИОМ; № 1394) (<http://old.wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/12945.html>).
- 5 ЦСКП: Стенограмма заседания политических клубов партии «Единая Россия» на тему «Актуальная повестка дискуссии политклубов» в Центре социально-консервативной политики. 28 марта 2010 г. (<http://www.cscp.ru/clauses/6/397/c/4238/>).
- 6 Макаренко Б. Партийная система России в 2008–2009 гг. — М.: ИНИОН, 2009. — С. 17.
- 7 Политическая оппозиция в России: Пресс-выпуск Левада-Центра. — М., 31 июля 2008 (<http://www.levada.ru/press/2008073102.print.html>).
- 8 Общественное мнение-2009: Ежегодник. — М.: Левада-Центр, 2009. — С. 99.
- 9 Григорьев Л. М., Макаренко Б. И., Салмина А. А., Шаститко А. Е. Средний класс после кризиса: экспресс-анализ взглядов на политику и экономику. — В печати.
- 10 ЦСКП: Стенограмма заседания...
- 11 O'Donnell G. On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries // World Development. — 1993. — Vol. 21. — № 8. — Aug. — P. 1355–1369.
- 12 См., например: Орлов Д., Бадковский Д., Виноградов М. Экватор или Рубикон? Аналитический доклад / Агентство полит. и экон. коммуникаций. — М., 2010; Орлов Д., Коняев Д. «Слабое звено» и новая стратегия Кремля. — Глава «Российская партийная система: действующие игроки, актуальные вызовы и выборы-2011» // <http://www.regnum.ru/news/1318646.html>.
- 13 В похожей ситуации полвека назад оказались насеровские «свободные офицеры» в Египте, честно пытавшиеся отдать власть любой партии, способной провести полноценную аграрную реформу. Однако методом исключения египетские военные пришли к выводу, что модернизационные реформы делать некому, кроме них самих, — помещики и компрадоры не были в них заинтересованы.
- 14 Гельман В. Перспективы доминирующей партии в России // Pro et Contra. — 2006. — Т. 10. — № 4. — Июль–авг. — С. 62–71.
- 15 Linz J. The Perils of Presidentialism // J. of Democracy. — 1990. — Vol. 17. — № 1. — Winter. — P. 51–69.
- 16 Все шире применяющийся на региональных выборах метод распределения депутатских мандатов, который благоприятствует крупным партиям. Об эффектах его применения см.: Шалаев Н. Опыт использования системы делителей Империи в регионах России // Рос. электорал. обозрение. — 2009. — № 1. — С. 4–12.
- 17 Sartori G. Parties and Party Systems. — Vol. 1. — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1976.

- 18 Демократия: Развитие российской модели / Под общ. ред. И. Ю. Юргенса. — М.: Экон-Информ, 2008. — С. 33.
- 19 *Schmitter Ph. C., Karl T. L.* What Democracy Is... and Is Not // J. of Democracy. — 1991. — Vol. 2. — № 3. — Summer. — P. 39—52.

ГОСУДАРСТВО, ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЭЛИТЫ

ЧАСТЬ IV

ОБИЛИЕ СЛАБОГО ГОСУДАРСТВА

Николай Петров

Российское государство — большое, но слабое. Его слабость связана с внутренней неэффективностью и претензией на вездесущность, с недееспособностью или недостаточной дееспособностью институтов, чьи функции оказались «приватизированы» и используются в индивидуальных, групповых и корпоративных интересах. Наконец, причиной слабости государства является чрезмерная централизация и унитаризация, отчего при принятии важных управленческих решений центр тяжести смещен на самый верх и вся система становится неповоротливой.

Система страдает управленческим параличом: она может лишь стоять на месте, опираясь на сырьевые доходы. Чтобы она могла двигаться в каком бы то ни было направлении, ей необходимо восстанавливать утраченную способность «ходить». Речь идет в первую очередь о способности вырабатывать решения с учетом основных групп интересов — корпоративных и региональных, согласовывать действия блоков государственной машины, устанавливать связь с гражданами — прямую и обратную, обеспечивать устойчивость и гибкость путем передачи полномочий на возможно более низкий иерархический уровень.

Жизнеспособность нынешнего российского государства определяется тем, сколько можно жить, не двигаясь, иными словами, до момента, когда восстановление утраченных функций станет неотложной необходимостью. Мы утверждаем, что в ближайшее время следует ожидать существенной корректировки или даже слома трендов.

Динамика последнего десятилетия

Общая линия эволюции последних лет — примитивизация государственной машины, из которой выброшены «лишние» части; в результате эта машина теряет вариативность и приспособляемость, подстраива-

ясь под единственный режим движения (под горку по прямой дороге) и единственного водителя.

Одним из следствий примитивизации является громоздкость, поскольку вместо универсальных узлов строятся отдельные приспособления на каждый конкретный случай. Ведомственная логика управления — а именно ею определяется разрабатываемое законодательство — вряд ли способна предложить что-либо другое.

Если система в последние годы упрощалась, то ситуация, в которой она функционирует, наоборот, усложнялась, особенно с наступлением экономического кризиса. Это приводит к увеличению разрыва между возможностями системы и требованиями к ней со стороны внешней среды. До сих пор, сталкиваясь со все более сложными проблемами, система реагировала на них *ad hoc*, в режиме ручной «подстройки», но это не может и не будет продолжаться долго.

С приходом Владимира Путина на пост президента государство становилось все более централизованным и унитарным, но если во время первого срока (2000—2003 гг.) это имело вполне позитивный эффект, то за последние годы он сменился на негативный. Если поначалу в отношениях между Центром и регионами маятник возвращался к золотой середине (после того, как в предшествующий период он слишком далеко качнулся в направлении регионов), то в недавнее время произошло сильное отклонение в противоположную сторону. Доминирование Центра над регионами вышло за рамки рационального и дошло до мыслимого предела, оставляющего позади даже СССР. Путь теперь возможен только обратно.

Гипертрофированная роль государства

Гипертрофия государства, присущая России на всем протяжении ее истории, сохраняется и сегодня с той разницей, что в нынешних условиях многие государственные функции практически приватизированы чиновниками. После краха СССР российское государство оказалось радикально ослабленным, что привело к некоторому усилению автономных общественных процессов, но все последние годы происходит неуклонное огосударствление разных сфер жизни общества и страны в целом. Государство в лице бюрократии подмяло под себя политические партии, ужесточило контроль над гражданским обществом; воспользовавшись кризисом, оно также усилило контроль над крупным бизнесом.

Поскольку государство заняло привычное место всевластного правителя и всеобщего модератора, его доминирование воспринимается как должное и не встречает сопротивления.

На протяжении 2000-х годов централизованное государство в лице чиновников неуклонно расширяло сферу своей власти как вширь (в разные сферы общественной жизни), так и вглубь — на региональный и муниципальный уровни. В отсутствие контроля не только снизу, в форме демократической подотчетности, но и сверху, по модели советского государства, бюрократия «отвязалась». Именно она может теперь с полным основанием сказать: «Государство — это я».

Примитивизация архитектоники государства

Изменилось не только «количество» государства, но и его качество. Наряду с выстраиванием многочисленных новых корпоративных и ведомственных вертикалей, особенно силовых, происходило ослабление партийно-административных горизонтальных перетяжек. В СССР было два главных интегрирующих элемента арматуры, которые поддерживали всю конструкцию: партийно-административный, выступавший в качестве основного, и кагэбэшный, не дававший партии полностью монополизировать власть и «приватизировать» ее, т. е. использовать исключительно в групповых и личных интересах вопреки интересам системы. В условиях непрозрачной власти, неподконтрольной обществу, эта система двух жестко конкурировавших между собой вертикалей была советским механизмом сдержек и противовесов, который не давал всей конструкции расползаться. При этом на самом вершине центральный партийно-административный аппарат осуществлял жесткий контроль над силовым. В 1990-х годах весь государственный аппарат резко ослабел, а с приходом Путина стал укрепляться на базе чекистской и, шире, силовой его части. Партийно-административный аппарат утратил былую автономность и был фактически поглощен чекистским.

Ослабление системного внутреннего напряжения вкупе с ликвидацией одного из двух несущих стержней приводит к ослаблению конструкции в целом. Без внешней публичной конкуренции резкое сокращение конкуренции внутренней неизбежно ведет к быстрой и неуклонной деградации системы.

Другим следствием новой конфигурации власти является резкое снижение внешнего контроля за соблюдением правил, особенно опасное в силу правового релятивизма «чекистской» вертикали. Внутренние корпоративные нормы и правила (военные и полувоеенные: с жесткой субординацией, единоначалием, «уставом внутренней службы»), действующие в специфической силовой части государственной машины, все больше становятся правилами для машины в целом.

Этот конструктивный недостаток системы, который теперь проявляется на всех иерархических уровнях, становится еще более существенным в условиях постоянного ослабления регионов.

Силовики как доминирующая корпорация

Силовики представляют собой прежде всего самостоятельную группу интересов, а также инструмент для реализации целей других групп элит; лишь в третью очередь они используются для осуществления государственных задач, т. е. ради общего интереса, объединяющего основные группы.

Раньше, в условиях децентрализации, силовой ресурс был более фрагментирован, а его использование — более сбалансировано. Теперь он является каркасом системы с гипертрофированными вертикалями и недоразвитыми горизонталями. При этом огромные и растущие инвестиции в силовые вертикали не приводят к укреплению каркаса в целом¹.

Силовики внутренне неоднородны: они представляют собой скорее не единую корпорацию, а объединение нескольких корпораций, функционально близких друг другу. Стержнем здесь выступает Федеральная служба безопасности, а внутренней оболочкой — другие силовые корпорации, находящиеся под ее формальным и неформальным контролем. Внешней оболочкой являются гражданские структуры, руководство которых усилено представителями ФСБ; последние часто выступают в роли «комиссаров» при гражданских специалистах. Такая модель в известном смысле напоминает орган, разросшийся до размеров организма, рождая ассоциации от Николая Гоголя до арт-группы «Война». Роль чекистов в системе можно объяснить в терминах общесистемной «сетевой корпорации», суть этого феномена отчасти передает формула «чекистов бывших не бывает».

С экспансией чекистской составляющей связаны изменения не только во внутреннем устройстве системы, но и в характере ее функционирования. В условиях доминирования силовой корпорации происходит дальнейшее ослабление институтов, а также всех относительно автономных акторов: публичные дискуссии и прозрачность принятия решений вытесняются спецоперациями; силовой ресурс государства, не контролируемый со стороны общества, используется для решения корпоративных, групповых и личных задач²; подбор и продвижение кадров ведутся по критериям личной преданности и зависимости, а также принадлежности к личной клиентеле руководителя (одним из способов обеспечения лояльности является компромат, когда разоблачение пра-

вонарушений ведет не к увольнению или судебному преследованию сотрудника, а используется для обеспечения полной лояльности).

Сетевое государство

Если формальные институты слабы, а на месте многих из них — симулякры, что же обеспечивает существование и функционирование, пусть неэффективное, огромного государственного организма? Эту функцию выполняют сети, иногда более формальные, принимающие вид субститутов, а иногда менее формальные включая криминальные. «Путинское политбюро», управляющее страной, — это сетевая структура, состоящая из ключевых узлов общенациональной сети и узлов ключевых корпоративных сетей. Среди таких узлов — правительство и аппарат, президентская администрация и ее аппарат, основные силовые структуры, крупнейшие госкорпорации и бизнес-империи. Именно эта сетевая структура, а не официальное правительство и тем более не парламент, принимает важнейшие для страны решения. Знаменитая путинская «вертикаль власти», представляющая на деле пучок ведомственных вертикалей, — это и есть иерархизированные сети.

Понятие сетевого государства ввел в оборот Мануэль Кастельс применительно к Евросоюзу. Ему также принадлежит авторство концепции «сетевого общества». По Кастельсу, сетевое государство характеризуется совместным использованием власти (вплоть до возможности осуществлять легитимное насилие) в рамках некоей сети. В нашем случае сетевой характер государства следует понимать несколько иначе — как перехват некими сетевыми структурами части функций государства, принадлежащих формальным институтам. Иными словами, не государство выступает частью сети, а сети — частью государства³.

Итак, вернемся к чекистам. В советское время Комитет госбезопасности был мощной сетевой структурой, имевшей своих представителей в армии и во всех крупных учреждениях и предприятиях. В период правления Бориса Ельцина, когда структуры госбезопасности были радикально ослаблены (по инициативе Ельцина гигантское ведомство было разделено на части; кроме того, его в немалой степени коснулись меры по сокращению финансирования государственных ведомств), множество сотрудников КГБ занялось поисками новых возможностей. С началом перехода к рыночной экономике одни чекисты использовали «золото партии» для открытия собственного бизнеса, другие в качестве офицеров действующего резерва были направлены в руководство крупных банков и компаний. Кроме того, формировавшиеся олигархи нанимали «профессионалов из органов» в качестве руководителей собствен-

ных служб безопасности. Работа в коммерческих структурах отмечена в биографиях многих нынешних руководителей ФСБ.

Начиная с раннего периода российского капитализма симбиотические связи между бизнесом и чекистами только укреплялись; «крышевание» и государственный рэкёт — лишь одна сторона проблемы. Вадим Волков, автор концепции «силового предпринимательства»⁴, говорит о том, что на смену «гангстерскому» этапу 1990-х годов пришел этап «огосударствления», в котором мы сейчас и живем. Бандиты отстали на историческом повороте — в 1999—2003 гг., и «когда пошел процесс построения крупных вертикально-интегрированных отраслевых холдингов, этим уже занимались люди гораздо более высокой квалификации, с другим жизненным бэкграундом, с армией юристов, с серьезными службами безопасности, в составе которых действующие и бывшие сотрудники ФСБ»⁵. Проблема, однако, в том, что государственный силовой ресурс используется не в интересах государства в целом, а в интересах сетевой структуры, которая и присваивает себе извлекаемый таким образом доход.

Чекисты — это сетевая мегаструктура, работающая в масштабах страны. При этом часто «сеть» здесь следует понимать в абстрактном смысле — реально действующие сетевые структуры компактнее и конкретнее, для них характерны четкие функциональные связи, тогда как применительно к общенациональной «чекистской» сети следует говорить о ментальной и генетической близости и способности при необходимости восстановить и использовать связи, которые не действуют в повседневном режиме (в отличие от «чекистов ФСБ»). Вся карьера Путина — это «прыжки на батутах» разных сетевых структур: ленинградской чекистской, дзюдошной, «дрезденской», питерской мэрии, кооператива «Озеро», «питерских либералов», чекистской уже в российских масштабах. Сам вопрос «Who is Mr. Putin?» в отношении официального лидера страны должен адресоваться не столько к личности, сколько к некоему узлу сети или, точнее, различных сетей.

С точки зрения продвижения общенациональных интересов сетевое государство неэффективно в принципе. Оно может быть относительно надежным инструментом для поддержания статус-кво, когда нужно обеспечивать выполнение рутинных функций, и гораздо менее приспособлено для реагирования на изменение условий. Отсюда заторможенность при принятии решений и пресловутый «режим ручного управления», наблюдающиеся последние несколько лет. Для движения вперед требуется укрепление институтов, а значит, ослабление сетевых структур. Проблема заключается в том, что в условиях, когда силовой джинн выпущен из бутылки, государственный силовой ресурс «отвязывается», переходит в режим сетевой структуры и уже не очень годится для выполнения государственных задач.

Двойственный эффект тандема

Появление в 2008 г. правящего тандема стало причиной разнонаправленных тенденций в системе управления. Применительно к экономике эффект был скорее позитивным: Путин, став премьером, как это ни парадоксально, устранил двухголовость исполнительной власти (разделение ее на «президентскую» и «премьерскую») и, кроме того, стал совершенствовать процедуры согласования в правительстве разных групп интересов. В отсутствие полноценных институтов, в частности, действенного парламента, механизм единовременного согласования интересов основных игроков не работает. Эту функцию и выполнял «путинский арбитраж», при котором заинтересованные элитные группы имеют возможность довести до арбитра свою точку зрения. При таком способе согласования процесс растягивается во времени, именно поэтому «путинский арбитраж» буксует в условиях кризиса, когда решения необходимо принимать быстро⁶.

Если во внешней политике тандем способствовал большей свободе маневра и улучшил имидж страны, по крайней мере на время, то во внутритриполитической сфере эффект тандема был весьма негативным. Оставив пост президента, Путин сумел выстроить довольно сложную систему, где он сохранял властные рычаги, не будучи при этом в формальном центре власти. Одновременно он блокировал все попытки серьезных политических реформ, справедливо опасаясь, что они нарушат созданную им конструкцию, причем не в его пользу⁷. Кроме того, тандем способствовал дальнейшей деинституционализации системы, поскольку с перемещением Путина на должность премьера оказалась существенно ослаблена роль единственного сильного института — президентской власти. К тому же двухголовость делала систему принятия решений еще более громоздкой, превращая ее из неповоротливой в полупарализованную. Среди серьезных негативных эффектов тандема следует также назвать сокращение горизонта планирования и усиление политической неопределенности, которая возрастала по мере приближения выборов 2012 г. Из позитивных эффектов, пожалуй, можно отметить некоторое расширение пространства публичных дискуссий и введение в норму более либеральной риторики со стороны власти.

В системе российской власти, где выработка стратегии и принятие политических решений традиционно осуществляются Кремлем и президентом, а экономических — правительством, резкое смещение центра тяжести ведет к ослаблению стратегической составляющей даже в том случае, если удастся сделать оперативное управление более эффективным. Нельзя не отметить, однако, способность системы к регенерации и ее конструктивную адаптивность: в частности, важные управленческие структуры, ранее завязанные на президента, например, функцио-

нальные президентские советы, были быстро приспособлены под премьера (он возглавил в них рабочий президиум, а президенту остались представительские функции в большом совете, собираемом один-два раза в год). В ситуациях, где подобное «переключение» было невозможно, например, в случае президиума Госсовета, премьер создал собственные аналогичные структуры.

Представляется, что тандем как конструкция себя исчерпал; в будущем сохранение раздельных функций формального и реального лидера неэффективно во всех смыслах и потому малореально.

Инвентаризация проблем

К числу наиболее важных проблем, связанных с государством, можно отнести следующие:

1. Существующая государственная машина неадекватна сложности как самого объекта управления, так и стоящих перед ней и перед страной задач; она подобна автомобилю, с которого убрали все «лишнее» начиная с двигателя и пустили под уклон по прямой. Единственным вариантом сохранения системы является ее усложнение включая восстановление ряда демонтированных частей и механизмов.

2. На деле единой государственной машины нет, есть совокупность отдельных узлов, которые привычно работают сами на себя. Любая попытка изменить такой режим работы чревата сбоями как внутри этих узлов, так и во взаимодействии между ними. Отсюда эффект липкой инерционности — не просто колеи, а колеи на болоте с пробуксовкой и т. д.

3. По существу отдельные части государственной машины были приватизированы корпорациями — силовыми и производственными, во главе которых поставлены близкие к «национальному лидеру» люди. Это могут быть бизнес-корпорации, как государственные по статусу, так и формально частные, но жестко контролируемые государством⁸, а также государственные структуры. В первую очередь это относится к силовикам с характерными для них рассогласованностью и конфликтами — внутрикорпоративными и внутриведомственными: в МВД, в Минобороны, в Следственном комитете.

4. Россия — федерация не регионов, а корпораций. В условиях слабых институтов государство организовано и работает как сетевое — с неформальными связями и договоренностями, с внутренними нормами («понятиями») и лояльностями. Следствием этого являются непубличность и непрозрачность, поскольку само устройство государства исключает нормальные взаимоотношения с обществом. При этом на смену регионализации с 89 регионами-княжествами пришла корпоративизация

с княжествами-корпорациями⁹. Можно говорить и о двумерной модели, где сохраняются и региональное, и корпоративное измерения, но они отчасти поменялись местами, т. е. корпоративное стало главным.

5. Корпоративная структура, в которой «кирпичиками» являются замкнутые корпорации, мало контактирующие друг с другом, обуславливает недостаточный уровень или даже полное отсутствие специализации, дублирование функций разными частями системы и, как следствие, низкую эффективность системы в целом. Действия корпораций часто рассогласованы, а конкуренция между ними, осуществляемая вне публичной политики, нередко наносит системе вред.

6. Отсутствие действенного разделения властей и слабость институтов усугубляются демонтажом нормально функционирующих механизмов «защиты от дурака», которые призваны предохранять общество и саму управленческую систему от неверных решений. С 2000 г. были последовательно демонтированы выступавшие в качестве таких механизмов:

- относительно независимые от госаппарата СМИ;
- относительно самостоятельный и плюралистичный парламент;
- самостоятельные губернаторы, действующие на временной дистанции в четыре-пять лет;
- прямые выборы на всех уровнях;
- некоммерческие организации, действовавшие независимо от вертикали власти разного уровня;
- представители федеральных структур на местах, имевшие двойную (федеральную и региональную) лояльность.

Собственно, сведение механизма государственного управления к системе жестких вертикалей, отказ от публичного обсуждения решений до того, как они будут приняты, а также от разного рода согласительных процедур, строгого контроля на выходе и т. д. — это и есть результат отключения «защиты от дурака».

7. Само нынешнее государство построено по модели корпорации, причем такой, где главное слово всегда оказывается за акционерами. Однако, не имея отношения к менеджменту, трудно сохранять позиции крупного акционера — могут «кинуть». Поэтому акционеры иногда — но не обязательно — одновременно выполняют функции менеджеров. Путин — не просто арбитр, а главный акционер, вернее, потому и арбитр, что главный акционер. Рядовые граждане из этой схемы исключены, для корпорации, занимающейся извлечением и перераспределением природной ренты, они бремя — за исключением той небольшой их части, что обслуживает эту машину.

8. Важной причиной, по которой реформирование государства необходимо, является накопление системных проблем, связанных с технической и социальной инфраструктурой. Хроническое недофинансиро-

вание инфраструктуры привело к тому, что на протяжении многих лет она приходила в негодность. Это более заметно применительно к технической инфраструктуре — крупные аварии и катастрофы в последнее время стали практически регулярными. В отношении социальной инфраструктуры, где идет накопление негативных эффектов, износ замечен меньше, тем не менее он грозит обвалом, причем в скором времени. Восстановление в принципе возможно, но на него может уйти не меньше времени, чем ушло на разрушение (при этом не очевидно, что у системы есть соответствующий запас времени). То же можно сказать и обо всей инфраструктуре государства.

9. Серьезной проблемой, вытекающей из перечисленных особенностей системы, является короткий горизонт планирования. В силу неустойчивости ситуации инвестировать в длинные проекты и реализовывать стратегические планы в экономике или политике оказывается нерационально. В результате система не способна ни к стратегическому видению, ни к стратегическому поведению. Короткий горизонт действия, с одной стороны, обусловлен слабыми институтами и персоналистским характером системы, а с другой — сам препятствует усилению институтов. Данная проблема усугубляется тем, что немногочисленные ключевые игроки, принимающие решения, держат в запасе готовые варианты выхода, связанные с отъездом на Запад, где у них есть собственность, дети, семьи. Они не чувствуют себя пожизненно связанными ни с системой, ни со страной и ведут себя как временщики.

Перечисленные проблемы обуславливают неэффективность системы даже на центральном уровне, на региональном же различные федеральные структуры еще меньше координируют свои действия, а иногда прямо конкурируют друг с другом.

Политическая механика

Анализ механики современной российской власти выявляет следующие характерные дефекты:

- Механистичность всей властной конструкции с многочисленными вертикалями, сопрягающимися лишь на самом верху. Она напоминает марсианские треноги в «Войне миров» Герберта Уэллса, неустойчивые из-за отсутствия горизонтальных перетяжек и высокого центра тяжести.
- Отсутствие демпферов и жесткость соединений, приводящие к тому, что локальные толчки и потрясения могут передаваться на самый верх, а выбоины на дороге отдаются тряской во всех частях конструкции.

- Отсутствие сдержек и противовесов, демонтированных властью для простоты управления, отчего система потенциально неустойчива: любое непродуманное или случайное решение может иметь масштабные последствия.
- Моноцентричность: длинная и долгая иерархическая цепочка принятия и реализации решений с большим количеством передаточных звеньев, в каждом из которых могут происходить потери и искажения сигнала. Отсутствие автономных центров управления обуславливает неповоротливость системы, ее негибкость, уязвимость при изменении условий.
- Высокая анизотропность. Обилие отдельных, не связанных контуров, в роли которых выступают корпоративные структуры с автономными системами сбора информации, жизнеобеспечения и др. Конструкция не обладает цельностью организменной системы, но не обладает и гибкостью и вариативностью популяционной.
- Слабое место — узлы сопряжения между иерархическими уровнями: федерального и регионального (губернаторы), регионального и муниципального (мэры). Там возникает значительное трение, теряется информация, глохнут управленческие импульсы.
- Примитивизация управленческой конструкции не означает, что она проста и стройна. Наоборот, временные, разовые, индивидуальные приспособления без последующей унификации и кодификации ведут к загромождению системы непонятными, мешающими друг другу, просто лишними элементами. Многие узлы и блоки живут собственной жизнью, не будучи функционально связаны с остальным механизмом либо дублируя аналогичные блоки, конкурируя с ними и тем самым усугубляя хаос и дезорганизацию.

Можно было бы сказать, что такая система крайне неэффективна и колоссально ресурсоемка, если бы не одно «но». Она неэффективна с точки зрения «нормального» государства, где государственный аппарат призван выполнять важную функцию в системе и контролируется извне. Однако в российском бюрократическом режиме, основой которого является гигантская природная рента, соображения внешней, общесистемной конкурентоспособности не слишком важны, и, наоборот, усилены мотивы внутренней конкуренции — между отдельными подсистемами и сетями. То, что для всей системы является издержками и неэффективностью, для отдельных ее частей, чьи интересы доминируют над общесистемными, является доходами и смыслом их деятельности.

Ситуация оказывается непрочной вследствие слабости контрольных механизмов и того, что разросшаяся и фрагментированная система власти не способна осознавать общесистемный интерес, тем более его осуществлять. Можно ожидать, что уже в ближайшие годы она претер-

пит серьезные изменения — либо поэтапно, в результате череды серьезных локальных кризисов, либо одномоментно и кардинально, в результате кризиса системы в целом.

Перемены должны быть системными и универсальными, главная из них — радикальное сокращение объема функций, выполняемых государственной машиной. Паразитические функции (кормление бюрократии вместо решения общегосударственных задач), которые мешают жить бизнесу и обществу, должны быть отменены, а оставшиеся перераспределены между иерархическими уровнями согласно принципу субсидиарности с одновременным устранением диспропорций между горизонтальными и вертикальными элементами.

Взаимодействие между центральным и региональным уровнями управления

В России, огромном государстве с большими региональными различиями, огромное значение имеет взаимодействие между двумя ключевыми уровнями управления: высшим и средним. Именно здесь власть осуществила наиболее значительные и последовательные (но контрпродуктивные!) усилия по переустройству всей системы взаимоотношений между разными уровнями.

Сегодня действия различных ведомств (вертикалей) в отношении каждого конкретного региона недостаточно скоординированы, а в иных случаях координация и вовсе отсутствует. Когда-то все шло через губернатора, который служил посредником между региональной элитой и Центром, затем роль координатора действий федеральных структур в какой-то мере выполнял главный федеральный инспектор (ГФИ). Сейчас старший федеральный чиновник в регионе — снова губернатор, но при этом многие контакты по вертикалям осуществляются минуя его. Имеются и проблемы с представительством интересов региональных политических элит в Центре. По мере того как эта роль постепенно уходила от губернаторов, усиливалась фигура спикера законодательного собрания как старшего представителя региональной элиты. С переходом в 2010 г. на новую схему, когда было решено сделать спикерами секретарей политсовета «Единой России» и произошла массовая замена спикеров, перестает работать и эта схема. Между тем оттого что общерегиональный интерес или общий интерес региональной элиты не артикулирован, не следует думать, будто исчезает сам этот интерес. Это означает только, что управленческие ошибки вроде тех, что привели к массовым протестам во Владивостоке в 2009 г.¹⁰, будут делаться чаще, а на их исправление будет уходить больше времени. Повторяющиеся

ошибки такого рода чреватой серьезной политической дестабилизацией. Именно регионы были бастионом, где удавалось балансировать интересы — частные корпоративные и общественные, вертикальные и горизонтальные.

В последние годы была восстановлена система горизонтальной ротации, введенная когда-то при Сталине. Постепенно она распространилась почти на все ключевые позиции федералов в регионе начиная с прокуроров, начальников милиции (полиции) и ГФИ, а теперь в нее оказались включены даже губернаторы и судьи. Суть такой ротации заключается в разрушении горизонтальных связей и региональной лояльности ключевых чиновников в регионах для того, чтобы они руководствовались исключительно интересами Центра и его распоряжениями. На деле вместо укрепления управляемости это может вести к ее снижению: хотя Москва теперь лучше контролирует направляемых на места «варягов», сами они хуже контролируют ситуацию в чужих для них регионах. Проблемы многократно усиливаются, когда из-за отсутствия координации между вертикалями одновременно меняется сразу несколько чиновников в одном регионе¹¹. Заметим, что такая горизонтальная ротация — это очередной пример демонтажа «защиты от дурака»¹².

Упор на повышение управляемости в звене «Москва — федеральный округ — регион» — палка о двух концах. Управляемость была бы выше, если бы наряду со «сменным политическим назначенцем» существовал «постоянный аппарат», однако любой новоназначенный начальник, как правило, приводит за собой собственную команду, оголяя и регион, откуда пришел, и регион, куда назначен. Это подрывает возможность стратегических решений на региональном уровне.

В результате получается, что, стремясь добиться более легкого управления рулем, Центр разрушает связь между рулем и колесами. В целом это заведомо проигрышная игра для Центра, но первый ход — с направлением в регион «своего» человека — дает кажущийся выигрыш, а соображения о втором-третьем ходах, как уже было сказано, при принятии решений в расчет не берутся.

Здесь возникает парадокс: с одной стороны, система, как было показано, не способна действовать стратегически, а с другой — насаждение горизонтальной ротации ведется последовательно и целенаправленно уже много лет. Суть в том, что мы имеем дело не с длинной стратегией, а с суммой близоруких практик, которые *выглядят* как стратегия, пока не произошло изменение условий. Подобную тактику можно назвать «путинскими тупиками». Она может быть описана как процесс восхождения альпиниста: он хочет с каждым шагом оказываться все выше, и если склон гладкий, он действительно доберется до вершины. Легко, однако, представить ситуацию, когда альпинист поднимается на второ-

степенную вершину, при этом удаляясь от главной, так что в скором будущем ему, возможно, предстоит проделать весь путь назад.

Аналогичным образом системе почти неминуемо предстоит существенная перестройка отношений между Центром и регионами: федерализм представляется не только необходимым, но и неизбежным. Альтернативой ему является либо дисфункциональное государство, как сейчас (но нынешняя ситуация нестабильна), либо отсутствие единого государства де-юре или де-факто. Для построения нормально функционирующего централизованного авторитарного государства в стране такого масштаба, как нынешняя Россия, не хватает ресурсов; вероятнее всего, в современных условиях это невозможно и в принципе.

СССР — Россия: унаследованное и измененное

За время, прошедшее после развала СССР, в системе государственного управления произошло довольно много изменений. Ниже приведена краткая инвентаризация того, что демонтировано, а что, наоборот, создано за постсоветский период. При этом, поскольку динамика первого десятилетия после распада Советского Союза во многих сферах сменилась на противоположную, оценим отдельно происходившее в 1990-х и 2000-х годах. Соответственно «+ —» и «— +» обозначают последовательно менявшиеся тренды, а «0» означает неизменность, отдельно приведена их сумма по блоку параметров.

Блок внутренней организации власти (+6 —4)

Разделение властей в целом (+ —). В начале 1990-х годов разделение укреплялось, после расстрела Верховного Совета и принятия новой Конституции оно было ослаблено де-юре, но отчасти сохранялось де-факто, а потом практически исчезло вовсе.

Институционализация (+ —). Все институты государственного управления, появившиеся было в 1990-х годах, в 2000-х были резко ослаблены за исключением президентской власти; ее черед пришел с воцарением тандема.

Парламентаризм (+ —) появился было и исчез на федеральном уровне, несколько лучше дело обстоит на региональном и местном уровнях.

Конституционный суд и элементы состязательности в системе высших судов (+ +). Появление Конституционного суда и укрепление системы арбитражных судов, включение России в систему Европейского суда по правам человека, равно как и рассмотрение многих бизнес-споров в Стокгольмском, Лондонском и других судах. Все это укрепи-

ло судебную власть, которая, однако, не может быть независимой из-за усиления в 2000-х годах моноцентризма власти вообще.

Мировые суды и суды присяжных (+ –). Начиная с 1993 г. система длительное время вводилась, в 2000-х сферу действия судов стали сокращать.

Партийная структура, роль КГБ-ФСБ (+ –). Если в 1990-х годах страна пошла путем ликвидации монопольной партии власти в лице КПСС, ослабления и дробления ранее всесильных органов госбезопасности, то в 2000-х и то и другое стало восстанавливаться.

Блок территориальной организации (+3 –2)

Схема административно-территориального устройства (+ 0). Сплошное разделение территории на всех уровнях, формализация промежуточного этажа, расположенного между верхним и средним уровнями, который существует в административной иерархии, но не обеспечен ресурсами.

Разукрупнение — укрупнение регионов (+ –). На смену процессу дробления регионов, характерному для начала 1990-х годов, пришел процесс их объединения. Общее число регионов первого уровня сначала увеличилось с 73 «советских» до 89, а потом уменьшилось до 83.

Федерализм и регионализм (+ –). Регионализм с элементами федерализма бурно расцвел в 1990-х годах на фоне резко ослабевшего Центра; впоследствии этот процесс был резко свернут. Данная тенденция особенно ярко проявилась в отношении статуса (выборности и относительной самостоятельности) региональных глав.

Асимметричность регионов — субъектов Федерации (+ –). Статусная, экономическая и политическая асимметричность регионов резко усилилась в 1990-х годах, а потом стала ослабевать, хотя до сих пор имеют место противоречия в Конституции, связанные с «матрешечными» регионами, когда, скажем, автономные округа сами являются равноправными субъектами и одновременно входят в состав других субъектов.

Тотальный характер административных границ субъектов (– +). В 1990-х годах одновременное усиление регионального уровня власти и уменьшение пространственной мобильности граждан в силу резко увеличившегося «трения пространства» привело к политическому и социально-экономическому «окукливанию» в административных границах регионов; в 2000-х годах положение существенно изменилось.

Блок воспроизводства (0 +3)

Демонтаж номенклатурной системы в целом (+ –). Номенклатурная система в силу революционных изменений в государстве и обществе

сначала резко ослабела, а потом стала быстро восстанавливаться, при этом без блоков воспроизводства и селекции/чисток, т. е. без тех компонентов, которые ограничивают власть номенклатуры.

Эшелонированная система воспитания, селекции и подготовки кадров (– +). Ни в 1990-х, ни в 2000-х годах не появилось функциональной замены комсомола, хотя отдельные элементы можно найти у «Наших», «Молодой гвардии “Единой России”» и в других проектах, развиваемых с середины 2000-х.

Система профессиональной подготовки партийно-административных функционеров (– +). Сеть высших партийных школ оказалась почти развалена, но затем восстановлена на верхнем уровне в виде академий государственной службы.

Кадровый обмен между Москвой и регионами (– +) в 2000-х годах стал двусторонним и идет в постоянном, а не импульсном режиме, оукленность региональных элит ликвидирована.

Механизм ротации глав федеральных структур в регионах (+ +). Региональные замены и обновления проводятся неукоснительно, столь же непреложным является уход по достижении определенного возраста.

Блок обеспечения внутренних и внешних связей системы (+6 –6)

Представительство региональных и корпоративных интересов (+ –). Внятная система формулирования и представительства групповых интересов, которая начала складываться в 1990-х годах, сейчас практически отсутствует; яркой иллюстрацией может служить преобразование Совета Федерации.

Пропорциональность системы связей (+ –). По сравнению с 1990-ми годами, когда резко ослабели и вертикальные, и горизонтальные (межрегиональные) связи, в 2000-х произошла гипертрофия вертикальных связей при дистрофии горизонтальных.

Наличие механизмов принятия решений, учитывающих интересы основных групп (+ –). Создававшиеся в 1990-х годах механизмы публичной политики демонтированы, а советские не восстановлены; действенных механизмов согласования интересов основных групп сейчас нет.

Примат общесистемного интереса в случае расхождения его с частными (+ –). Артикуляция и реализация политическими и бизнес-элитами общесистемного интереса в случае его расхождения с интересами индивидуальными, групповыми или корпоративными усилилась в 1990-х годах и практически сошла на нет в 2000-х.

Характер сообщения между уровнями системы (+ –). Анизотропность связей по вертикали, существенно более облегченных при дви-

жении сверху вниз и затрудненных при движении снизу вверх. После резкого «взбалтывания» системы в начале 1990-х годов и отчасти благодаря политической турбулентности механизмы прямой и обратной связи между обществом и разными уровнями власти действовали неплохо; в 2000-х часть из них (например, референдумы) была демонтирована, а часть превращена в некие ритуалы.

Распределение властных функций между уровнями управления по принципу субсидиарности, когда каждая функция выполняется на наиболее низком из возможных иерархическом уровне (+ –). Резкое абсолютное и относительное усиление Центра, происходившее в 2000-х годах, перевернуло пирамиду с ног на голову. Сейчас распределение полномочий описывается скорее принципом обратной субсидиарности, т. е. сверху вниз.

Блок взаимоотношений власти и граждан (+6 –4)

Эффективность каналов прямой и обратной связи между властью и обществом (+ –). В 1990-х годах деbüroкратизация системы, резкое перемешивание с обновлением элит и конкурентные выборы обеспечивали множественность работающих каналов сообщения между властью и обществом. Затем произошла закупорка их всех, кроме восстановленного советского механизма «жалоб наверх» (наглядным примером могут служить протестные акции, ставшие единственным способом донести чаяния граждан до власти).

Конкурентные отношения между уровнями и органами власти (+ –). Конкуренция резко усилилась в 1990-х годах со сломом старой системы, что обеспечивало гражданам пространство для маневра. К настоящему времени это пространство почти полностью схлопнулось (если для 1990-х была характерна своего рода конкурентная делегативная демократия, то в условиях жесткой централизации не осталось места как самой конкуренции, так и «отцам регионов»).

Невмешательство государства в личную жизнь граждан (+ +). С ликвидацией монополии одной-единственной партии произошло резкое расширение пространства личной жизни, свободного от вмешательства государства, включая возможность эмиграции (в том числе внутренней) для граждан и элиты. В 2000-х годах благодаря росту материального благополучия граждан возможность выбора другой страны проживания трансформировалась из «бегства навсегда» в модель «гражданин мира».

Выборы и референдумы как способ прямого общения (+ –). Если 1990-е годы были периодом бурного взлета электоральной демократии, то в 2000-х происходило уменьшение числа и роли выборов с обратной трансформацией — от несущей конструкции назад к декоративной.

Политические партии как механизм взаимодействия власти и общества (+ –). Если в 1990-х годах начала формироваться многопартийная система, то к концу 2000-х почти полное сокращение пространства публичной политики имело следствием резкую деградацию формировавшихся политических партий.

СМИ как канал связи между властью и обществом (+ –). Освобождение от формальной государственной цензуры советского времени, начавшееся еще в период перестройки, в 1990-х годах с развитием рыночной экономики привело к профессионализации и плюрализму СМИ включая и общенациональное телевидение. В 2000 г. был установлен эффективный контроль над СМИ с максимальной аудиторией: общенациональные телеканалы как эффективное средство формирования общественного мнения были превращены в политический ресурс власти. Плюрализм и свобода выражения присутствует в Интернете и СМИ с относительно небольшой аудиторией, однако их функция ограничивается «выпусканьем пара» для критически настроенного меньшинства населения. В условиях консолидации элиты и сокращения сферы публичной политики эти СМИ практически не имеют влияния на политический процесс и выработку решений.

Итак, постсоветское развитие было противоречивым и неравномерным. При некоторой условности прогресс/регресс по основным направлениям государственного управления можно оценить, суммируя знаки трендов по блокам, в каждом из которых оказалось по пять-шесть направлений. Суммирование показывает, что единственным блоком, где тренды последних десяти лет были более позитивны, чем в предшествующем десятилетии, является блок воспроизводства. Во всех остальных случаях налицо резкая смена тенденции.

Путинские тупики

Помимо крайней изношенности инфраструктуры, вызванной долговременными причинами, есть собственно «путинские тупики», мины замедленного действия, связанные с неправильным выбором направления в истекшем десятилетии.

Кавказ. Главная проблема — отсутствие серьезной стратегии в отношении Чечни и Кавказа в целом, а также та модель «коренизации» конфликта и «декоренизации» федералов, которая реализуется на его территории. Перед выборами 2004 г., когда Путину нужно было срочно продемонстрировать, что проблема успешно решена, была сделана ставка на «чеченизацию». Однако уже тогда это не помогло разрешить

конфликт, а лишь задвинуло его на периферию общественного сознания по циничной формуле «пусть одни чеченцы убивают других». Передав власть «хорошим бандитам» в обмен на их символическую личную лояльность, предварительно подсобив им подавить всех остальных, Москва с какого-то момента сделалась заложницей этого решения и с тех пор вынужденно идет на все бóльшие уступки. Между тем при некоторой относительной и неустойчивой стабилизации в Чечне конфликт перекинулся на другие республики и втянул в себя весь российский Северный Кавказ. Проведение Олимпиады-2014 в Сочи, требующее любой ценой и в короткие сроки обеспечить контроль над ситуацией, — еще один пример того, как власть отдает предпочтение тактике над стратегией, усугубляя и без того тяжелое положение. Едва ли статус-кво в виде вялотекущей гражданской войны удастся сохранить еще на десять лет. За выход из этого тупика придется заплатить очень дорого.

Дейнституционализация. Речь идет о крайнем ослаблении всех самостоятельных институтов, сокращении их полномочий и автономности, что приводит к полному подрыву доверия к ним со стороны граждан. Система институциональных сдержек и противовесов оказалась заменена верховным арбитром: этот процесс сопровождался намеренным дроблением корпораций и ведомств, особенно силовых и правоохранительных, с выстраиванием системы «управляемых конфликтов» как между ними, так и внутри них. Из-за отсутствия автономных игроков с фиксированными полномочиями система не в состоянии реагировать на возникающие проблемы в автоматическом режиме, всякий раз требуя «ручного управления» и вмешательства первого лица.

На протяжении длительного времени основой государственного строительства служила высокая популярность лидера, и стране удавалось обходиться без институтов, но рано или поздно эта популярность неизбежно начнет падать и из базы стабильности станет причиной дестабилизации.

Патернализм. Патерналистская модель в отношениях с обществом пока устраивает обе стороны. Проблема в том, что она делает государство заложником популистских обещаний, вынуждая его жить не по средствам, фактически за счет будущего, а кроме того, такая модель препятствует развитию инициативы и самостоятельности граждан. И то и другое входит в радикальное противоречие не только с модернизационными задачами, но и с задачами элементарного сохранения поступательного развития экономики.

Деполитизация. Искоренение публичной политики и политиков на какое-то время облегчило жизнь власти, но по прошествии десятилетия подобная тактика оборачивается негативными сторонами: нарастающей неэффективностью самой власти из-за снижения политической

конкуренции и неподотчетности власти на всех уровнях, невозможностью выработать реальную повестку дня для страны и получить под нее общественную поддержку, кадровым голодом и т. д. Подменявшие политику политехнологии могли как-то работать в «сытые» годы, но сейчас ситуация быстро меняется, и отсутствие адекватной реакции со стороны власти — свидетельство ее близорукости и самонадеянности. Реполитизация в ближайшие год-два неизбежна, и во многом именно от власти зависит, будет ли этот процесс носить эволюционный или взрывной характер, как в позднесоветское время.

Нефтегазовый тупик. Выбранная властью модель «энергетической сверхдержавы» предусматривает гигантские вложения в трубопроводы, рассматриваемые как инструмент геополитической экспансии. Такой способ реализации личных и корпоративных интересов и амбиций за счет интересов страны закрепляет за российской экономикой ее ресурсный, рентно-перераспределительный характер, продлевая действие «ресурсного проклятия» на неопределенно долгое будущее. В результате за пределами собственно нефтегазового сектора и сектора обслуживания, который подпитывается нефтегазовыми деньгами, происходит стремительная деградация производственного комплекса. Кроме того, из страны «вымываются» наиболее продвинутые и предприимчивые люди — те, кто мог бы стать опорой для более диверсифицированной модели.

Децентрализация. На протяжении последнего десятилетия последовательно проводятся чрезмерная централизация и унитаризация с лишением регионов минимальных автономности и самостоятельности, что превращает гигантское разнообразие страны из ее конкурентного преимущества в тяжелую обузу. Попытка управлять огромной страной из единого центра с помощью универсальных решений без учета весьма различных региональных интересов приводит в политике к «выравниванию по средней», а в экономике — к хронической дотационности подавляющего большинства регионов. Верхушка региональных управленческих элит, влиятельные и авторитетные фигуры с опытом публичной политической деятельности заменяются чиновниками, чья управленческая эффективность крайне ограничена, особенно в ситуации кризиса или при осуществлении модернизации. Последнее усугубляет проблему, которую уже невозможно решить путем простого перераспределения полномочий.

Нетрудно заметить, что все эти «частные» тупики взаимосвязаны и составляют один большой тупик демодернизации. При оптимистическом сценарии власти удастся путем большого напряжения сил найти выход из того тяжелого положения, в которое она загнала самое себя и страну. Однако чем дальше страна движется в тупиковом направлении, тем дольше потом придется выбираться. Возникает и вопрос: не

пройдена ли уже точка невозврата? К тому же проблема часто усугубляется наличием замкнутого круга, разорвать который способен только масштабный кризис.

На фоне большого числа разнообразных серьезных проблем, с которыми сталкивается государство, выделяются три не просто более важные, но такие, от которых может зависеть само существование системы и даже страны и где критическая ситуация может возникнуть в любой момент. Это триада главных вызовов государству:

- Северный Кавказ;
- выход из строя технологической и социальной инфраструктуры;
- управленческий коллапс.

1. На Северном Кавказе острота накопившихся за долгие десятилетия проблем достигла такого уровня, что взрыв может произойти в любое время. Быстрого решения проблем там нет и быть не может. Необходима реализация долгой, тяжелой и весьма болезненной стратегии, направленной как на решение собственно кавказских проблем, так и на устранение тех, что присущи стране в целом, но на Кавказе принимают гипертрофированную форму: слабости институтов, персонализма и клановости, коррупции и др. Нынешняя тактика Москвы включает в себя, с одной стороны, ставку на архаичные местные политические элиты и покупку их лояльности щедрыми финансовыми вливаниями, а с другой — ужесточение контроля со стороны правоохранительных и контролирующих федеральных структур, которые возглавляют выходцы из других регионов. Подобная тактика не только не ведет к улучшению ситуации в перспективе, но способна сама спровоцировать взрыв.

2. Система вкладывает колоссальные силы и средства в геополитическую и геоэкономическую инфраструктуру, что само по себе является источником дохода для многих корпораций и ведет к повышению доходов в будущем. При этом она действует как временный собственник предприятия, т. е. стремится извлечь из него максимальный доход сейчас и не задумывается о будущем. В результате советская технологическая и социальная инфраструктура в основной массе не только не усовершенствована, но доведена до крайней степени изношенности. По отношению к технологической инфраструктуре это заметнее: выбытие дорог превышает строительство новых, и что ни месяц происходят масштабные техногенные катастрофы и аварии. Что касается социальной инфраструктуры и в первую очередь здравоохранения и образования, то это не так очевидно, отчего власть и общество не уделяют этому должного внимания, тем самым усугубляя негативные последствия в будущем.

3. В последние годы идут два по сути однонаправленных процесса: возрастает риск управленческих сбоев вследствие кризиса и быстро меняющихся условий, а также снижаются адаптивные способности си-

стемы, ее возможности держать удар. Система устроена так, что, с одной стороны, она может провоцировать кризисы что называется на ровном месте, без внешних толчков, а с другой — в силу ее неспособности купировать кризисы локальный может легко перерасти в общесистемный¹³. Модель возникновения и распространения кризиса, таким образом, может быть «низовой» и «верховой», а последствия для системы — самыми тяжелыми.

Некоторые эксперты, ссылаясь на российскую историю, считают, что с этими проблемами можно жить, причем достаточно длительное время, а также что исправить систему невозможно. Представляется, что сравнение с периодом «брежневского застоя» не вполне корректно. Прежде всего, в силу разных причин процессы развития и разложения идут сейчас гораздо быстрее, и путинский режим прошел полный цикл своего развития от зарождения до старческого маразма за десять лет. Кроме того, сейчас нет жесткости, унифицированности, закостенелости и безальтернативности, характерной для советского государства. И даже там, где ситуация изменилась к худшему, живы память и опыт, которые могут способствовать быстрому улучшению при изменении рамки.

Примечания

- 1 Каноническим примером является огромный, почти пятнадцатикратный рост расходов на безопасность за последние десять лет (с 2,8 млрд долл. в 2000 г. до 36,5 млрд в 2010-м) и на этом фоне резкий рост террористической активности в последние годы. См.: Путин. Итоги. Часть IV — Кавказский тупик // <http://www.rusolidarnost.ru/video/2011-02-07-putin-itogi-chast-iv-kavkazskii-tupik>.
- 2 Напомним историю, когда в августе 2009 г. командующий Воздушно-десантными войсками генерал Шаманов направил спецназ ВДВ, чтобы воспрепятствовать деятельности следователя Следственного комитета в связи с делом своего зятя — «авторитетного предпринимателя», объявленного в розыск по подозрению в покушении на убийство.
- 3 Такого рода понимание сетевого государства можно найти в недавно опубликованной книге «Россия как сетевое государство: что работает в России, когда не работают государственные институты?» (Russia as a Network State: What Works in Russia When State Institutions Do Not? / A. Moshes, V. Kononenko, eds. — [S. l.]: Palgrave Macmillan, 2011).
- 4 Волков В. Силовое предпринимательство. — М.: Летний сад, 2002. — 282 с.
- 5 Вырупаева Е. Вадим Волков: «Силовое предпринимательство будет всегда» // Дело. — 2011. — 15 апр. (http://sia.ru/index.php?section=412&action=show_news&id=123790&issue=165).
- 6 В последние годы практически ни одно из крупных решений на государственном уровне, затрагивающее интересы различных ведомств и корпораций, не было принято раз и навсегда. Обычной стала практика, когда решение сна-

чала официально принимается, а потом пересматривается, переносится или отменяется вовсе. Ярким примером здесь может служить замена единого социального налога страховыми взносами. Решение правительства о резком увеличении налоговой нагрузки на бизнес для сокращения дефицита Пенсионного фонда было принято осенью 2008 г. по настоянию Минздравсоцразвития и Минфина вопреки мнению Минэкономки и бизнес-сообщества. Первоначально предполагавшееся вступление новой системы в силу было перенесено с января 2010 г. на январь 2011 г. Потом, когда новая схема все же заработала, с одной стороны, стали ясны все ее минусы, а с другой — приблизились выборы, и президент распорядился срочно ее пересмотреть в сторону снижения нагрузки на бизнес.

- 7 Это особенно ярко проявилось на заседании Госсовета по развитию политической системы 22 января 2010 г., когда представители практически всех партий выступили за реформы в том или ином виде. Путин, призвав не допустить «украинизации» политической жизни России, заявил, что «...любой эффективной политической системе должна быть присуща здоровая степень консерватизма. Политическая система не должна дрожать как жидкий студень при каждом к ней прикосновении» (<http://edinros-37.ru/ceo/speaker435.php>).
- 8 Например, «Норильский никель».
- 9 Последнее заметно и по рейтингу сотни наиболее влиятельных политиков, составляемому «Независимой газетой»: если раньше число региональных лидеров в этом списке достигало двух десятков, то теперь оно упало буквально до нескольких человек. Зато резко возросло число руководителей корпораций, особенно силовых.
- 10 Несколько решений, принятые по разным ведомствам (лес, металлы, праворульные автомобили), которые наложилось одно на другое и в результате лишили значительную часть Приморья средств к существованию. Если бы кто-то просчитывал последствия, массовых протестов можно было избежать — при условии, что реализация этих решений сопровождалась бы некоей компенсацией для дальневосточников.
- 11 Одним из первых регионов, где разом заменили «варягами» целый ряд федеральных чиновников, была Тверская область в канун прихода на пост губернатора Дмитрия Зеленина в 2003 г. Понятно, что реальный контроль за ситуацией от этого не только не усилился, но резко ослабел. В 2010 г. после серии социальных протестов и провальных выборов практически одновременно заменили на приезжих начальников управления ГУВД и ФСБ в Иркутской области.
- 12 Интересно, что власть это пока не особенно беспокоит, и согласно внесенному в июле 2011 г. в Госдуму правительственному законопроекту о ротации федеральных чиновников, работающих в регионах, принцип ротации со сроком в три-пять лет распространяется на широкий круг руководителей и заместителей руководителей территориальных органов ведомств, осуществляющих контрольные и надзорные функции.
- 13 Наглядный пример развития событий по сценарию такого рода дан в статье: *Гонтмахер Е.* Сценарий: Новочеркасск-2009 // Ведомости. — 2008. — 6 нояб. (<http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/167542/>).

ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ЦЕНТРОМ и ПЕРИФЕРИЕЙ

Роберт Орттунг

В настоящей статье анализируется нынешнее состояние федерализма в России и перспективы его развития в течение ближайших десяти лет. Главный тезис состоит в том, что усилия Владимира Путина по централизации власти обеспечили федеральному правительству больший контроль над региональными политиками, но даже не ставили цели стимулировать эффективное экономическое развитие регионов. Федеральный Центр по-прежнему ставит во главу угла доходы от продажи нефти и газа. Ключевым ограничителем действий федеральной власти является коррупция, и реформам Путина ни в коей мере не удалось приблизить решение этой проблемы. Коррупция и далее будет определять ход развития, потому что из-за нее федеральное правительство лишь в малой степени способно контролировать региональную бюрократию. По мере тонкой настройки российским правительством методов контроля отношения между Центром и периферией в стране будут и далее трансформироваться в направлении централизации. Однако при устойчиво высоком уровне коррупции повышается вероятность инфраструктурных и/или экологических катастроф, что в сочетании с растущим недовольством в адрес нынешней власти может нарушить статус-кво системы.

Централизованная власть и механизмы контроля

Ситуация в регионах России обычно зависит от того, что происходит в Москве. Если элита в Центре относительно едина, то региональным элитам остается мало пространства для маневра. Однако если в московской элите возникает трещина, то региональные элиты могут играть на противоречиях

между лидерами в Центре и оказывать более заметное влияние на формирование политики. До сравнительно недавнего времени вокруг «путинской» системы существовал консенсус, объединявший центральные элиты.

Теперь, после десяти лет функционирования этой системы, политическая власть в Москве сконцентрирована в руках авторитарного режима, который стремится контролировать все ключевые политические институты России. Властные полномочия в стране сосредоточены в исполнительной ветви федеральной власти, в частности, у премьер-министра. И что самое важное, нынешние российские руководители упорно стремятся устранить любую неопределенность в политической жизни России, прежде всего это касается выборов, СМИ и судов. Они также «зачищают» политическое пространство от какой бы то ни было жизнеспособной оппозиции.

Осуществляя свою власть, федеральное правительство рассчитывает прежде всего на благоприятные цены на нефть. С 2000 г. рост цен на энергоносители обеспечивал лидерам в Центре необходимые ресурсы для того, чтобы держать в узде губернаторов. Поддержание существующей системы — дело дорогостоящее: доходы от продажи энергоносителей используются для кооптации федеральных и региональных элит и для обеспечения роста уровня жизни населения. Благодаря искусным действиям министра финансов Алексея Кудрина России удалось накопить достаточно денег, чтобы смягчить удары, нанесенные глобальным экономическим кризисом, разразившимся в 2008-м. Однако зависимость России от доходов, связанных с экспортом энергоносителей, и ограниченность накопленных на черный день сбережений не обеспечивают долгосрочную основу для роста и процветания в условиях, когда в мировой экономике нарастает неопределенность.

Отношения между Центром и периферией в России встроены в этот более широкий контекст. После прихода Путина к власти в конце 1999 г. федеральное государство установило эффективный контроль над региональными политиками и политическими процессами в регионах. В следующих разделах мы опишем эти методы контроля и присущие им ограничения. Этот анализ состояния нынешней системы позволит далее поговорить о возможных будущих изменениях.

Федеральные власти имеют в своем распоряжении обширный набор инструментов, которые они могут использовать для управления регионами. Ниже перечислены некоторые из них.

Ликвидация регионального представительства на федеральном уровне

Во время своего пребывания на посту президента Путин последовательно ограничивал возможности продвижения региональных инте-

ресов на федеральном уровне. Реформировав Совет Федерации, Путин заменил губернаторов и глав региональных законодательных собраний назначенцами, которых подбирают в Москве. Кроме того, президент реформировал систему выбора депутатов в нижнюю палату российского парламента. Начиная с выборов 2007 г. Россия перешла от системы, в которой половина членов парламента избиралась по одномандатным округам, к выборам всех членов парламента на пропорциональной основе по партийным спискам. Короче говоря, формальных механизмов, обеспечивающих влияние региональных интересов на федеральную политику, почти не осталось.

Назначение губернаторов

На региональном уровне ключевым элементом реформ Путина стала замена прямых выборов губернаторов фактическим их назначением президентом. Российские губернаторы не протестуют против прямого подчинения президенту, поскольку федеральное правительство оставляет им достаточно средств для удовлетворения их основных политических потребностей¹. Но теперь губернаторы уже не представляют региональные интересы. Скорее они являются проводниками федеральной политики в регионах. Как правило, главными приоритетами для Москвы являются поддержание порядка в регионах, т. е. недопущение массовых акций протеста, и обеспечение нужного числа голосов избирателей, что позволяет федеральным властям выигрывать парламентские и президентские выборы. При концентрации внимания на этих целях проблемы развития регионов отходят на второй план за исключением тех их аспектов, которые необходимы для предотвращения протестов и для достижения других краткосрочных политических целей.

Чтобы гарантировать преданность губернаторов федеральным целям, центральное правительство прибегает к различным стратегиям. Кое-где, например, в Татарстане, федеральные органы власти стараются кооптировать во власть влиятельных местных лидеров, доказавших свою способность обеспечивать стабильность в регионе. Эти лидеры хорошо представляют себе местную ситуацию и располагают связями, необходимыми для работы с локальными сетями чиновников и бизнесменов. В других случаях федеральные власти, наоборот, ставят во главе региона людей извне, рассчитывая на то, что такой «пришлый» губернатор будет стоять над этими локальными сетями и следить за тем, чтобы действия местных политиков не шли вразрез с целями Москвы. При выборе кандидатур на пост губернатора федеральные власти, похоже, принимают решения, исходя из каждой конкретной ситуации и с учетом различных местных факторов, а не руководствуются какой-то общей стратегией.

Экспертный анализ показывает, что, хотя назначение губернаторов упростило политическую систему России и облегчило контроль над региональными руководителями, фактически управление регионами не стало лучше. В частности, новая система, по-видимому, не способствовала экономическому росту за пределами столицы и Санкт-Петербурга².

«Единая Россия» как доминирующая партия

«Единая Россия» представляет собой механизм, позволяющий Кремлю управлять регионами. Она контролирует доступ к государственным ресурсам, распределяет ключевые административные должности, поставляет блага и услуги лидерам, элитам и избирателям, помогает амбициозным политикам подниматься на более высокие посты и разрешает споры между элитами³. По состоянию на начало 2010 г. 78 из 83 губернаторов являются членами этой партии, и она контролирует 81 региональное законодательное собрание. ЕР также выступает как система распределения среди своих сторонников ренты и назначений на официальные посты. Ключевые решения в региональных законодательных собраниях принимаются на заседаниях фракций ЕР.

Быстрый подъем «Единой России» резко изменил региональную политическую среду. Раньше местные законодательные органы состояли из независимых депутатов, которые обычно представляли различные сегменты регионального бизнеса. Бизнесмены шли в политику, видя в этом способ решения своих деловых проблем. Однако теперь оказывается, что лучше всего действовать через партию. Тем не менее сама по себе партия не имеет самостоятельной власти, она служит лишь инструментом, обеспечивающим Центру контроль на местном уровне, и помогает региональным политикам получить доступ к различного рода ресурсам централизованной политической системы.

Манипуляции на региональных выборах

Федеральные власти используют государственные ресурсы для манипулирования региональными и местными выборами. После того как на выборах в октябре 2009 г. «Единая Россия» завоевала подавляющее большинство — 70% мест, три другие партии в знак протеста покинули заседания Думы. Хотя этот демонстративный шаг не привел к каким-либо реальным переменам, он привлек внимание к тому, что в ходе подготовки к выборам и самого голосования «партия власти», возможно, совершала противозаконные действия. Действительно, по данным Центральной избирательной комиссии, власти отстранили от голосования 54% кандидатов от «Патриотов России», 26% от «Правого дела» и 33% от «Яблока», в то время как число кандидатов от ЕР, которым было отказано в регистрации, составило всего 0,5%⁴.

На региональных и местных выборах в марте 2010 г. правящая партия опять получила примерно те же 68% мест, но восприятие результатов выборов к этому времени существенно изменилось. Причина в том, что по схеме пропорционального представительства в четырех из восьми регионов, где проходили выборы, «Единая Россия» получила в региональных законодательных собраниях менее 50% голосов. Примечательно, что в марте 2010-го власти пытались манипулировать голосованием точно так же, как в октябре 2009 г., но привычные методы в среде протестного электората не сработали.

Хотя выборы мэров во многих городах России проходили на конкурентной основе, федеральные власти мало-помалу свертывают такую конкуренцию, заменяя ее процедурой назначения мэров — городских менеджеров — местными городскими советами. Кроме того, в 2009-м Дмитрий Медведев подписал закон, позволяющий местным советам отстранять от должности всенародно избранных мэров, действия которых им не нравятся.

Устойчиво сохраняющаяся состязательность некоторых выборов регионального уровня указывает на то, что способность федеральных властей манипулировать выборами имеет свои пределы. Однако, поскольку власти обычно не допускают до выборов многих потенциально популярных кандидатов от оппозиции, избиратели, как правило, не имеют возможности проголосовать за кандидата по принципу «кто угодно, только не тот, которого нас заставляют поддержать».

Устранение и/или кооптация оппозиции

Поскольку партийная организация «Единой России» практически монополизировала политический процесс, оппозиционным партиям трудно с ней конкурировать; победа оппозиции на выборах полностью исключена. Что касается общественных движений, то как только появляется потенциально мощное движение, власти стремятся кооптировать его лидеров и предотвратить перерастание его конкретных экономических или политических требований в более широкое сопротивление режиму⁵.

В 2006 г. был принят закон, затрудняющий работу неправительственных организаций (НПО) и направляющий практически все государственное финансирование группам, которые либо не являются политическими, либо следуют в фарватере Кремля⁶. Несмотря на ряд символических шагов президента Медведева в поддержку гражданского общества, его администрация продолжает политику Путина, создавая трудности для работы НПО, изводя их бесконечными проверками со стороны налоговой, финансовой, противопожарной и других инспекций; деятельность НПО также ограничивается путем применения антиэкстремистского законодательства, допускающего весьма широкое толкование.

В качестве инновационного шага, имеющего целью кооптировать и нейтрализовать оппозицию, президент Медведев поставил бывшего лидера оппозиции Никиту Белых на заметную должность — назначил его губернатором Кировской области. Перед Белых стоит сложнейшая задача повышения качества жизни в одном из самых депрессивных регионов России. Если он добьется успеха, его усилия сработают в поддержку нынешней системы, если же нет, Кремлю не составит труда уволить его как неэффективного руководителя.

Сбор информации и управление ею

На федеральном уровне Путин обладает монополией на информацию, с тем чтобы держать под контролем олигархов⁷. Кроме того, для российского руководства жизненно важно располагать точными данными о предпочтениях населения на всей территории России, чтобы оценить эффективность своей политики и предотвратить возможные вспышки недовольства. Так как электоральный процесс в России подконтролен властям, а политические дискуссии в СМИ ограничены довольно узким кругом участников, для получения информации о том, что происходит в стране, властям приходится опираться на другие источники.

Федеральное правительство тратит значительные средства на сбор информации в регионах. Частично эту функцию выполняют восемь представителей президента в соответствующих федеральных округах. Их офисы собирают подробные сведения об отдельных лицах и событиях в регионах. Эта информация стекается в администрацию президента. Параллельно с федеральными округами информацию о событиях в регионах собирает для Москвы Федеральная служба безопасности.

Кроме отслеживания общественных тенденций бюрократия также собирает сведения компрометирующего характера — финансовые, политические и личные, которые могут быть использованы, чтобы обеспечивать лояльность наиболее важных региональных должностных лиц (губернаторов, мэров и их заместителей).

Кроме того, власти опираются на данные опросов общественного мнения, проводимых разными учреждениями включая государственный ВЦИОМ, Фонд «Общественное мнение», который работает по государственным контрактам, и Левада-Центр, имеющий репутацию независимого. Данные, поступающие из таких источников, создают у федеральных властей представление об уровне поддержки «Единой России» и позволяют оценить объем «административного ресурса», который необходимо задействовать федеральному правительству, чтобы добиться желаемого результата на выборах⁸.

В России создана мощная машина пиара, которая используется в целях создания рамок для внутренних политических дискуссий как

на федеральном уровне, так и в регионах. Правительство России жестко контролирует федеральные СМИ, главным образом телевидение, гарантируя тем самым, что его послания дойдут до населения, и вытесняя критические журналистские материалы в СМИ с относительно небольшой аудиторией — в основном онлайн-овые и печатные. Серьезно ограничена также деятельность региональных СМИ. Многие важнейшие СМИ в регионах принадлежат региональным или местным властям либо финансируются ими, что фактически позволяет власти контролировать содержание информации. Сочетание массивированной подпитки регионов доходами от экспорта энергоносителей с «монологом власти», который обеспечивается контролем над СМИ, гарантирует нынешнему руководству общественную поддержку⁹.

Контроль над налоговыми и бюджетными органами

Федеральные власти по традиции строго контролируют сбор налогов и перераспределяют полученные доходы в соответствии с приоритетами, определяемыми Центром. Хотя в 2000 г. Путин унаследовал государство с весьма неэффективной налоговой системой, со временем он значительно усовершенствовал налоговые механизмы¹⁰. Региональные и местные органы власти по-прежнему недофинансируются и вынуждены постоянно бороться за сохранение контроля над теми ресурсами, которыми они обладают.

В 2003 г. Россия одобрила планы обширной реформы местного самоуправления, но неоднократно откладывала ее осуществление, так что начало реформы было в конце концов перенесено на 2011 г. Тем не менее как минимум 65 из 83 регионов реализуют свое право на реформу на добровольной основе. Ключевая проблема в этом процессе — определить объем имущественных и бюджетных прав муниципалитетов. Вряд ли эти реформы укрепят местные органы управления, поскольку они еще больше централизуют власть, передавая часть полномочий мэров губернаторам; к тому же местным властям по-прежнему не будет хватать финансовых ресурсов для надлежащего исполнения своих обязанностей. Поскольку налоговые полномочия местных властей весьма ограничены, у них мало возможностей самостоятельно формировать бюджет.

Громкие, амбициозные проекты

В дополнение к многочисленным механизмам контроля, перечисленным выше, федеральное правительство вкладывает значительные средства в амбициозные проекты, имеющие целью повысить престиж России за рубежом, а тем самым и среди жителей собственной страны. Самый заметный из них — это зимние Олимпийские игры, которые должны состояться в Сочи в 2014 г. На подготовку к этой Олимпиаде

российское государство планирует потратить, как заявил заместитель председателя правительства Дмитрий Козак в ходе рабочей поездки в Сочи в июле 2010 г., около 80 млрд руб.¹¹, причем большая часть необходимой инфраструктуры возводится с нуля. Правительство также рассчитывает на крупные частные инвестиции. В процессе строительства уже возникло несколько локальных конфликтов из-за намерения властей переселить часть местных жителей, чтобы освободить место для олимпийских объектов. Кроме того, критики режима считают, что Россия тратит на эти проекты огромные деньги, в то время как многие ее граждане живут в бедности.

Что касается Владивостока, то Медведев выделил 6 млрд долл. на строительство моста (стоимостью 1 млрд долл.), соединяющего материк с островом Русский, а также на развитие этого района в целом (модернизация аэропорта, строительство курортов, ресторанов и т. п.) к предстоящему здесь в 2012 г. саммиту организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС). Данный проект сталкивается с аналогичными инфраструктурными трудностями.

Использование репрессивного аппарата

Наконец, федеральное руководство использует широкий спектр репрессивных методов, чтобы и далее обеспечивать свое пребывание у власти. Федеральные власти принимают специальные меры для того, чтобы мелкие очаги протеста в различных регионах не превращались в общероссийское движение. Организаторам политических акций периодически не дают разрешение на проведение акций в популярных публичных местах. А если митинги все же проводятся, сотрудники милиции, как правило, их разгоняют.

Факторы, ограничивающие возможности нынешней системы

Хотя федеральное правительство имеет широкие возможности управлять регионами, оно сталкивается со значительными трудностями в реализации своей политики на местах. Среди ключевых факторов, ограничивающих возможности центральной власти, можно отметить следующие.

Повсеместная коррупция

Российское руководство уже давно говорит о проблеме коррупции и инициирует разного рода программы, предназначенные для ее искоренения. На практике от этих планов мало толку, так как они не

затрагивают корней явления. Кроме того, федеральные руководители используют обвинения в коррупции в качестве оружия против региональных элит, когда хотят по тем или иным причинам устранить каких-то их представителей. Тем не менее эта проблема очень серьезна: именно коррупция делает неэффективным федеральный контроль над ситуациями в регионах. Бюрократия, ориентированная главным образом на обслуживание собственных интересов, не видит проку в директивах из Центра.

Коррупция существенно ограничивает возможности Москвы на Северном Кавказе, где местные чиновники используют значительные объемы предоставляемой федеральной помощи в собственных интересах. Аналогичным образом крупные строительные и инфраструктурные проекты, реализуемые на федеральные средства, скажем, в Сочи и Владивостоке, пронизаны злоупотреблениями. Применительно к некоторым дальневосточным регионам можно говорить о сращивании местных органов власти с организованными преступными группировками.

Обширные коррупционные сети подрывают усилия по развитию регионов. К примеру, в Сибири и на Дальнем Востоке мелкие компании валят лес и вывозят необработанную древесину в Китай, где она обрабатывается и используется для производства мебели на экспорт. Допуская беспрепятственный контрабандный вывоз круглого леса, Россия фактически вывозит рабочие места, которые могли бы занять жители этих наиболее депрессивных регионов страны.

Бизнес в России по-прежнему остается опасным делом. Большой проблемой для российских компаний остаются противозаконные силовые поглощения, так называемое рейдерство. В ходе таких захватов собственность компаний переходит в руки группировок, действующих одновременно легальными и нелегальными методами, в частности с использованием принудительных банкротств, инсайдерских связей, милицейских рейдов и налоговых проверок, а также прямого насилия. Кроме того, практикуется присвоение фирм с крупными активами при помощи инсайдеров в банках. На эту проблему и ее негативное влияние на деловую среду жалуются как местные, так и иностранные бизнесмены.

Проблемы «принципал-агент» и контроль над губернаторами

Хотя теперь губернаторов назначает президент России, интересы региональных руководителей не обязательно совпадают с интересами их московского начальства. И в ситуации, когда потоки информации асимметричны, у губернаторов все-таки остается пространство для самостоятельного маневра, несмотря на обширные ресурсы, которыми располагают федеральные чиновники.

На местном уровне губернаторы сохраняют большую власть над региональным бизнесом, которому для продолжения своей деятельности приходится поддерживать хорошие отношения с властями. Хотя губернаторы в значительной мере утратили контроль над местными правоохранительными органами и частью финансовых потоков (в пользу федерального правительства), они все еще сохраняют важные рычаги влияния — контроль над некоторыми бюджетными фондами и местной общественной собственностью. Так что поддержка со стороны региональных руководителей может иметь решающее значение для успеха любого местного бизнеса.

Сложность подготовки нового поколения руководителей

Кроме проблемы сохранения контроля над нынешними региональными элитами, центральная власть испытывает трудности с подбором новых лидеров. Выходом из положения могли бы стать выборы, которые позволяют выявлять и продвигать таких лидеров. Но в отсутствие свободных и справедливых выборов эти каналы оказываются заблокированными, и российским властям приходится полагаться на другие механизмы подбора руководителей.

В частности, один из механизмов выявления и продвижения новых лидеров — это президентский кадровый резерв, созданный по аналогии с советской номенклатурной системой. Однако такая схема вряд ли будет благоприятствовать *политикам*, способным скоординировать и интегрировать различные интересы. Скорее она обеспечит продвижение наверх *бюрократов-менеджеров*, пользующихся поддержкой действующих лидеров.

Инфраструктурные катастрофы

В последнее время в России периодически происходят инфраструктурные катастрофы, вызывающие тяжелые последствия. Например, при затоплении машинного зала Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 г. погибло 75 человек, а ущерб составил миллиарды долларов. В результате взрывов 8 и 9 мая 2010 г. на шахте «Распадская», крупнейшей подземной шахте в России возле города Междуреченска в Кемеровской области, погибло более 90 горняков и спасателей и был нанесен большой ущерб российской черной металлургии, стремившейся с выгодой для себя воспользоваться ростом мировых цен¹².

Сами по себе такие аварии не ставят под вопрос легитимность режима. Но если их оказывается слишком много, а реакция властей на них не выглядит достаточно адекватной, они могут иметь и политические последствия. В последние дни существования Советского Союза

именно шахтеры сыграли важную роль в доведении протестов населения против режима до руководства страны. Серьезные аварии способны спровоцировать масштабный политический кризис.

Продолжающаяся вооруженная борьба на Северном Кавказе мешает проведению последовательной политики

Ситуация на Северном Кавказе (о положении на Северном Кавказе и возможных сценариях развития событий см. статью Алексея Малашенко в настоящем издании) создает значительные трудности для центральной власти, пытающейся ввести единообразные законы по всей стране. Один из примеров — суд присяжных. В нескольких случаях присяжные на Северном Кавказе — к великому неудовольствию российских правоохранительных органов — отказывались признать виновными обвиняемых в терроризме. В результате в 2009 г. Медведев подписал закон об изменениях в судебном производстве, согласно которым дела по обвинению в терроризме больше не подлежат рассмотрению в судах присяжных. Таким образом, тяжелая обстановка на Северном Кавказе вынудила Россию ограничить проведение реформы, которую многие наблюдатели оценивали как прогрессивное начинание.

Ухудшение ситуации в Сибири и на Дальнем Востоке

Сибирь и Дальний Восток, несмотря на наличие там огромных запасов природных ресурсов, по-прежнему относятся к числу самых бедных регионов России. После распада Советского Союза они пережили отток капитала и рабочей силы, что привело к сокращению населения и хроническому демографическому кризису. Из-за высоких транспортных тарифов эти районы фактически отрезаны от европейской части России. И федеральные, и региональные политики выражают озабоченность все большей зависимостью Дальнего Востока от более мощной китайской экономики к югу от российских границ, хотя часто эти во многом справедливые опасения значительно раздуваются региональными политиками, которые таким образом рассчитывают добиться от Москвы увеличения федеральной помощи.

Москва стремится развивать энергетический сектор в Сибири и на Дальнем Востоке, в первую очередь в целях более эффективной интеграции этих территорий с остальной Россией. Ожидается, что через несколько лет будет закончено строительство нефтепровода, соединяющего Восточную Сибирь с тихоокеанским побережьем. Кроме того, подготовлено несколько проектов строительства газопровода для продажи газа в Китай. Это также помогло бы России географически диверсифицировать продажи энергоносителей (в настоящее время основной

экспортный поток российских энергоносителей идет в Европу). Однако существуют опасения, что тем самым Россия будет способствовать дальнейшему прогрессу быстро растущей экономики Китая, который станет оказывать еще большее влияние на данный регион.

Те тренды, которые прослеживаются в отношениях между Центром и периферией в настоящее время, вероятно, продолжатся в устойчивой линейной форме и в следующее десятилетие. Однако эти тенденции так же чреваты потенциальными переломами, которые трудно предсказать заранее. Ниже мы поочередно рассмотрим каждую из этих категорий — линейные и нелинейные процессы.

Линейные тренды

Хроническая коррупция

Центральной проблемой, затрагивающей все аспекты политической жизни России, в том числе и эффективность контроля центрального правительства над регионами, является коррупция. Широкое распространение коррупции означает, что бюрократия не выполняет распоряжения центральной власти, действуя вместо этого в собственных интересах. После вступления в должность президент Медведев уже дважды — в конце 2008-го и в мае 2010 г. — представил две широко разрекламированные программы борьбы с коррупцией. Но ни одна из них скорее всего не будет эффективной, потому что они не подкреплены ни свободными и справедливыми выборами, ни независимыми судами, ни интенсивными публичными дискуссиями по ключевым вопросам.

Ужесточение контроля над политической системой

Второй тенденцией является ужесточение контроля федерального правительства над политической системой. Первая (с начала ее действия) поправка к Конституции 1993 г., принятая в декабре 2008-го, продлила срок президентских полномочий с четырех до шести лет, а думских — с четырех до пяти лет.

Продвижение экономических реформ в отсутствие политических изменений

Федеральная власть стремится одновременно сохранить жесткий контроль над федеральной системой и модернизировать экономику России, заставив ее работать более эффективно и результативно. С точки зрения совмещения этих задач интересным примером являются попытки сократить субсидирование цены природного газа для населения.

В последнее десятилетие Россия постепенно поднимала цену на газ для местных пользователей (и граждан, и предприятий), но они по-прежнему платят за него гораздо меньше, чем европейские потребители.

Ведущую роль в усилиях Кремля по поддержанию политической стабильности в стране играет «Газпром», который правительство России использует для субсидирования энергетических нужд российских потребителей¹³ (компания продает на внутреннем рынке России 51% добываемого газа, но получает от этого лишь 18% своих доходов¹⁴).

Политика России в отношении внутренних субсидий со временем эволюционирует, но политическое руководство всячески избегает быстрого повышения цен и доведения их до уровня, который мог бы вызвать серьезное недовольство российских потребителей. 30 ноября 2006 г., когда казалось, что России не хватит газа для удовлетворения своих внутренних и экспортных потребностей, был принят план «шоковой терапии» — повышения внутренних цен до уровня экспортных (европейских) в течение пяти лет, т. е. до 2011 г.¹⁵ Однако этот план не был реализован, а затем и вообще был снят с повестки дня. В середине 2009 г. правительство опасалось, что повышение цен на энергоносители для местных пользователей нанесет ущерб экономике как раз в то время, когда ВВП страны стремительно падал. Поэтому 15 июля 2009-го было решено отложить повышение цен, запланированное в 2006-м, на неопределенный срок. Однако как только в марте 2010-го экономические перспективы страны стали выглядеть более благоприятно, «Газпром» снова вернулся к своему плану отмены внутренних субсидий, на этот раз наметив его реализацию на 2014 г. Кроме того, ожидается, что цены на электроэнергию к 2013-му вырастут на 83%.

К этому времени станет понятно, как далеко федеральные руководители могут зайти в «рационализации» цен на энергию, не подвергая угрозе в то же время политическую стабильность.

Нарастание акций протеста в ответ на экономические неурядицы и политический контроль

В условиях глобального экономического кризиса российские потребители нередко выражают недовольство растущими экономическими трудностями. Обычно такие протесты связаны с повышением налогов и платы за коммунальные услуги, повсеместной коррупцией, безработицей и общим снижением уровня жизни в последние годы.

Самыми заметными были акции на Дальнем Востоке, где импортеры и покупатели зарубежных автомобилей протестовали против решения федерального правительства увеличить импортные пошлины, чтобы защитить отечественных автопроизводителей.

Тем не менее масштабы участия россиян в акциях протеста невелики. А кроме уличных протестов у россиян мало возможностей реально

воздействовать на политический процесс, потому что российские демократические институты не поощряют участие в нем населения. Соответственно усиление централизованного политического контроля в сочетании с нарастающими экономическими трудностями сделает систему более хрупкой, что может привести к непредсказуемым последствиям.

Точки перелома в нелинейных процессах

Наиболее вероятно, что в краткосрочном плане проблемы нынешнего режима будут связаны с недостаточно эффективной реакцией на природные катастрофы и крупномасштабные промышленные аварии. Сценарий может быть примерно таким: коррупция в сфере надзора за строительством и обслуживанием объектов инфраструктуры влечет за собой катастрофические, с многочисленными жертвами тяжелые аварии в школах, жилых домах, на плотинах и других объектах. И если федеральное правительство окажется не в состоянии компетентно реагировать на это, можно ожидать масштабных беспорядков в регионах и сомнений в легитимности федеральных элит. Одно такое событие не спровоцирует кризиса легитимности, но несколько подобных инцидентов в течение короткого периода времени — вполне могут.

Аналогичные трудности могут быть спровоцированы и экологической катастрофой, вызвавшей, например, серьезный дефицит питьевой воды или сильное загрязнение воздуха в крупной городской агломерации. Во многих частях страны окружающая среда и так уже испытывает чрезмерные нагрузки, хотя в настоящее время эти проблемы мало кого волнуют за исключением горстки активистов¹⁶.

В случае серьезной дестабилизации, вспышек хаоса и насилия на Северном Кавказе, например, в результате покушения на Рамзана Кадырова и/или его убийства, федеральное руководство в Москве столкнется с очень значительными проблемами.

Провалы в подготовке к саммиту АТЭС 2012 г. и к Олимпийским играм в Сочи в 2014-м также могут поставить под сомнение легитимность и компетентность режима.

В более долгосрочной перспективе отсутствие согласованной стратегии развития может привести к появлению целого поколения региональных лидеров, опасаящихся выдвигать какие бы то ни было инициативы, что привело бы к политическому и экономическому упадку. Но и такая система могла бы существовать в течение многих десятилетий, поскольку Россия скорее всего по-прежнему будет с выгодой продавать свои энергоносители.

Россия-2020

В этом разделе мы проанализируем два возможных сценария развития России. При первом нынешние тенденции продолжатся в ближайшие десять лет. Второй сценарий позволяет сделать более оптимистичный прогноз.

Инерционный сценарий

Если исходить из нынешней ситуации и предполагать, что основные сегодняшние тренды сохранятся, то в будущем Россию скорее всего ожидает политическая стагнация в условиях «путинского» режима: с управляемым (но главным образом инертным) гражданским обществом, скромным экономическим ростом и продолжающимся использованием доходов от экспорта природных ресурсов. Определяющей чертой системы по-прежнему останется коррупция вопреки тщетным усилиям властей искоренить это зло.

Согласие между элитными группами в Центре относительно устройства политической системы России может дать трещину. Господствующие группы будут стремиться к политическому контролю как наиболее важной цели системы, а небольшое, но активное меньшинство центральных элит будет бороться за улучшение условий для развития малого и среднего бизнеса и вести кампанию против коррупции и рейдерства.

В условиях нынешней «вертикали власти» политики и бизнесмены станут концентрировать усилия на преследовании краткосрочных интересов. Некоторые компании, конечно, будут вкладывать деньги в технологии и импорт новых методов производства с Запада, но большинство будет довольствоваться получением прибыли от существующей инфраструктуры в ее нынешнем виде.

В отсутствие жестких директив из Центра региональные элиты вряд ли решатся на инновационную деятельность на местах. Вместо этого они будут выделять ресурсы на поддержание порядка, работая прежде всего с региональными бизнес-элитами. Эти последние фактически будут держать региональные рынки закрытыми и препятствовать расширению конкуренции.

Несмотря на рост недовольства нынешними элитами, население в целом останется политически пассивным и не будет принимать особого участия в общественной жизни. Усилия тех, кто пытается способствовать более широкому участию граждан в деятельности политических партий, организаций общественного контроля и экологических групп, в целом не принесут успеха. Граждане в своем большинстве будут заниматься улучшением личного благосостояния, а не добиваться более широкого социально-экономического прогресса.

Основными звеньями, связывающими воедино экономику и страну в целом, по-прежнему будут представители большого бизнеса — энергетические и металлургические компании, финансовые учреждения, а также компании, занимающиеся производством и дистрибуцией потребительских товаров. Такие компании станут во все большей степени играть роль проводников влияния России в Сибири и на Дальнем Востоке. Малый бизнес будет продолжать расти умеренными темпами, но не настолько активно, чтобы трансформировать местные экономические и политические системы.

Северный Кавказ останется зоной насилия и коррупции, а также источником нестабильности внутри России, с эпизодическими терактами не только в самом регионе, но и в других частях страны. Усилия государства по развитию бизнеса и созданию рабочих мест в этих краях окажутся малоэффективными из-за продолжающейся борьбы с боевиками и из-за поддержки Центром Рамзана Кадырова, власть которого будет только укрепляться. Продолжится отток людей с Дальнего Востока.

В целом неспособность федерального правительства справиться рутинными методами с растущим недовольством приведет к более широкому использованию репрессивных мер.

Оптимистический сценарий

Более оптимистичный сценарий развития России предусматривает раскол федеральной элиты и победу сторонников модернизации экономики над сторонниками сохранения широкого политического контроля, что будет способствовать постепенной демократизации системы. В этом случае послепутинская элита, придя к власти, начнет реализацию программы, направленной на обеспечение большей прозрачности политического процесса, участия в нем общественности и постепенного уменьшения масштабов коррупции при принятии политических решений. Власти будут постепенно переходить к практике беспристрастного соблюдения законов, а население станет постепенно с большим уважением относиться к политическим институтам страны. И политики, и руководители бизнеса перестанут заикливаться только на краткосрочных выгодах и начнут более эффективно инвестировать в инфраструктурные проекты, такие как строительство дорог и расширение доступа в Интернет.

Несмотря на перенос акцента с политического контроля на эффективное экономическое развитие, между федеральными элитами по-прежнему не будет согласия относительно того, как лучше диверсифицировать экономику России. Хотя сторонники сохранения политического контроля будут по-прежнему делать упор на энергетическую отрасль, видя в ней надежный источник доходов, позволяющий им укреп-

пить свою политическую власть¹⁷, сторонники большей диверсификации будут исходить из того, что развитие новых отраслей и секторов экономики приведет к плюрализации политической системы, и станут поддерживать инновации, видя в них способ увеличить свой политический вес в системе¹⁸. Продолжатся попытки повысить цены на энергоносители для местных потребителей, что, в свою очередь, побудит промышленность использовать энергию более эффективно, хотя масштабы субсидирования все равно останутся значительными.

По мере нарастания неопределенности в Центре регионы будут все активнее принимать собственные инновационные стратегии. С ослаблением политического контроля региональные элиты смогут вернуться в политику и приступить к решению собственно региональных проблем.

С увеличением прозрачности и постепенным снижением уровня коррупции откроется пространство для дальнейшего развития малого бизнеса — в дополнение к уже существующим и действующим крупным компаниям.

Траектории развития: 2010—2020 гг.

Определяющим фактором в развитии отношений между Центром и периферией может стать ослабление позиций тех представителей политической элиты, которые выступают за жесткий политический контроль в стране как лучший способ управления и поддержания порядка. Это может произойти в результате поражения данной группировки в политической борьбе и выхода на первый план сторонников либеральных экономических реформ, направленных на борьбу с коррупцией, диверсификацию экономики и ликвидацию нынешней зависимости экономики от экспорта энергоносителей.

Избирательный цикл 2011—2012 гг. — важный рубеж такого эволюционного развития. Команде Путина — Медведева придется определиться, хочет ли она сохранить существующую централизованную систему или следует допустить появление реальной политической оппозиции. Сегодня среди политически влиятельных элит растет понимание того, что нынешняя система в России не работает, но пока нет и серьезной поддержки альтернативного пути, предусматривающего демократизацию¹⁹.

Этот определяющий политический процесс будет проходить не линейным и последовательным образом, а рывками. Высвобождение различных региональных интересов, которые в настоящее время сдерживаются, может заставить элиту отказаться от многих стратегий последних лет.

Роль внешних воздействий

Российская политика федерализма уязвима для многих внешних воздействий. В частности, политическая система России сильно зависит от мировых цен на сырьевые товары (особенно на нефть и природный газ), от угроз, связанных с подъемом Китая, от событий на Южном Кавказе и от демонстрационного эффекта — сравнения жизни россиян в приграничных районах с жизнью их соседей по другую сторону границы.

Сохранение централизованного контроля над страной таких размеров, как Россия, — дорогое удовольствие. Вследствие экономического кризиса в России резко возросли бюджетные расходы на социальную поддержку и помощь населению в целях поддержания политической стабильности. Для финансирования этих задач России необходимо обеспечить постоянный приток доходов от экспорта энергоносителей. Достижимая такими способами стабильность несет в себе значительные риски, поскольку цены на сырье крайне нестабильны.

По словам министра финансов Алексея Кудрина, чтобы избежать дефицита федерального бюджета в 2010-м, России нужно, чтобы нефть стоила 95 долл. за баррель²⁰. Между тем в течение года цена на нефть колебалась в пределах от 70 до более чем 80 долл. за баррель. Если она останется на этом уровне, то в 2011-м дефицит бюджета России составит 4% ВВП²¹.

Значительная доля доходов России от продажи энергоносителей приходится на газ. В 2009 г. цена на газ была привязана к цене на нефть. Однако в будущем цены на газ, вероятно, станут менее устойчивыми и в своей динамике не будут следовать за ценой на нефть. Когда-то Россия была уверена в своей позиции на газовом рынке, поскольку на ее долю приходилась четверть мировых поставок природного газа. Но в результате «газовой революции», связанной с интенсификацией разработок сланцевого газа в разных странах, спрос на газ, поставляемый из России, уже не столь устойчив, как раньше. К тому же Катар резко увеличил свои возможности экспорта сжиженного природного газа, и в Европе построено несколько новых терминалов для приема таких поставок. Все эти события в совокупности вынуждают Россию пересмотреть в сторону понижения цены, оговоренные в ее долгосрочных контрактах с европейскими покупателями.

Ожидается, что нынешнее перенасыщение газового рынка продлится три-четыре года, так что цены на природный газ в течение этого периода, по-видимому, будут низкими. Однако как только мировая экономика снова начнет расти и потребление увеличится, Россия снова сможет получать сверхприбыли.

Второй внешний фактор — это быстрый экономический подъем Китая. Россия уже давно учитывает этот фактор, составляя планы для

Дальнего Востока и Сибири. И если после окончания строительства трубопровода из Восточной Сибири в Дацин продажа нефти, как ожидается, увеличится, то продажа газа вряд ли начнется раньше 2020-го из-за того, что пока сторонам не удастся определить справедливую цену.

Наконец, у жителей некоторых приграничных регионов, таких как Калининградская область, нарастает разочарование, поскольку они могут сравнивать свое положение с положением соседей. Если не удастся приблизить уровень жизни россиян к уровню жизни их ближайших соседей, в особенности в странах Балтии, страна может столкнуться с недовольством населения этой области.

Меры для оптимизации траектории

Россия могла бы сделать некоторые шаги с целью оптимизировать траекторию развития в отношениях между Центром и периферией. Эти шаги лишь положили бы начало процессам, для которых потребуется гораздо больше времени, чем десять лет, но по крайней мере они бы обеспечили России более оптимистический путь развития в дальней перспективе.

Первым шагом могло бы стать признание законности региональных интересов и необходимости их учета на федеральном и региональном уровнях, иными словами — восстановление представительства регионов в избирательном процессе. Это означает восстановление одномандатных округов на выборах в Думу, а также право для жителей каждого региона избирать собственного губернатора. Конечно, нет никакой гарантии, что в результате таких выборов к власти придут эффективные руководители, но они все же дадут российским избирателям возможность самим выдвинуть тех лидеров, которые будут определять политику их региона. Хотя губернаторы, избранные в период между 1996 и 2004 гг., часто создавали в регионах собственные авторитарные режимы, ограничения в сроках, отслеживание их деятельности с федерального и местного уровней власти, а также активные СМИ и гражданское общество могли бы стать эффективным ограничителем региональной исполнительной власти и заставить ее более чутко реагировать на местные проблемы.

Точно так же восстановление политического пространства для эффективной деятельности оппозиции на федеральном и региональном уровнях могло бы способствовать существенному снижению коррупции в России. Возрождение оппозиции позволит российской властной системе выявлять и продвигать наверх новых политических лидеров гораздо эффективнее, нежели с помощью списков, формируемых бюрократическими методами.

Возрожденная оппозиция расширила бы пространство для формирования гражданских групп. В нынешних условиях политическая пассивность россиян связана с тем, что они не могут повлиять на события в общественной сфере. Тем не менее в определенные моменты и при определенных условиях они готовы проявить активность. Так, ассоциации водителей активизировались, когда государственная политика стала явно нарушать права личности, например, значительно повышая импортные пошлины или вводя иные ограничения на импорт автомобилей. Шахтеры также действовали активно и организованно, защищая свои права в политической сфере. Мобилизующими факторами могут стать также проблемы окружающей среды и городского планирования.

Хотя многим россиянам доступен весьма широкий спектр информации, большинство их все же получает информацию из телевизионных передач. Отказ от нынешнего масштабного государственного контроля над национальным и региональным телевидением мог бы способствовать широкому общественному обсуждению важнейших вопросов, стоящих перед российским обществом.

Эффективное осуществление этих мер позволило бы обществу постепенно искоренить коррупцию. Уменьшение всепроникающей коррупции в России, в свою очередь, дало бы дальнейший толчок эволюции в направлении гораздо более представительной федеральной системы, которая будет более гибко реагировать на нужды населения.

Примечания

- 1 Чирикова А. Е. Региональные элиты в современной России: Концептуальные дискуссии и политическая практика // Россия и соврем. мир. — 2009. — № 1. — С. 154—172; английский перевод: *Chirikova A. E. Regional Elites in Contemporary Russia* // Russian Politics and Law. — 2010. — Vol. 48. — № 1. — Jan.—Feb. — P. 21—39.
- 2 Пять лет системе назначения глав регионов в РФ / Междунар. ин-т полит. экспертизы (МИПЭ); Агентство «Minchenko GR consulting». — [Б. м.], 17 марта 2010.
- 3 *Reuter O. J. The Politics of Dominant Party Formation: United Russia and Russia's Governors* // Europe-Asia Studies. — 2010. — Vol. 62. — № 2. — Mar. — P. 295.
- 4 Единый день голосования 11 октября 2009 г. / ЦИК // <http://www.cikrf.ru/newsite/news/cik/2009/10/23/vist.jsp> (сайт посещен 14 нояб. 2009).
- 5 Так случилось со «Свободой выбора» — организацией, созданной в 2005-м в связи с предполагаемым запретом на автомобили с правой рулевой колонкой. В конечном счете под давлением властей эта организация свела свою деятельность к проблемам введения обязательных ремней безопасности для детей, полностью отказавшись от борьбы за более широкие перемены. См.:

- Fossato F., Lloyd J., Verkhovsky A.* The Web That Failed: How Opposition Politics and Independent Initiatives Are Failing on the Internet in Russia / Univ. of Oxford; Reuters Inst. for the Study of Journalism. — [S. l.], Sept. 2008. — P. 41–49.
- 6 An Uncivil Approach to Civil Society / Human Rights Watch. — [S. l.], June 2009 (<http://www.hrw.org/en/reports/2009/06/16/uncivil-approach-civil-society>).
 - 7 *Gaddy C. G., Ickes B. W.* Russia after the Global Financial Crisis // *Eurasian Geography and Economics*. — 2010. — Vol. 51. — № 3. — May–June. — P. 299.
 - 8 Подробно см.: *Галицкий Е., Кертман Г., Преснякова Л., Чуриков А.* Прогнозирование электорального поведения на региональных выборах: методика ФОМа // Социальная реальность. — 2006. — № 4 (<http://socreal.fom.ru/files/sr0604-105-122.pdf>).
 - 9 *Linan M. V.* Putin's Propaganda Legacy // *Post-Soviet Affairs*. — 2009. — Vol. 25. — № 2. — P. 137.
 - 10 *Appel H.* Is it Putin or Is it Oil? Explaining Russia's Fiscal Recovery // *Post-Soviet Affairs*. — 2008. — Vol. 24. — № 4. — Oct.—Dec. — P. 301–323.
 - 11 Точных оценок, во сколько реально обойдется госбюджету и частным инвесторам Олимпиада-2014, пока нет; разница в оценках затрат составляет от 185 млрд руб. до почти 1 трлн руб. См.: *Наумов И.* Сочи не знает себе цену // Независимая газ. — 2010. — 9 авг.
 - 12 <http://www.businessweek.com/news/2010-05-21/raspadskaya-pledges-coal-supply-to-russia-after-blast-update2.html>.
 - 13 *Van Der Meulen E. F.* Gas Supply and EU-Russia Relations // *Europe-Asia Studies*. — 2009. — Vol. 61. — № 5. — July. — P. 847.
 - 14 *Pirani S.* The Impact of the Economic Crisis on Russian and CIS Gas Markets. — Oxford: Oxford Inst. for Energy Studies, Nov. 2009. — P. 45. Будучи корпорацией, чья цель — извлечение прибыли, «Газпром», вероятно, предпочел бы установить рыночные цены и для своих внутренних клиентов. Однако после назначения главой «Газпрома» Алексея Миллера (вскоре после того, как Путин стал президентом в начале 2000-го) новое руководство компании строит следует политическим предписаниям Центра. См.: *Stem J. P.* The Future of Russian Gas and Gazprom. — Oxford: Oxford Univ. Press, 2005. — P. 197.
 - 15 *Sagers M. J.* Developments in Russian Gas Production since 1998: Russia's Evolving Gas Supply Strategy // *Eurasian Geography and Economics*. — 2007. — Vol. 48. — № 6. — P. 657.
 - 16 *Yablokov A.* The Environment and Politics in Russia // *Russian Analytical Digest*. — 2010. — № 79. — May 27.
 - 17 *Dunning Th.* Resource Dependence, Economic Performance, and Political Stability // *J. of Conflict Resolution*. — 2005. — Vol. 49. — № 4. — Aug. — P. 451–482.
 - 18 Эта аргументация существенно отличается от предложенной Клиффордом Гэдди и Барри Икесом. Они утверждают, что споры вокруг диверсификации являются просто попыткой разного рода людей перехватить контроль за энергетической рентой. Но они не учитывают того, что зависимость экономики от доходов, получаемых от продажи природных ресурсов, влечет за собой серьезные политические последствия. Такая экономика благоприятствует авторитаризму и его увековечению. См.: *Gaddy C. G., Ickes B. W.* Op. cit.

- 19 *Гельман В.* Тупик авторитарной модернизации // Pro et Contra. — 2009. — Сент.—дек. — С. 51.
- 20 См., например: Высказывания А. Л. Кудрина информационным агентствам по итогам коллегии Минфина, посвященной финансовой грамотности населения РФ. 25 мая 2010 года // http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?&show_all4=1&id4=9739); Минфин РФ: В бюджет на 2011-2013гг. нужно заложить нефть по 70 долл. // <http://top.rbc.ru/economics/25/05/2010/411640.shtml>.
- 21 BOFIT Weekly. — 2010. — May 28.

РЕВОЛЮЦИОННАЯ ВОЕННАЯ РЕФОРМА В РОССИИ: ПЕРСПЕКТИВЫ до 2020 г.

Павел Баев

Введение

Особенностью анализа возможного хода преобразований в российских Вооруженных силах на период до 2020 г. является крайняя непродолжительность хронологической базы для экстраполяции. Обычно для достаточно убедительного прогноза на десять лет необходимы данные за такой же период, а лучше даже за два десятилетия. В принципе двадцать лет постсоветской истории России обеспечивают именно такую базу для экстраполяции. Проблема, однако, стоит в том, что начиная с осени 2008 г. российская военная составляющая вступила в фазу реформ с настолько радикальными задачами, что их можно сравнить лишь с гайдаровской «шоковой терапией» 1992—1993 гг., коренным образом перестроившей российскую экономику¹.

Задним числом решение приступить к столь далеко идущим и болезненным реформам как раз в момент начала катастрофического экономического кризиса представляется, мягко говоря, спорным. Преобразования осуществляются с необычайной решительностью, но тем не менее они столкнулись с серьезными проблемами — и перспективы реформы выглядят не слишком обнадеживающими. Попытки построить обычный инерционный сценарий, т. е. экстраполировать текущие тенденции, снижая амбициозность задач и продлевая сроки их исполнения,

наталкиваются на все более очевидный парадокс: логика революционного преобразования военной составляющей не совместима ни с экономическим базисом, ни с политической надстройкой.

Действительно, сильный экономический спад в России в 2009 г. продемонстрировал не только уязвимость ее топливно-энергетического и металлургического секторов по отношению к колебаниям мировых цен, но и невозможность повторения «золотого века» нефтяного благосостояния 2000-х годов. Таким образом, можно считать фактом, что объем ресурсов, которые можно будет выделить для преобразования Вооруженных сил в нынешнем десятилетии, крайне ограничен независимо от того, насколько успешным окажется общий проект «модернизации» России. Что же касается политического аспекта проблемы, есть основания предполагать: глубоко коррумпированная «сверхуправляемая демократия» (как недавно назвали российскую политическую систему три видных эксперта) не только не может, но и не хочет создать современную и боеспособную военную структуру². Уверенная в себе и своих силах армия неизбежно станет влиятельным политическим игроком с собственной программой, и Кремлю, возможно, будет все труднее держать под контролем командование Вооруженных сил.

Эта неустойчивость проходящих реформ создает методологическую проблему в ходе анализа: неизбежные изменения в военном строительстве становятся зависимой переменной, определяемой трансформацией политического режима (о которой нельзя сказать ничего определенного) и еще более неясными перспективами оживления в экономике (или продолжения стагнации). Александр Гольц в своей статье в настоящей книге решает эту проблему, излагая сценарии, сочетающие военные и политические аспекты развития событий; я попробую применить иной метод преодоления чрезмерной детерминированности. Буду исходить из двух основных предположений: а) нынешний политический режим сохранится до 2020 г., а неуклюжая конструкция «тандема» будет отброшена, и на пост верховного главнокомандующего вернется Владимир Путин; б) в экономике темпы роста будут невысокими, но и серьезных «спазмов» не произойдет. Ни одно из этих допущений нельзя считать стопроцентно обоснованным: в частности, я сам не раз утверждал, что крушение модели «нефтяного благосостояния» породило фундаментальный кризис системы «путинизма», подорвав логику ее существования³. Тем не менее представляется полезным проанализировать возможную эволюцию военного строительства в условиях существующей довольно косной политико-экономической системы.

Итак, цель статьи — рассмотреть достаточно узкий спектр возможностей для преобразования российских Вооруженных сил на период до 2020 г., ограниченный такими предпосылками, как внутрипо-

литическая стабильность и сохранение недемократического режима, построенного и возглавляемого Путиным. Таким образом, главным фактором при определении тех или иных приоритетных направлений военной реформы в условиях стагнации государственности станут изменения в сфере безопасности, прежде всего внешние вызовы. Пока что Россия существует в благоприятной обстановке низкого уровня угроз в сфере безопасности (за исключением внутривойсковых кризисов высокой интенсивности), но эта ситуация вряд ли сохранится в третьем десятилетии ее постсоветской истории. События вроде войны с Грузией в августе 2008 г., вспышки насилия и дестабилизации на Северном Кавказе в 2009 г. или кровавой бойни в Ошском регионе Киргизии в 2010 г. расстроят расчеты Москвы на сохранение статус-кво и потребуют реакции военными средствами. Характер этой реакции будет зависеть от имеющихся у нее инструментов — и одновременно повлияет на процесс их создания и отладки. Статья начинается с краткого обзора первых результатов реформы, затем рассмотрено положение дел в ядерном компоненте и обычных вооруженных силах, наконец, завершает ее общая оценка рисков, которым российской армии придется противодействовать.

Реформа достигла этапа необратимости, но столкнулась с серьезными трудностями

Начало радикальной реформы Вооруженных сил в октябре 2008 г. стало большой неожиданностью, особенно с учетом того, что у их командования были все основания ожидать награды за блестящую победу над Грузией двумя месяцами ранее. Задним числом, однако, представляется очевидным, что ее подготовка началась намного раньше, вскоре после знаменитой мюнхенской речи Путина в феврале 2007 г., когда пост министра обороны после Сергея Иванова достался Анатолию Сердюкову, совершенно неожиданному кандидату. Начальная фаза реформы, особенно болезненное сокращение офицерского корпуса вдвое, рассматривается в целом ряде работ, и описывать ее вновь вряд ли необходимо⁴.

Важно, однако, попытаться дать общий анализ достижений и неудач «перестройки» в военной сфере, особенно потому, что официальные отчеты носят неизменно оптимистический характер, а Министерство обороны отказывается вступать в любые дискуссии о результатах и дальнейшем направлении своих усилий. Чрезвычайная закрытость процесса принятия решений, пожалуй, выдает неуверенность реформаторов, связанную не только с их изолированным положением в среде профессиональных военных, но и с отсутствием прочной политической

поддержки. Действительно, президент Дмитрий Медведев в роли верховного главнокомандующего выглядит далеко не убедительно и старается не иметь дела с важнейшими проблемами военной реформы (кстати, и само слово «реформа» в этой связи не употребляется), проявляя внимание в основном к социальным вопросам вроде предоставления офицерам жилья. Он также выдвигает идею «инновационной армии» в качестве элемента своей программы «модернизации», в частности, ставит задачу довести долю современных систем на ее вооружении до 70%. Характерно, однако, что в его статье-манифесте «Россия, вперед!» военным делам посвящены лишь две фразы: «И, само собой разумеется, Россия будет хорошо вооружена. Достаточно, чтобы никому не пришло в голову угрожать нам и нашим союзникам»⁵. Что же касается премьера Путина, то он часто лично вникает в проблемы военных научных исследований и разработок, но в целом остается в стороне от стратегических вопросов, давая понять, что военное строительство находится вне сферы его обязанностей.

Таким образом, правящий дуумвират открещивается от «права собственности» на революционную реформу, оставляя ее министру обороны Сердюкову, с недюжинной решимостью продвигающему реализацию непопулярных мер и преодолевающему сопротивление военной бюрократии. Он никогда не претендовал на понимание «мистики» стратегических парадигм и сосредоточивает внимание на практических вопросах вроде рационального соотношения между количеством офицеров и рядовых в Вооруженных силах. Он обеспечил надлежащий контроль над расходованием средств из военного бюджета и перекрыл многие лазейки в финансовых потоках, но пока не может добиться нужного объема ассигнований на дорогостоящую реорганизацию. Вполне возможно, на этапе планирования казалось, что необходимые деньги будут, однако, приступая к осуществлению своего проекта осенью 2008 г., Сердюков не мог не осознавать, что назревает экономическая катастрофа, и вынужден был обещать провести реформу без дополнительных расходов сверх утвержденного военного бюджета⁶.

Это «экономически корректное» обещание в сочетании с «политически корректной» приоритетностью финансирования жилья для сокращаемых офицеров породило немало искажений в «новом облике» армии — прежде всего речь идет об урезании программы «профессионализации» частей постоянной готовности. Эти искажения можно было бы устранить на втором-третьем году реформы, но проблемы со средствами у государства сохраняются, и даже решение верховного главнокомандующего, желающего показать, что он уделяет должное внимание безопасности страны, освободить военные ассигнования от секвестирования, под которое попали другие статьи бюджета, не может обеспечить

нужного финансирования для модернизации армии. С особой наглядностью об этом свидетельствуют задержки и сокращения, постигшие амбициозные планы закупок вооружений, но на деле наиболее тревожным результатом недостатка средств становится резкое ослабление боеспособности войск⁷.

Эти все более очевидные негативные последствия военной реформы носят вполне предсказуемый характер и могли бы быть списаны на дезорганизацию, неизбежно сопровождающую начальный этап любых глубоких преобразований, особенно в условиях недостаточного финансирования. Однако в данном случае проблема усугубляется отсутствием какой-либо связной концепции самого нового облика армии. Сердюков — эффективный исполнитель, но отнюдь не теоретик, в узком кругу доверенных помощников обоих дуумвиров вряд ли найдется хоть один человек, досконально разбирающийся в вопросах организации вооруженных сил, а Генштаб, традиционно играющий роль главного мозгового центра военного строительства, сильно ослаблен многочисленными кадровыми перетрясками. Этот удивительный дефицит военных знаний и опыта в небольшой и изолированной команде реформаторов вызывает серьезные сомнения в их способности понять стратегические последствия своих действий, ориентированных на результат любой ценой. В частности, очевидно, что ликвидация сотен кадрированных частей (давно уже превратившихся в пустые оболочки вокруг хранилищ негодного к применению оружия) означает, что Россия лишилась даже теоретической способности осуществить масштабную мобилизацию, т. е. по сути больше не готовится к большой войне традиционного типа с НАТО или Китаем. Неясно, однако, осознает ли командование Вооруженных сил этот очевидный факт стратегического значения⁸.

Прочным фундаментом внезапно ускоренной перестройки армии должна была стать «Военная доктрина Российской Федерации», и задержка с ее утверждением до февраля 2010 г. была истолкована осведомленными наблюдателями как результат особой тщательности при теоретическом анализе изменения ситуации в сфере безопасности⁹. Тем большее разочарование вызвал текст этого основополагающего документа: он не содержит никаких полезных ориентиров для военного строительства и, следуя в русле предыдущих его вариантов, постулирует, что Вооруженные силы должны быть готовы участвовать и одержать победу в любом военном конфликте. Список угроз представляет собой набор абстракций, а опасности (новый термин с непонятным теоретическим обоснованием) описаны столь же расплывчато — за одним исключением — НАТО. В «Военной доктрине...» отмечается, что блок является источником двойной опасности: интересы России затрагивают как его «глобальные амбиции», так и «инфраструктура»¹⁰.

Этот единственный конкретный пункт в крайне малосодержательном документе не имеет особого отношения к реальной реструктуризации военных сил и средств (что будет подробнее рассмотрено ниже, а также в статье Гольца) и, похоже, представляет собой формальную уступку традиционному доктринальному мышлению¹¹. Как таковая «Военная доктрина...» свидетельствует об изрядной путанице в военно-стратегической теории, порожденной торопливым осуществлением реформ в отсутствие последовательной связи между предполагаемыми угрозами и планируемым объемом сил и средств. Эта путаница неизбежно выливается в недоверие генералитета к преобразованиям, которые его заставляют проводить, причем речь идет не об обычном ворчании консервативно настроенной военной касты. Столкнувшись с этим недовольством и даже саботажем, Сердюков провел несколько чисток в верховном командовании Вооруженных сил (несомненно, с санкции Медведева и Путина), отправив его в отставку практически в полном составе и заменив более сговорчивыми генералами, что зачастую сопряжено с компромиссами относительно уровня профессионализма новых выдвиженцев¹².

По состоянию на середину 2010 г. реформа, идущая по пути радикальных, но узко сфокусированных преобразований, достигла развилки: продолжать ее так же, как раньше, уже невозможно. Серьезные проблемы с комплектованием армии, боеспособностью вновь сформированных бригад, модернизацией ключевых систем вооружений и оборудования превратились в такое бремя, что справиться с ним без жестких политических решений нельзя. Один из возможных вариантов продвижения вперед связан с сокращением общей численности Вооруженных сил до 750 тыс. человек, превращением призыва в инструмент подготовки резервистов и увеличением расходов на новые технологии. Однако создается впечатление, что правящий дуумвират, которому необходимо обеспечить политическое спокойствие в стране в преддверии собственного «перформатирования» в 2012 г., почти исчерпал готовность к осуществлению перемен. В результате более вероятным представляется частичное аннулирование результатов реформы: продление службы по призыву до 18 месяцев, увеличение количества соединений и восстановление дивизионного звена, возвращение на службу нескольких десятков уволенных генералов и отставка самого Сердюкова. В этом случае также необходимо будет искать финансирование для миллионной армии, однако подобные меры помогут на время снять напряженность и изгнать призрак «военной оппозиции», замаячивший на фоне массового недовольства в офицерском корпусе и среди отставников. В случае прекращения процесса модернизации армия, наверное, отчасти вернет себе боеготовность, но фундаментальные проблемы комплектования и устаревающей боевой техники вновь проявятся во второй половине нового десятилетия.

При отсутствии острых кризисов ядерное разоружение будет продолжаться

Ключевая роль ядерного оружия в обеспечении безопасности России — один из основополагающих постулатов ее традиционной макростратегии; этот тезис ритуально подтверждается во всех ключевых документах и выступлениях, посвященных обороне страны. Путин на заключительном этапе пребывания в должности президента подчеркнул это в послании Федеральному собранию 2006 г.: «В течение ближайших пяти лет предстоит существенно повысить оснащенность стратегических ядерных сил современными самолетами дальней авиации, подводными лодками и пусковыми установками Ракетных войск стратегического назначения»¹³. Медведев озвучивает ту же позицию, несмотря на ее явную несовместимость с идеей «безъядерного мира», вновь введенной в оборот президентом США Бараком Обамой¹⁴. Однако эта опора на «абсолютное оружие» на практике куда более проблематична, чем может показаться, когда исходишь из привычного стереотипа — великодержавный статус требует гигантского ядерного арсенала.

Главная дилемма заключается в том, что поддержание ядерных сил и их вспомогательной инфраструктуры на том уровне, который считается достаточным, требует куда больших ассигнований, чем готово выделить на эти цели политическое руководство и большинство генералитета. В результате между стратегическими силами и силами общего назначения происходит постоянное перетягивание каната — борьба за приоритетность финансирования, выходящая за рамки здоровой конкуренции и создающая основной заколдованный круг в рамках военной реформы. Действительно, слабость обычных сил и средств усиливает акцент на ядерном оружии, а значит, на него выделяется все большая доля военного бюджета, что, в свою очередь, усугубляет отставание сил общего назначения¹⁵. Считается, что в принципе инвестиции в ядерный потенциал дают большую отдачу («более мощный взрыв за те же деньги»), но на практике результаты массированных финансовых вливаний в модернизацию стратегических сил отнюдь не впечатляют.

Необходимо отметить, что, несмотря на неуклонный рост ассигнований в 2000-х годах, стратегические силы не всегда пользовались приоритетом в военном бюджете. В начале «путинской эпохи» война в Косово стала веским доказательством неактуальности ядерного оружия в качестве инструмента влияния России за рубежом, а война в Чечне требовала приоритетного финансирования сухопутных войск. В результате министр обороны Игорь Сергеев, твердо отстаивавший интересы Ракетных войск стратегического назначения, был отправлен в отставку после острого конфликта с начальником Генерального штаба Анатолием

Квашинным¹⁶. Главным наследием Сергеева стала весьма удачная ракета «Тополь-М» (по натовской классификации — SS-27), разработанная в 1980-х годах: вероятнее всего, к 2020 г. она будет единственной оперативно развернутой российской межконтинентальной баллистической ракетой (МБР). В шахтном варианте эти ракеты начали поступать на вооружение с 1997 г., а в конце 2006 г. началось развертывание грунтовых мобильных комплексов с «Тополями». Кроме того, с середины 2010 г. на боевое дежурство ставятся разработанные на ее основе «многоглавые» (с разделяющимися головными частями индивидуального наведения) ракеты «Ярс» (РС-24)¹⁷. «Тополь-М» — весьма надежная и сравнительно недорогая ракета, но на заводе в Воткинске ее собирают в количестве 6—7 единиц в год, в то время как оптимальный в экономическом плане объем производства составляет 30 штук в год. В результате общее количество российских МБР наземного базирования сократилось с примерно 750 в начале 2000-х годов до 370 в 2010 г., а к 2020 г., когда закончится продленный срок службы тяжелых ракет SS-18 и SS-19 и будут списаны все твердотопливные ракеты SS-25, их останется меньше 200.

Таким образом, чтобы «вписаться» в сокращения, предусмотренные Пражским договором, России не надо принимать никаких особых мер. Более того, у нее есть объективная заинтересованность в переговорах с США по новому такому же соглашению на паритетной основе¹⁸. Однако интерес Соединенных Штатов к новым обязывающим договоренностям по стратегическим наступательным вооружениям может быть ослаблен неопределенным будущим двух других компонентов российской стратегической ядерной триады. С середины первого десятилетия XXI в. главным реципиентом дополнительного финансирования стал Военно-морской флот (ВМФ): разработка ракеты «Булава» превратилась в любимый проект Путина — и самый громкий провал в рамках модернизации стратегических сил. Список аварий этой ракеты настолько велик, что заставляет всерьез рассматривать возможность неудачного исхода этой чрезвычайно дорогостоящей программы¹⁹. Как бы неприемлемо это ни было с политической точки зрения, конструктивные недостатки «Булавы» могут привести не только к десятилетней задержке с принятием на вооружение подводных ракетных крейсеров нового поколения (типа «Борей»), но и к резкому ослаблению морского компонента стратегических сил сдерживания²⁰. Ведь к 2015 г. придется вывести из состава флота все пять субмарин типа «Кальмар» (по натовской классификации — «Delta III»), а оставшиеся шесть подводных крейсеров типа «Дельфин» («Delta IV») вряд ли протянут дольше 2020 г. Достаточно одной серьезной аварии (а их в советском и российском подводном флоте было немало; наибольшую известность получила гибель «Комсомолец» и «Курска» — новых подлодок), и эта осла-

бленная эскадра может оказаться навеки прикованной к причальной стенке. Политическая необходимость отправить злосчастного «Юрия Долгорукого» (он был заложен еще в 1996 г.) на боевое патрулирование — пусть даже с ненадежными ракетами — может пересилить возможные риски и внезапно положить конец участию российского ВМФ в стратегическом сдерживании.

Ситуация в Военно-воздушных силах (ВВС) носит иной характер, но она столь же неопределенна. Дальняя авиация всегда была самым слабым звеном стратегической триады, и лишь в середине 2007 г. Путин обнаружил, что она может быть полезна: патрулирование стратегических бомбардировщиков у границ американского и британского воздушного пространства или их перелеты в Венесуэлу дают большой пропагандистский эффект. Однако при всем внимании, что они привлекают, модернизация этого компонента не планируется, а к 2020 г. его возможности резко сократятся. Вряд ли хоть один из 63 турбовинтовых бомбардировщиков Ту-95МС (по натовской классификации — «Bear-H») при всей их надежности останется к этому времени в боевом составе ВВС, а 13 Ту-160 («Blackjack»), вероятнее всего, будут переоборудованы для использования обычных вооружений — особенно с учетом того, что все 84 дальних бомбардировщика Ту-22М («Backfire») также подлежат списанию. Планы организации серийного производства Ту-160 на Казанском заводе без лишнего шума положили под сукно, а недавние обещания разработать новый стратегический бомбардировщик по технологии «стелс» звучат крайне неопределенно²¹. Необходимо отметить, что российской Дальней авиации чрезвычайно везет: с момента возобновления регулярного патрулирования в августе 2007 г. (в среднем один полет двух машин в месяц) ни с одним из ее самолетов не произошло серьезной аварии, что особенно заметно на фоне ужасающего уровня аварийности в ВВС в целом. Но даже если удача ее не покинет, жизнеспособность авиационного компонента стратегических сил вызывает большие сомнения.

Из всех элементов системы стратегического сдерживания больше всего споров вызывает противоракетная оборона, и суть опасений России в этой связи (возможно, в какой-то степени иррациональных) удачно подытожил Путин: «Наши американские партнеры, как известно, строят систему противоракетной обороны, а мы ее не строим. Но проблемы противоракетной обороны и наступательных вооружений тесно связаны между собой. Потому что то, что удерживало мир даже в условиях холодной войны и сохраняло мир — это баланс сил. Баланс складывается от соотношения сил противоракетной и противовоздушной обороны и наступательной системы вооружения. Если мы не развиваем противоракетную оборону, у нас создается опасность того, что, создав

над собой зонтик против наших наступательных ударных систем, наши партнеры могут почувствовать себя в полной безопасности. Нарушится этот баланс, и тогда будут делать, что хотят, и агрессивность сразу возрастет и в реальной политике, и в экономике, кстати говоря»²².

Путин не совсем прав, утверждая, что в России не создается собственная стратегическая ПРО: идет активная концептуальная проработка интегрированной системы воздушно-космической обороны, значительные средства вкладываются в развертывание комплекса ПВО С-400 и разработку более мощного комплекса С-500²³. Ведется также весьма успешная работа по созданию сети радиолокационных станций стратегической обороны и не столь успешная, но куда более амбициозная деятельность по развертыванию навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС, которая должна дать российской армии возможность совершить качественный скачок в применении высокоточного оружия²⁴. Размер данной статьи не позволяет подробно остановиться на разнообразных и многочисленных изъянах осуществляемых программ, но суть дела заключается в следующем: российская система ПВО настолько деградировала, что ее преобразование в воздушно-космическую оборону — проект чисто фантастический, попутно приносящий неплохую прибыль многочисленным заинтересованным сторонам²⁵. Таким образом, симметричный ответ на возможное решение США приступить к созданию полномасштабного противоракетного «щита» невозможен.

Наименее объяснимый парадокс российской ядерной доктрины связан с нестратегическим или тактическим ядерным оружием (ТЯО). Точное количество таких боеприпасов, имеющихся у России, неизвестно, но по оценкам оно составляет не менее 2 тыс. и не более 4 тыс. единиц²⁶. Парадокс заключается в том, что в официальных документах и заявлениях за этими вооружениями не закреплено никакой роли, и подготовка российских военнослужащих не предусматривает никаких учений, связанных с их применением, но Москва решительно отклоняет любые предложения относительно переговоров о сокращении ТЯО²⁷. Единственный элемент этого арсенала, имеющий конкретные функции, — торпеды и противокорабельные крылатые ракеты, дающие сильно уменьшившемуся российскому ВМФ возможность поразить несколько американских авианосных ударных групп. Можно, конечно, порассуждать о заявлении секретаря Совета безопасности Николая Патрушева относительно того, что в секретной части военной доктрины «также скорректированы условия использования ядерного оружия при отражении агрессии с применением обычных средств поражения не только в крупномасштабной, но и в региональной и даже в локальной войне», а «в критических для национальной безопасности ситуациях не исключается нанесение в том числе упреждающего (превентивного)

ядерного удара по агрессору»²⁸. Можно также предположить, что неустранимая слабость сил общего назначения создает психологическую потребность в большей опоре на средства ядерного сдерживания, которые должны обладать максимальной гибкостью, чтобы реагировать на самый широкий спектр возможных ситуаций. Тем не менее представляется вероятным, что при наличии соответствующих гарантий со стороны НАТО, позволяющих избежать впечатления об односторонних уступках, переговоры о сокращении ТЯО могут увенчаться заключением серии соглашений уже к середине нового десятилетия.

Размер и состав российского ядерного арсенала в 2020 г., казалось бы, вполне предсказуем, поскольку основные программы уже набрали обороты, а жизненный цикл всех систем вооружения известен. Однако неопределенность создает «Булава»: от этого проекта зависит само существование морского компонента стратегических ядерных сил. Если злосчастную ракету удастся «довести до ума», Россия к концу десятилетия будет иметь в составе Северного и Тихоокеанского флотов четыре подлодки типа «Борей» и шесть «Дельфинов» (их планируется снять с вооружения в 2025 г.). В случае неудачи проекта возможны импровизированные меры вроде переоборудования «Юрия Долгорукого» и его сестер-шипов под жидкостную ракету «Синева» (SS-N-23 по натовской классификации), которой вооружены «Дельфины», но надежность боевых платформ при этом будет серьезно снижена. Единственным способом заполнить образовавшуюся брешь будет наращивание производства МБР «Тополь-М» и «Ярс» до 15–20 единиц в год: это обеспечит увеличение сил и средств Ракетных войск стратегического назначения. Сильно уменьшившийся авиационный компонент ядерной триады, вероятнее всего, будет переориентирован на выполнение задач с использованием обычных вооружений. Что же касается ТЯО, то его пригодность к применению (без возобновления ядерных испытаний) станет настолько проблематичной, что большую часть боезарядов придется снять с вооружения независимо от наличия соответствующих международных договоренностей.

Этот путь развития, диктуемый техническими факторами, способны изменить определенные события, из которых два можно считать вполне вероятными и, несомненно, знаковыми. Во-первых, речь идет об упомянутом решении Вашингтона о полномасштабном развертывании системы ПРО, основанной на новых революционных технологиях перехвата. Оно не создаст прямой угрозы России, но ловушка, в которую она сама себя загнала, воспринимая безопасность по принципу взаимного сдерживания, неизбежно захлопнется. Не имея возможности создать такую же систему, российское руководство вынуждено будет в ответ наращивать усилия в сфере наступательных вооружений, что

потребуется масштабных дополнительных финансовых вливаний во все компоненты стратегических ядерных сил и прежде всего в ракеты наземного базирования, где нужна отдача гарантирована. В этом случае Пражский договор будет денонсирован, а действие Договора о ракетах средней и меньшей дальности, заключенного в 1987 г., окажется под угрозой, хотя появление в Европе американских ракет средней дальности наземного базирования явно не отвечает интересам Москвы.

Во-вторых, резкие изменения в ядерной доктрине вызовет и серьезное ухудшение российско-китайских отношений. Его причиной может стать вмешательство КНР в какой-либо вооруженный конфликт в Центральной Азии, антикитайские погромы на охваченном хронической экономической депрессией Дальнем Востоке России или серия пограничных инцидентов — либо любое сочетание указанных событий. Как бы то ни было, в этом случае резко усилится уже существующее в России (хотя официально это не признается) ощущение уязвимости дальневосточного театра военных действий. Нейтрализовать эту угрозу можно только ядерными средствами, причем главный акцент, вероятно, будет сделан на нестратегические силы и средства, в связи с чем России придется выйти из Договора о ракетах средней и меньшей дальности. Столкнувшись с необходимостью переброски максимально возможного количества войск на Восток, Москва вынуждена будет опираться на партнерство с НАТО, и тогда даже развертывание Соединенными Штатами системы ПРО перестанет считаться актуальной угрозой безопасности страны.

Силы общего назначения по-прежнему охвачены всесторонним кризисом

Смелая и жесткая реформа Сердюкова практически обошла стороной ядерные силы, но самым серьезным образом затронула силы общего назначения, и прежде всего Сухопутные войска. Наверное, сокращения, реорганизации и чистка офицерского корпуса в любом случае должны были привести к дезорганизации, но на практике снижение боеспособности оказалось куда больше, чем ожидалось (и признается), и ее восстановление в рамках новой организационной структуры отнюдь не гарантировано. Оценки экспертов дееспособности вновь созданных бригад и целостности командной цепочки становятся все негативнее, но руководство Вооруженных сил наотрез отказывается вступать в любые дискуссии о реализации планов реформы, а верховный главнокомандующий Медведев не особенно вникает в военные вопросы²⁹. Отрицать кризис модернизации армии позволяет в целом благоприятная обстановка в сфере безопасности, не требующая немедленного применения

Вооруженных сил. Однако когда весной 2010 г. в связи с вспышкой беспорядков и насилия в Киргизии, стране, официально числящейся среди ближайших союзников России, встал вопрос о проведении миротворческой операции, выяснилось, что возможностей для этого просто нет³⁰. Дальнейшее развитие возникшего кризиса Вооруженных сил будет определяться тремя взаимодействующими переменными: комплектованием, оснащением и финансированием.

Основной причиной трудностей с комплектованием армии является сокращение численности населения России, продолжающееся, несмотря на политизированную кампанию по поощрению рождаемости; в то же время рост среднего класса (его не остановила даже рецессия) объективно ослабляет поддержку обществом призывной системы и ее приемлемость в глазах россиян³¹. Непредвиденным, но, как теперь очевидно, неизбежным результатом акцента на сокращении офицерского корпуса в два с лишним раза на первом этапе реформ стало резкое падение количества солдат, служащих по контракту, прежде всего из-за урезания финансирования³². Разумный план по созданию корпуса профессиональных сержантов также свелся к организации одной экспериментальной школы, а перевод лейтенантов — выпускников военных училищ на сержантские должности вызвал серьезное недовольство в офицерских рядах³³. Пару лет проблему можно будет скрывать временными мерами, но после 2012 г. придется делать выбор между увеличением срока службы по призыву до 18/24 месяцев и целенаправленными усилиями по профессионализации большей части боевых частей. Потребностям «инновационной армии» соответствует лишь второй вариант, но для этого необходимо сократить общую численность Вооруженных сил до 750 тыс. человек.

В течение двадцати лет после распада СССР российские Вооруженные силы жили на «старом заделе» — запасах оружия и снаряжения, созданных еще гигантской советской военной машиной, но теперь этот период минимальных или нулевых инвестиций подошел к концу. Проблема заключается не в том, что лишь 15–20% имеющихся вооружений можно считать современными (это определение всегда носит удобнорасплывчатый характер), а в том, что из-за плохого обслуживания значительная часть оборудования и инфраструктуры стала ненадежной или вовсе непригодной для использования. Медведев поставил задачу довести долю современных систем оружия в армии до 30%, сосредоточивая внимание прежде всего на средствах связи: ее можно выполнить за счет списания избыточных и пришедших в негодность «активов». Однако если говорить о внедрении высокотехнологичных систем управления, связи и разведки, то армия в ее нынешнем состоянии явно не способна их освоить³⁴. Военная промышленность способна удовлетворить большую

часть насущных потребностей Вооруженных сил, но у предприятий есть веские основания, чтобы придавать приоритетное значение экспортным заказам, а тем временем могущественные промышленные лоббисты, связанные с вице-премьером Сергеем Ивановым, добиваются повышения цен на свою продукцию, основанную в основном еще на советских разработках, и стараются воспрепятствовать планам увеличения закупок вооружений за рубежом³⁵. Путин всегда был щедр на обещания насчет закупок вооружений, но за краткий период с начала реформ мы стали свидетелями настоящей лавины «оборонных заказов»: сотни вертолетов, танков Т-90 и Т-95, транспортные самолеты «Руслан» и истребители «пятого поколения», несколько авианосцев и французских десантных вертолетоносцев типа «Мистраль». Вот только реализация этих впечатляющих планов представляется весьма проблематичной.

С финансированием, по идее, должно возникать меньше всего неясности, но на деле это самая изменчивая из всех трех переменных, причем нельзя забывать также об острых бюрократических баталиях внутри оборонного ведомства за распределение выделяемых средств и отсутствии надежной информации об исполнении военного бюджета. Вполне возможно, что именно низкая отдача от постоянно растущих военных ассигнований повлияла на решение заменить Сергея Иванова на посту министра обороны умеющим считать деньги Сердюковым. Последний, возможно, рассчитывал на более щедрое финансирование своей реформы, но весьма примечателен уже тот факт, что резкое сокращение государственных доходов в 2009 г. не привело к урезанию военного бюджета. Однако будущие приоритеты в распределении финансовых ресурсов прогнозировать невозможно. Наглядный пример — пересмотр «Государственной программы вооружения на 2011—2020 годы»: в мае 2010 г. Путин утвердил в качестве окончательной цифру ассигнований в 13 трлн руб. (примерно 400 млрд долл.), но уже в июне один из заместителей Сердюкова заявил, что для выполнения указаний Медведева довести долю современных вооружений в войсках до 70% необходимо 36 трлн руб. В конце концов в июле была утверждена компромиссная сумма в 20 трлн руб.³⁶ Экономические перспективы России выглядят не особенно радужными, и очевидно, что «медианный» путь медленного и неравномерного роста обернется простым выбором между абсолютно необходимыми системами вооружений, оптимальным соотношением контрактников и срочников и «рентабельными» демонстрациями военных мускулов.

Именно Сухопутные войска в настоящее время сильнее всего затронуты реформами Сердюкова и могут столкнуться с новыми трудностями из-за сокращения финансирования, шарахания между приоритетными по политическим мотивам программами вооружения и экономии на дорогостоящей профессионализации армии. Примечательно, однако, что один

из элементов этого традиционно основного вида Вооруженных сил был избавлен от экспериментов с «новым обликом» — речь идет о Воздушно-десантных войсках (ВДВ). В мае 2009 г. командующим ВДВ был назначен генерал Владимир Шаманов — ветеран обеих чеченских войн и один из главных сторонников реформы среди высшего офицерства. Он немедленно заявил, что воздушно-десантные дивизии не будут реорганизовываться в бригады, и сокращений офицерских должностей в его войсках также не последует³⁷. ВДВ остаются наиболее боеспособным (а то и единственным боеспособным) компонентом сухопутных войск, но их численность невелика, поэтому десантники даже в локальном конфликте могут лишь сыграть роль авангарда развертываемой группировки. Учения «Восток-2010» продемонстрировали, что для превращения в по-настоящему боеготовые соединения вновь созданным бригадам необходимо не только время, но и серьезная реализация мер по созданию профессионального сержантского корпуса, а на Дальневосточном театре было бы целесообразно вернуться к прежней структуре «дивизия-полк»³⁸. Вооружения в арсенале Сухопутных войск не блещут новизной, но достаточно надежны, поэтому в техническом плане они больше всего нуждаются в современных средствах связи. Главная проблема, однако, связана с кадрами, и любые попытки решить ее «по дешевке», например, за счет увеличения срока службы по призыву, вызовут напряженность в обществе и рано или поздно обернутся повышением издержек на придание боеспособности виду вооруженных сил, который несет на себе основную нагрузку во всех войнах и миротворческих операциях.

Военно-воздушные силы сталкиваются с совершенно иными проблемами, лишь косвенно связанными с сердюковской реформой, хотя расформирование авиаполков и дивизий и формирование на их основе новых (скорее административных) единиц — авиабаз — достаточно спорно в плане повышения эффективности: скорее всего данное новшество будет отменено. Две главные проблемы этого компонента сил общего назначения, играющего важнейшую роль в современной войне, — боевая подготовка и оснащение новой техникой. Усиление акцента на обучении пилотов с середины 2000-х годов оборачивается ростом аварийности, поскольку замена авиапарка происходит крайне медленно: особенно наглядно эти трудности высветило крушение двух истребителей Су-27 из пилотажной группы «Русские витязи» в августе 2009 г.³⁹ В 2009 г. неожиданным подарком для российских ВВС стали 34 МиГ-29, переданные военным после того, как Алжир отказался выполнить условия контракта по их приобретению, но на другие приятные сюрпризы такого рода вряд ли стоит рассчитывать. Реалистичность нынешних планов по закупке огромного количества самолетов различных типов (включая истребители пятого поколения), позволяющих полностью обновить авиа-

парк к 2020 г., вызывает большие сомнения: достаточно отметить, что два Су-34, переданные ВВС в 2008 г., стали первыми по-настоящему новыми машинами, полученными летчиками за 15 с лишним лет⁴⁰. Огромное значение будет иметь расстановка приоритетов: в частности, передача армейской авиации в состав ВВС в середине 2000-х годов обернулось хроническим невниманием к вертолетным частям, но сегодня задачу повышения мобильности бригад Сухопутных войск можно решить только за счет увеличения парка вертолетов, что прямо противоречит узковедомственным интересам командования Военно-воздушных сил⁴¹. Наихудшим вариантом была бы постоянная смена приоритетов: это подорвало бы стабильность реализации ключевых программ.

ВМФ в основном остается за рамками реформ Сердюкова, но у флота возникла острая проблема с качеством рядового состава, поскольку подготовить профессионального моряка из срочника за 12 месяцев невозможно. Впрочем, большее внимание привлекает другая проблема — резкое сокращение числа кораблей, способных выйти в море, из-за «старения» корабельного состава: в частности, практически все десантные суда и тральщики подлежат списанию до 2040 г.⁴² Еще одной серьезнейшей проблемой являются обслуживание и ремонт, даже на стратегически важнейшем Северном флоте: она усугубляется чрезвычайной многотипностью корабельного состава (например, семь имеющихся там фрегатов относятся к шести различным типам). Судостроение сильно пострадало от полного отсутствия заказов в 1990-х годах, и продолжает испытывать негативное воздействие концентрации финансирования на программе «Булава/Борей». Можно с уверенностью предположить, что обнародованные планы строительства нескольких авианосцев (или даже одного) относятся к области прожектерства, но политически мотивированная идея о закупке у Франции десантного вертолетоносца типа «Мистраль» и строительстве в России еще двух-трех таких кораблей вполне может быть реализована, и это радикально изменит структуру ВМФ⁴³. От проектов усиления Каспийской флотилии, очевидно, отказались, Балтийский флот неизбежно будет сокращен до символической эскадры, и главный вопрос сейчас — восстановление боеспособности Черноморского флота (лишь считанные его корабли сегодня могут выйти в море). Флот останется в Севастополе: это позволит сэкономить средства за счет отказа от сооружения новой военно-морской базы в Новороссийске⁴⁴. Адмиралы не обладают особым политическим влиянием и вряд ли его приобретут, поэтому будущее флота зависит от спорадических всплесков «патриотических» амбиций, связанных с «демонстрацией флага», и изредка — от трезвого подсчета издержек.

В целом перспективы сил общего назначения крайне мозаичны: программы развития различных видов вооруженных сил осуществля-

ются нескоординировано, плохо совместимы друг с другом и зачастую конкурируют за отнюдь не щедрое финансирование. Как показала война с Грузией, их способность вести межвидовые операции практически равна нулю; кстати, почти половина на удивление высоких потерь российских ВВС в этом конфликте может быть отнесена на счет «дружественного огня»⁴⁵. Стремясь повысить возможности Вооруженных сил в этой области, Сердюков на втором этапе реформы решил воплотить в жизнь давнюю идею о создании вместо традиционно существующих военных округов четырех стратегических командований — «Восток», «Запад», «Юг» и «Центр»⁴⁶. Хотя в прошлом несколько попыток осуществить этот план провалились из-за сопротивления военной бюрократии, он представляется разумным, но, похоже, реформаторы слабо понимают, скажем, как на практике будет реализовано подчинение Северного флота Командованию «Центр». Политическая воля к дальнейшему реформированию Сухопутных войск, ВВС и ВМФ, необходимая для восстановления их боеспособности, по-прежнему проявляется крайне редко.

Заключение. Реформы во власти хода событий

Гарри Трумэну приписывают такой афоризм: «Президент либо властвует над событиями, либо, если он колеблется, события скоро начнут властвовать над ним». В ближайшее десятилетие у российского руководства есть немного шансов управлять ходом событий, поскольку оно стремится к сохранению существующего режима, исчерпавшего свой потенциал в плане модернизации и сопротивляющегося переменам. Это означает, что движущей силой военной реформы будет не рациональная стратегия, корректируемая внутри- и межведомственными баталиями, а чрезвычайные задачи, диктуемые внезапно возникающими кризисами.

Масштаб и хронологию подобных событий прогнозировать нельзя; они по определению непредсказуемы. Есть смысл, однако, выделить несколько возможных вооруженных конфликтов вблизи границ России и попытаться кратко оценить их воздействие на преобразование российской армии. Возьмем последний по времени пример: Москва решила не вмешиваться в киргизские события весной 2010 г., когда государство в этой стране фактически утратило дееспособность, но если нечто подобное произойдет в Туркмении, она, вероятно, займет более активную позицию. Президент Гурбангулы Бердымухамедов упразднил некоторые наиболее одиозные черты деспотического режима Туркменбаши, но его власть остается непрочной, и столкновение кланов, борющихся за увеличение своей доли сырьевой ренты, может вызвать взрыв народного недовольства. Заинтересованность России в этом государстве связана

с его богатыми запасами газа, но они привлекают и несколько других соседних стран. Так, в случае каких-либо потрясений в Туркмении Россия вряд ли сможет помешать Узбекистану взять под контроль восточную часть этой страны, но она сделает все возможное, чтобы не допустить аналогичных шагов со стороны Ирана. Москва в состоянии достаточно быстро перебросить туда несколько батальонов по морю и воздуху, а затем усилить их одной-двумя бригадами, но главной проблемой в ходе подобной операции станет логистика. Потребуется выделить дополнительные средств находящейся в запущенной службе тыла, а также некоторое усиление Каспийской флотилии.

Одной из ключевых предпосылок подобного вмешательства ради наведения порядка должно быть неучастие Сухопутных войск в какой-либо другой операции вроде той, что они проводили в Чечне с середины 1990-х по середину 2000-х годов. Нынешняя эскалация нестабильности и террора на Северном Кавказе свидетельствует о том, что этот регион и дальше будет источником ряда угроз в сфере безопасности из-за сочетания «замороженных» конфликтов и новых очагов напряженности. При этом Москва крайне болезненно относится к любым потенциальным рискам, затрагивающим подготовку к Олимпиаде-2014 в Сочи. Кроме того, нельзя утверждать, что уроки Августовской войны с Грузией были твердо усвоены теми, кому следует, и России необходимо быть готовой к самым разным конфликтам на Кавказе включая, например, конфронтацию между Азербайджаном и Ираном. Поэтому ей необходимо создать в регионе сильную многоцелевую группировку, обладающую высокой мобильностью и боеготовностью, качественными системами управления, связи и разведки, а этого можно добиться только переводом нескольких бригад — мотострелковых, десантных и морской пехоты — на профессиональную основу. Кроме того, усиление российского военного присутствия в Южной Осетии, Абхазии и, возможно, Армении по сути исключит любое продвижение к возобновлению действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе.

Один из масштабных кризисов, которые российское руководство считает возможными, связан с распадом Украины (Москва преподносит ее как «искусственное государство») в результате очередного политического спазма по образцу «оранжевой революции» в ноябре-декабре 2004 г. На это можно возразить, что Украина накопила достаточный опыт обуздания политических и экономических потрясений, но в любом случае Россия явно не готовится реагировать военными средствами на воображаемое крушение или распад соседнего государства. Главным параметром подобной гипотетической «братской помощи» является большое количество войск, необходимых для стабилизации обстановки в столь крупной стране, поэтому требуется существенное увеличение

призыва. Единственным возможным сценарием такого рода представляется отделение Крыма, которое может быть поддержано своевременной переброской на полуостров нескольких российских батальонов, однако политическая цена этой нетрудной военной операции, несомненно, будет весьма высока. Другой кризис, о котором руководство России не желает даже думать, — это «цветная революция» в Белоруссии, внезапное завершение «жизненного цикла» популистского режима Александра Лукашенко. Оппозиция «последнему диктатору Европы» может рассчитывать на моральную и материальную поддержку Запада, и Москва, несмотря на нескрываемую неприязнь к Лукашенко, возможно, сочтет себя обязанной спасти его с помощью военной силы. В этом случае главной задачей будет прикрытие западной и северной границы Белоруссии, чтобы изолировать «союзное государство» от западного вмешательства; не исключено также, что для недопущения реальной конфронтации с НАТО Москва решит развернуть над страной «ядерный зонтик» из нескольких десятков единиц тактического ядерного оружия.

Вывод из всех этих «мыслей о немыслимом» таков: Россия не может быть уверена в сохранении нынешней благоприятной обстановки в сфере безопасности — а также позволять себе «роскошь» манипуляции конфликтами и симулировать мобилизацию против «удобных» вызовов. У слабых авторитарных режимов уровень рациональности принятия решений всегда неустойчив, поэтому пустопорожние амбиции зачастую берут верх над элементарным расчетом «стоимости-эффективности», а выгода заменяет прагматизм. Это предопределяет низкую устойчивость военной реформы. Почти наверняка на ней негативно отразится аварийность техники, которая может достичь катастрофического масштаба: высокая вероятность аварий связана с готовностью пренебрегать критериями «неприемлемого риска», например, при масштабном использовании авиации во время парадов в Москве. Россия вступает в «десятилетие неопределенности» с серьезно дезорганизованной и недовольной армией — и это представляет собой один из важных потенциальных источников внутривнутриполитической нестабильности.

Примечания

- 1 Интересный анализ проходящей военной реформы см.: *Шлыков В.* Тайны блицкрига Сердюкова // Россия в глоб. политике. — 2010. — Янв.-март. — С. 29—48. Моя последняя работа на ту же тему: *Baev P. K.* Military reform against heavy odds // Russia after the Global Economic Crisis / A. Åslund, S. Guryev and A. Kuchins (eds). — Washington: Peterson Inst. for Intern. Economics, 2010.
- 2 См.: *Petrov N., Lipman M., Hale H. E.* Over-managed democracy in Russia: Governance implications of hybrid regimes. — Moscow, Febr. 2010. — (Carnegie Paper; 106).

- 3 См. архив моих еженедельных колонок в «Eurasia Daily Monitor» (<http://www.jamestown.org/programs/edm/>).
- 4 Можно порекомендовать, в частности, материалы «круглого стола» «Актуальные проблемы и логика военной реформы» (Независимое воен. обозрение. — 2009. — 24 апр. — 14 мая).
- 5 Дискуссия по этой статье, опубликованная в либеральном издании «Газета.Ru», также практически не касалась военных вопросов. См.: <http://www.gazeta.ru/subjects/3260384.shtml>.
- 6 О первоначальных расчетах стоимости реформы см.: *Соловьев В., Иванов В.* Реформа пошла непредсказуемым путем // Независимое воен. обозрение. — 2009. — 29 мая.
- 7 На этой проблеме делает акцент Анатолий Цыганок в статье «Основные проблемы российской армии» (http://polit.ru/author/2010/06/10/army_print.html).
- 8 Об этом см.: *Храмчихин А.* А на все про все — всего 85 бригад постоянной боевой готовности // Независимое воен. обозрение. — 2009. — 16 окт.; *Кувалдин С.* Армия для скромной державы // Эксперт. — 2009. — 12 окт.
- 9 См.: Доктринальная неопределенность // Независимое воен. обозрение. — 2009. — 16 окт.
- 10 Интересный анализ этой казуистики см.: *Gilles K.* The Military Doctrine of the Russian Federation // Research Rev. / NATO Defense College. — 2010. — Febr. (<http://www.ndc.nato.int/research/series.php?icode=9>).
- 11 Он вполне соответствует антинатовским положениям «Стратегии национальной безопасности», утвержденной в мае 2009 г., но плохо сочетается с новыми целями российской внешней политики, обрисованными Медведевым летом 2010 г. См.: *Соловьев В.* Не от МИДа сего // Коммерсантъ. — 2010. — 13 июля.
- 12 О массовом увольнении генералов летом 2010 г. см.: *Felgengauer P.* Rearmament declared the main issue in Russian military reform // Eurasia Daily Monitor. — 2010. — June 24.
- 13 Полный текст послания см.: http://archive.kremlin.ru/appears/2006/05/10/1357_type63372type63374type82634_105546.shtml.
- 14 Примером аргументации о вредности ядерного вооружения является статья: *Караганов С.* «Глобальный ноль» и здравый смысл // Россия в глоб. политике. — 2010. — Апр.—июнь (<http://www.globalaffairs.ru/number/Globalnyi-nol-i-zdravyi-smysl-14881>).
- 15 Об этом см.: *Орленко Л.* Национальная безопасность и модернизация армии // Независимое воен. обозрение. — 2010. — 11 июля.
- 16 Сочувственную оценку деятельности Сергеева см.: *Гольц А.* Последний шанс технократа // Итоги. — 2000. — 28 июля.
- 17 Значительный массив обновляемых данных по российскому ядерному потенциалу можно найти в блоге Павла Подвига «Russian strategic nuclear forces» (<http://russianforces.org>).
- 18 Краткий и компетентный анализ подписанного в Праге договора (на момент написания этих строк он еще не был ратифицирован) см.: *Арбатов А., Двор-*

- кин В. Новый договор по СНВ — один шаг в правильном направлении. — М., июнь 2010. — (Брифинг / Моск. Центр Карнеги; т. 12, вып. 2).
- 19 По словам вице-премьера Сергея Иванова, до 40% военного бюджета идет на нужды ВМФ — в основном на стратегические ядерные силы морского базирования. См.: *Сафонов С.* Львиная доля бюджета МО идет ВМФ, в основном ядерным силам — Иванов // РИА «Новости». — 2009. — 3 июня (http://rian.ru/defense_safety/20090603/173122482.html).
 - 20 См.: *Дубровин А., Макеев С.* «Булава», может быть, и полетит, но не залетает // Независимое воен. обозрение. — 2009. — 11 дек.
 - 21 См.: *Растопшин М.* Имитация процесса по созданию оружия нового облика // Независимое воен. обозрение. — 2009. — 23 окт.; *Крамник И.* Дальняя авиация: перспективы стратегических машин // РИА «Новости». — 2009. — 23 дек. (<http://rian.ru/analytics/20091223/201029231.html>).
 - 22 Полный текст его беседы с журналистами 29 декабря 2009 г. см.: <http://premier.gov.ru/events/pressconferences/8815/>.
 - 23 О проблемах с созданием комплекса ПВО С-400 «Триумф» см.: «Триумф» без триумфа: Информационная справка // <http://pro-spe-ro.livejournal.com/260.html>.
 - 24 См.: *Мясников В.* ГЛОНАСС для всех нас // Независимое воен. обозрение. — 2010. — 4 июня; подробную информацию можно получить на сайте <http://www.glonassgsm.ru>.
 - 25 Об ужасающем состоянии противовоздушной обороны России, которая на сегодня в состоянии перехватить лишь 20% самолетов или ракет, летящих к Москве, см.: *Владыкин О.* Прорехи космической защиты // Независимое воен. обозрение. — 2010. — 21 мая.
 - 26 Одна из заслуживающих доверия недавних работ на эту тему — *Bergenäs J., Pomper M. A., Potter W. C., Sokov N. N.* Reducing and Regulating Tactical (Non-strategic) Nuclear Weapons in Europe: Moving Forward? // CNS Report / Monterey Inst. of Intern. Studies. — 2010. — Apr. (http://cns.miis.edu/opapers/pdfs/reducing_tnw_april_2010.pdf).
 - 27 Глубокий анализ проблемы см.: *Арбатов А.* Тактическое ядерное оружие — проблемы и решения // Воен.-пром. курьер. — 2010. — 5–11 мая.
 - 28 См.: *Мамонтов В.* «Меняется Россия, меняется и ее военная доктрина» (интервью с Николаем Патрушевым) // Известия. — 2009. — 14 окт.
 - 29 См., например: *Александров А.* Не последняя реформа в истории Российской армии // Независимое воен. обозрение. — 2010. — 28 мая; *Евсеев В.* Этапы военной реформы: что впереди? // Независимое воен. обозрение. — 2010. — 16 июля.
 - 30 О предложении относительно создания российской военной базы в охваченном конфликтом Ошском регионе см.: *Михайлов Г., Панфилова В.* Киргизия использует Россию как щит // Независимая газ. — 2010. — 9 июля.
 - 31 По данным Левада-Центра, самый низкий уровень поддержки призыва (27% опрошенных) был зафиксирован в 2002 г.; сокращение срока службы призывников до 12 месяцев обеспечило рост поддержки до 47% в 2009 г. Однако уже в 2010 г. эта цифра снизилась до 39%, а за комплектование армии по контрак-

- ту высказались 54% респондентов. См.: Армия, призыв, предложения ЛДПР // <http://www.levada.ru/press/2010071401.html>.
- 32 См.: *Иванов В.* Контрактников сведут к минимуму // Независимое воен. обозрение. — 2010. — 2 июля; *Крамник И.* Армии нужны контрактники, она получает срочников // РИА «Новости». — 2010. — 13 мая.
- 33 См.: *Поросков Н.* Из офицеров в сержанты // Время новостей. — 2010. — 1 июля.
- 34 См.: *Владыкин О.* Техника за гранью отсталости // Независимое воен. обозрение. — 2010. — 28 мая.
- 35 См.: *Коновалов А.* Ушли в глухую оборонку // Огонек. — 2009. — 9 нояб.
- 36 См.: Астрономы в погонах // Ведомости. — 2010. — 22 июля; см. также мою статью на данную тему: *Баев П.* «Рысь» готовится к прыжку // The New Times. — 2010. — 5 июля.
- 37 См.: *Владыкин О.* Обходной маневр десанта // Независимое воен. обозрение. — 2010. — 4 июня.
- 38 Критический разбор этих учений см., например: *Храмчихин А.* Неадекватный «Восток» // Независимое воен. обозрение. — 2010. — 23 июля.
- 39 См.: *Наумов И.* «Сухой» в остатке // Независимая газ. — 2009. — 19 авг.
- 40 Об обещаниях на этот счет см.: *Литовкин В.* Двадцать триллионов на десять лет // Независимое воен. обозрение. — 2010. — 23 июля.
- 41 Необходимость увеличить вертолетный парк была признана после учений «Восток-2010». См.: *Щербаков В.* Ми-26 готовит новую заявку на лидерство // Независимое воен. обозрение. — 2010. — 23 июля.
- 42 Компетентный анализ ситуации в ВМФ см.: *Барабанов М., Лукин М.* Куда идет российский флот // Коммерсантъ-Власть. — 2008. — 25 февр.
- 43 Многие профессионалы, впрочем, скептически относятся к этому плану. См.: *Кириллов Ю.* «Мистраль» — ко двору ли он нашему флоту? // Независимое воен. обозрение. — 2010. — 25 июня.
- 44 См.: *Борисов П.* С новым флотом // Лента.Ру. — 2010. — 25 июня (<http://lenta.ru/articles/2010/06/25/fleet/>).
- 45 См.: *Лавров А.* Потери российской авиации в Пятидневной войне с Грузией // Танки августа / Ред. М. Барабанов / Центр анализа стратегии и технологий. — М., 2009. — С. 109–118.
- 46 См.: *Крамник И.* Новая система управления армии: созданы объединенные командования // РИА «Новости». — 2010. — 15 июля (<http://rian.ru/analytics/20100715/255118238.html>).

АРМИЯ-2020: СОВРЕМЕННАЯ *или* СОВЕТСКАЯ?

Александр Гольц

В 2010–2011 гг. строительство российских Вооруженных сил подошло к точке бифуркации, когда военно-политическому руководству страны приходится с большей или меньшей определенностью выбрать один из двух или трех сценариев дальнейшего развития. При этом не исключено, что сценарии эти будут прямо противоположны один другому. Таким образом, состояние российской армии через десять лет будет прямо зависеть от того, какой из сценариев будет избран.

Выбор властей будет определяться рядом объективных и субъективных факторов. К объективным следует отнести прежде всего демографическую ситуацию: юноши, которые могут начать службу в 2020-м, уже родились, и их количество никак не может измениться. В 2011-м в стране было 648 тыс. восемнадцатилетних, в 2012-м будет 662 тыс., в 2013-м — 641 тыс., в 2014-м — 613 тыс., в 2015-м — 592 тыс., и далее по нисходящей¹. Количество восемнадцатилетних начнет незначительно расти лишь в 2022–2023 гг. Это означает, что любой план строительства Вооруженных сил должен (далеко не факт, что будет) учитывать нарастающий дефицит мужского населения в наиболее продуктивном возрасте между 18 и 30 годами. Ниже я попытаюсь спрогнозировать, какое влияние демографический фактор способен оказать на каждый из вариантов развития Вооруженных сил.

Еще одним объективным фактором является происходящая сейчас революция в военном деле. Суть этой революции (ее еще называют эпохой войн шестого поколения) в том, что помимо суши, моря, воздушного и космического пространства появилась новая среда военного противоборства — информационная. Информационные технологии дают их обладателю исчерпывающую, максимально подробную информа-

цию о действиях противника; они позволяют, находясь за сотни и тысячи километров от зоны конфликта, наносить удары по врагу с помощью высокоточного оружия. Интенсивно развиваются роботизированные средства вооруженной борьбы. В этих условиях строительство Вооруженных сил в соответствии с научно-техническими достижениями требует высокого уровня образования и боевой подготовки всех военнослужащих. Армия, отвечающая этим требованиям, не может быть столь многочисленной, как это планирует сегодня российское руководство. Ни сейчас, ни в ближайшие годы в России просто не будет миллиона человек, обладающих подобными навыками.

Наконец, объективным фактором является и то, что унаследованный от СССР ракетно-ядерный потенциал (даже в том случае, если он будет в ближайшие десять лет существенно сокращен из-за неизбежного старения) останется на обозримую перспективу надежной гарантией того, что ни одно из государств не рискнет совершить агрессию против нашей страны. России достаточно заявить (как это уже сделано в новом варианте военной доктрины²), что в случае агрессии, которую она не сможет остановить с помощью обычных вооруженных сил, она готова применить ядерное оружие первой. Это способно обеспечить надежное сдерживание любого потенциального агрессора.

В то же время все это отнюдь не означает, что угрозы безопасности России вовсе отсутствуют. Как представляется, главные из них исходят из Центральной Азии. Вполне вероятное поражение сил США и НАТО в Афганистане неизбежно приведет к дестабилизации и даже падению слабых авторитарных режимов центральноазиатских республик. В результате такого развития событий в районе российско-казахской границы буквально в течение месяцев окажутся десятки, если не сотни тысяч беженцев. События на границе между Киргизией и Узбекистаном будут выглядеть детскими играми по сравнению с тем, что будет происходить в Оренбургской области России в случае гражданских войн в Центральной Азии. Серьезную угрозу безопасности несет и возможный военный конфликт на Корейском полуострове, в котором не исключено даже использование ядерного оружия.

Проблема, однако, в том, что на эти вызовы довольно трудно ответить военным путем. Кризис в Киргизии, когда Россия фактически отказалась предоставить военную помощь временному правительству этой страны, продемонстрировал, что Москва не готова участвовать в урегулировании конфликтов на ранней стадии, применяя военную силу. Поэтому в случае серьезных кризисов армия будет обречена выполнять вспомогательные, по сути невоенные, функции: прием беженцев, разоружение банд дезертиров, защита от оружия массового уничтожения.

В результате в следующее десятилетие российское военно-политическое руководство столкнется с непростой дилеммой: надо ли отвлекать немалые экономические ресурсы для модернизации Вооруженных сил в условиях, когда военная опасность фактически отсутствует?³ При этом выбор осложняется тем, что в середине следующего века могут появиться технологии, серьезно девальвирующие значение ядерного оружия. Таким образом, для обеспечения безопасности страны в будущем принципиально важно, каким образом будет использовано «окно безопасности», образовавшееся в 2010—2020 гг.

К субъективным факторам следует отнести внутривнутриполитическое развитие страны. В случае, если Россия будет двигаться к все более жесткой авторитарной модели, это чревато возрождением и усилением милитаристских тенденций во внешней политике и военном строительстве. Усиление авторитаризма неизбежно будет сопровождаться ухудшением отношений с Западом. А раздражение по поводу критики извне столь же неизбежно вербализируется российскими лидерами в военных терминах: Россию начинают представлять как осажденный лагерь, где любой гражданин прежде всего является солдатом.

Очевидно, что российская власть отдает себе отчет в отсутствии такой угрозы, которую можно отразить «традиционными» военными средствами. Именно поэтому Вооруженные силы периодически становятся предметом всевозможных пиар-акций, связанных с внешнеполитическими действиями России. Достаточно вспомнить угрозы президента Медведева разместить тактические ракеты «Искандер» в Калининградской области или полеты стратегических бомбардировщиков в Венесуэлу. Все это не имело никакого военного смысла. Расчет был на то, чтобы, с одной стороны, продемонстрировать военную мощь, а с другой — чтобы сохранялась уверенность в том, что США и НАТО не воспримут эти угрозы всерьез.

Руководству России предстоит сделать выбор: или готовить Вооруженные силы к ответу на реальные угрозы, или сохранять их в виде некоего имперского символа былой мощи СССР. Этот выбор носит вполне конкретный характер. В одном случае следует направить финансовые ресурсы на развитие средств переброски войск, создание сил быстрого реагирования и средств их поддержки, в другом все средства должны быть направлены на то, чтобы поддерживать видимость ядерного паритета с США.

Очевидное отличие российских Вооруженных сил от прочих государственных институтов страны заключается в том, что их эффективность невозможно проверить в мирное время. Таким образом, у населения может сохраняться иллюзия, что жертвы в виде убитых и покалеченных в результате дедовщины солдат срочной службы, а также растроченных

миллиардов долларов — не напрасны. И это обстоятельство снижает общественное давление на власть.

Наконец, и это главное, будущее российской армии в огромной степени зависит от того, в каком направлении пойдет осуществляемая в настоящее время военная реформа.

Реформа Сердюкова

Начавшаяся в 2008 г. военная реформа — наиболее радикальная попытка модернизации Вооруженных сил из всех, что имели место за последние двадцать лет. Проходящая под лозунгом «оптимизации», т. е. устранения диспропорций, якобы возникших в результате развала Советской армии и массовых сокращений 1990-х годов, она представляет собой первую попытку окончательного отказа от концепции массовой мобилизационной армии (концепции, которая реализовывалась в строительстве российских Вооруженных сил последние полтора столетия).

В рамках этой реформы, которая должна завершиться в 2012-м, из 355 тыс. офицерских должностей ликвидируются 205 тыс. В Сухопутных войсках ликвидируются все части и соединения сокращенного состава. В результате их количество уменьшается в 11 раз. Из 1187 частей и соединений Сухопутных войск в настоящее время осталось 189. Всего же в соответствии с реформированием из 26 тыс. отдельных частей в Вооруженных силах осталось всего 6 тыс.⁴ При этом сокращения будут продолжены и в будущем. По данным печати, планируется, что в составе Вооруженных сил останется лишь 2,5 тыс. частей⁵. Масштабы сокращений таковы (фактически на сегодняшний день уволено две трети офицерского состава Вооруженных сил), что становится очевидно: вопреки официальным заявлениям, речь идет вовсе не о заурядной «оптимизации». Ликвидация соединений сокращенного состава, увольнение избыточного количества офицеров означает, что российское политическое руководство решило навсегда отказаться от идеи массовой мобилизации. Если еще недавно защищать страну в случае агрессии предполагалось, мобилизовав от 4 до 8 млн резервистов, то сегодня Сухопутные войска, по словам их бывшего главнокомандующего Владимира Болдырева, предполагают развернуть всего лишь 60 бригад (около 300 тыс. человек)⁶. По словам начальника Генерального штаба Николая Макарова, в случае войны предполагается мобилизовать в общей сложности 700 тыс. резервистов⁷.

В этих условиях было бы логично ожидать деградации призыва и постепенного перехода к формированию Вооруженных сил на добровольческой основе. Ведь главный смысл существования призывной армии — подготовка обученного резерва, за счет которого можно при

необходимости увеличить численность Вооруженных сил в несколько раз. В ситуации, когда количество резервистов составляет около двух третей от численности армии мирного времени (что характерно как раз для добровольческих, а не призывных вооруженных сил), призыв попросту теряет смысл. Если в случае военных действий предполагается призвать всего 700 тыс. резервистов, зачем расходовать огромные ресурсы на обучение 750 тыс. солдат срочной службы ежегодно, раз никто не планирует призывать их даже в период войны?

Кроме того, очевидно, что при сохранении одногодичного срока службы по призыву боеспособность российской армии будет более чем сомнительна. Каждые полгода личный состав будет обновляться наполовину, т. е. в каждый конкретный момент значительная часть военнослужащих будет состоять из неподготовленных новобранцев. При сохранении призыва объявленная важнейшей целью реформы «постоянная готовность» каждой части и соединения (начальник Генерального штаба Николай Макаров утверждал даже, что теперь любое соединение готово выполнить приказ через час после его получения) ограничится тем, что количественно все они будут полностью укомплектованы в соответствии со штатным расписанием военного времени.

Однако вопреки очевидной логике военного строительства руководство военного ведомства настаивает: в ближайшие годы призыв не только не уменьшится, но, наоборот, будет увеличен. Чтобы обеспечить комплектование Вооруженных сил в условиях резкого сокращения призывного контингента, начальник Главного организационно-мобилизационного управления (ГОМУ) Генштаба Василий Смирнов на слушаниях в Совете Федерации предложил увеличить предельный призывной возраст с нынешних 27 до 30 лет. Время весеннего призыва должно быть продлено до 1 августа (что делает призыв фактически круглогодичным). 70% вузов должны лишиться права предоставления отсрочки от призыва (что позволит забрать льбы студентам первого и второго курсов большинства высших учебных заведений страны). Наконец, предложено отказаться от неудобной для Минобороны практики, когда каждому потенциальному рекруту надо лично расписаться на врученной ему повестке. Предлагается посылать им смс-уведомления, а в случае неявки в военкомат подвергать их уголовному преследованию⁸.

Эти меры вряд ли позволят пополнить армейские ряды, но сохранение существующей системы призыва неизбежно обернется коллапсом комплектования Вооруженных сил. Это позволит генералитету, отвергающему реформы, обосновать возвращение советского подхода к военному строительству.

Кроме того, не исключено, что к 2011 г. государство не выполнит взятые на себя социальные обязательства в отношении как уволенных,

так и действующих офицеров. Речь, прежде всего, о выделении жилья⁹. Как выяснилось, около половины тех, кому были выданы ордера на квартиру в 2009 г., жилья так и не получили¹⁰. Если иметь в виду, что речь идет о 200 тыс. человек, то их недовольство может представлять собой политический риск для Путина и Медведева (которые пока что оказывают поддержку военным реформаторам).

Помимо этого, социальное напряжение неизбежно будет нарастать среди офицерского корпуса в самих Вооруженных силах. Из-за избытка офицерских кадров уже в 2009 г. 4700 выпускников военных вузов получили лишь сержантские звания. В условиях, когда за штат выведено около 40 тыс. офицеров, никакого продвижения по службе эти сержанты иметь не будут. Более того, из-за переизбытка офицерских кадров в 2010 и 2011 гг. был прекращен прием слушателей для подготовки на офицерские должности (вместо этого военные вузы занялись подготовкой профессиональных сержантов)¹¹.

В результате, как это неоднократно уже случалось, политическое руководство может принять решение о свертывании реформ.

Кроме того, принципиально важное значение имеет то, будут ли пытаться Кремль и военное ведомство реализовать амбициозную программу перевооружения армии. Речь идет о намерении заменить к 2020 г. 80% (по другим данным 70%) парка вооружений. В условиях, когда организация военного производства совершенно неэффективна, когда военное ведомство настаивает на необходимости производства всего спектра вооружений, попытка начать серийное производство неизбежно обернется растратой гигантских средств¹², что также может привести к торможению или полному прекращению реформ. Свидетельством глубины кризиса ВПК является беспрецедентный конфликт между руководством военно-промышленных корпораций и руководством Министерства обороны. Заместитель главы военного ведомства Владимир Поповкин публично заявил, что его задача заключается в том, чтобы обеспечивать армию нужными ей вооружениями, а не в том, чтобы поддерживать на плаву неэффективные предприятия ВПК. В рамках этой логики Минобороны решило закупить во Франции вертолетоносец «Мистраль». «У нас нет доков, чтобы построить авианосец, — заявил Поповкин. — Но когда начинались переговоры с французами, сразу поднялся шум. Говорят: нельзя этого делать. Мы, мол, погубим отечественную судостроительную промышленность. А как быть, если промышленность не может сделать то, что нам надо?»¹³.

Вышеперечисленные факторы и их взаимодействие друг с другом будут определять облик российских Вооруженных сил в 2020 г.

Вариант 1 (позитивный, практически невероятный)

Может быть реализован исключительно в условиях либерализации режима.

«Сердюковские» реформы, как и планировалось, успешно реализованы к концу 2012 г. В течение последующих трех-пяти лет руководство страны признает бессмысленность сохранения призыва. Совершенно очевидно, что содержание Вооруженных сил численностью в миллион солдат и офицеров неизбежно обрекает военнотружущих на нищенское существование. Подсчеты показывают: даже ассигнуя на военные расходы около 3—4% ВВП, Россия может содержать не больше 500—600 тыс. военнотружущих. В результате оказывается ликвидирована база для возрождения массовой мобилизационной армии. Призыв постепенно отмирает.

Параллельно создаются условия для перехода к Вооруженным силам, формируемым на добровольческой основе. Создано несколько учебных заведений, подобных уже существующему в настоящее время Центру подготовки сержантов при Рязанском воздушно-десантном училище, в котором особое внимание уделяется не столько техническим дисциплинам, сколько основам управления, психологии, педагогики. В этих центрах будущие сержанты получают одинаковое базовое среднее специальное образование. В результате Вооруженные силы каждый год пополняются несколькими тысячами профессиональных младших командиров. Именно сержанты привносят в казарму профессиональную мораль — не наемников, а кадровых военных, чья работа заключается в защите Отечества. Разработаны положения, четко устанавливающие систему прохождения сержантской службы, иерархию званий и должностей, что создает этой категории военнотружущих надежную основу для профессионального и служебного роста.

Кардинальным образом изменилась система военного образования и прохождения службы офицерами. В военно-учебных центрах офицеры Вооруженных сил получают фундаментальное гуманитарное и естественно-научное образование. Первое позволяет командирам понять свое место в быстро меняющемся мире, осознать ответственность за своих подчиненных. А естественно-научное образование позволяет осваивать любые современные системы вооружений. Система продвижения по служебной лестнице, порядок назначения на вышестоящие должности стали конкурсными и прозрачными. Сформирована система непрерывного образования офицерских кадров, когда обязательным условием получения очередного воинского звания является не только выслуга лет, но и повышение квалификации. Участник конкурса на вышестоящую должность знает, что предпочтение отдается тому, кто по-

высил квалификацию и добился успехов в подготовке своего подразделения или части.

Использование все более сложных вооружений и техники будет требовать все более длительных сроков обучения, что практически невозможно при формировании Вооруженных сил призывниками, служащими один год. По мере профессионализации Вооруженные силы во все большей степени превращаются в социальный лифт, который позволяет целеустремленным юношам из небольших городов получить образование. Служба в армии перестает быть «налогом», она больше не воспроизводит систему отрицательной социализации.

В рамках военной реформы удалось разделить функции между Министерством обороны, Генеральным штабом и Вооруженными силами в целом¹⁴. Минобороны стало ведомством, формируемым в основном за счет компетентных гражданских чиновников. Их предназначение — «перевод» задач Вооруженных сил, формулируемых политическим руководством страны, на язык военных приказов. Эти же гражданские чиновники формулируют техническую политику Минобороны, осуществляют закупки вооружений и военной техники.

Руководство Вооруженными силами осуществляется приказами, которые следуют от министра обороны через Генштаб непосредственно четырем объединенным стратегическим командованиям (ОСК) Вооруженных сил. При такой организации у Генерального штаба нет функций непосредственного оперативного управления ОСК. Его задачи ограничиваются управлением Стратегическими ядерными силами, Космическими войсками, координацией действий между ОСК, организацией применения резерва верховного главнокомандующего, а также стратегическим планированием и предоставлением рекомендаций министру обороны и политическому руководству страны. Генштаб участвует в оценке военных угроз, а главное — в выработке предложений по их парированию, а также по предотвращению войны. При этом оценка военно-политической ситуации, планов и возможностей вероятного противника осуществляется на основе информации, получаемой Главным разведывательным управлением, подчиненным непосредственно министру обороны, во взаимодействии с аппаратом Совета безопасности.

Отказ от массовой мобилизационной армии привел к кардинальным изменениям в структуре Вооруженных сил. Ликвидированы военные округа, чьей важнейшей функцией было проведение массовой мобилизации. Войска сведены в объединенные стратегические командования («Восток», «Запад», «Юг», «Центр»), куда входят сухопутные соединения, части ВВС и силы флота. Контроль за большими территориями обеспечивается не численностью Вооруженных сил, а космическими средствами наблюдения, способностью войск к быстрому раз-

вертыванию и передислокации, техническими средствами оперативной переброски сил и, конечно же, современными дальнобойными средствами высокоточного поражения. Чтобы обеспечить такое развертывание и возможность переброски войск, созданы боеготовые соединения, а также заблаговременно развернуты склады тяжелых вооружений на угрожаемых направлениях (речь прежде всего о Кавказском регионе и областях, прилегающих к российско-казахской и российско-китайской границам, а также к границе с КНДР).

Руководство страны при этом отдает себе отчет, что обычные Вооруженные силы способны одержать победу лишь в локальном или в лучшем случае региональном конфликте. Полную гарантию безопасности в период кардинального реформирования Вооруженных сил дает ядерное оружие, опора на которое сохранится все предстоящее десятилетие. Однако и ядерная политика должна претерпеть кардинальные изменения. В результате сближения с Западом Россия отказывается от дорогостоящих попыток поддержания ядерного паритета с США. Ее ядерный потенциал сокращается до 100—200 носителей и 400—600 боеголовок. Москва принимает посильное участие в создании глобальной противоракетной обороны, создаваемой НАТО по инициативе США, задействовав в ней свои системы предупреждения о ракетном нападении и комплексы ПВО С-400. Сотрудничество с Западом распространяется и на предотвращение вооруженных конфликтов в Центральной Азии (где ситуация наверняка обострится после вероятного вывода войск США и НАТО из Афганистана) и на Кавказе.

Правительство начинает кардинальную реформу ВПК. При этом происходит отказ от путинской концепции госкорпораций (сегодня они являются своего рода «колхозами», в которых одно относительно эффективное предприятие содержит полтора десятка заводов, близких к банкротству). Промышленная кооперация образуется на базе небольшого числа приоритетных проектов, реализация которых действительно остро необходима для поддержания боеготовности Вооруженных сил. При этом государство финансирует не корпорации, а конкретные проекты. В рамках этих проектов реализуются достижения революции в военном деле. Речь прежде всего о системах боевого управления, связи и разведки. В рамках их реализации происходит техническое перевооружение конкретных предприятий и их смежников. Политическая воля к реформам может быть реализована только через жесткий гражданский контроль, основой которого является контроль парламентский (что, разумеется, невозможно при существующей системе власти, в которой представительные органы превращены в придаток исполнительной власти). Для этого потребуются принять закон «О гражданском контроле», который должен устанавливать «позитивный» контроль над сферой обороны

и безопасности. Парламент с помощью независимых экспертов, которых он привлекает для профессионального анализа конкретных проблем военного строительства и определения направлений военно-технического развития, критически оценивает предложения Министерства обороны, правоохранительных ведомств, специальных служб и разрешает финансирование только тех программ, которые, по мнению народных избранников, отвечают интересам страны и ее возможностям. Таким образом, формирование государственной политики в области обороны и безопасности происходит открыто и гласно.

При этом оборонные расходы должны быть максимально детализированы и максимально открыты, для чего необходимо кардинально пересмотреть ряд законов, в частности, Бюджетный кодекс и закон «О государственной тайне», а также ряд подзаконных актов. Военный бюджет должен не только соответствовать стандарту ООН о военных расходах государств, но и быть гораздо обширнее и подробнее, чтобы парламентарии и привлеченные ими эксперты имели возможность понять и оценить основные тенденции развития Вооруженных сил, их оснащения оружием и обеспечения военнослужащих всеми видами довольствия¹⁵ (сегодняшняя классификация военных расходов в Российской Федерации не соответствует даже стандарту ООН, содержит лишь самые общие, неконкретные формулировки). И сам отчет РФ о военных расходах отправляется в ООН, минуя Государственную думу. В этом случае международные чиновники обладают (правда, с некоторым временным лагом) большей информацией, чем депутаты, когда голосуют за бюджет.

Парламент должен быть наделен и функцией «негативного» контроля, т. е. законодательно закрепленным правом контроля над тем, как именно расходуются ранее выделенные средства. Гражданский контроль не ограничивается парламентским. Представляется необходимым учреждение должности уполномоченного по делам Вооруженных сил, в зону ответственности которого входил бы контроль за соблюдением социальных и политических прав военнослужащих.

Кроме того, принципиальным является создание институтов независимой экспертизы в области обороны и безопасности. Эти научные центры должны обеспечить объективный анализ процессов, происходящих в этой сфере, выработку рекомендаций, не продиктованных заинтересованными министерствами. Параллельно такие научные центры должны создать и учебные заведения, которые будут готовить не только будущих исследователей, но и гражданских специалистов, компетентных в области обороны и безопасности. Именно эти специалисты должны будут составить аппарат гражданских служащих Министерства обороны.

Очевидно, что описанная выше радикальная военная реформа (чтобы быть успешной, она должна сопровождаться демилитаризацией всех

остальных так называемых силовых структур¹⁶⁾ будет представлять собой решительный разрыв не только с советской традицией строительства Вооруженных сил, но и со всей сформировавшейся за три столетия российской военной культурой, которая основана на идее принудительной службы, а также с политической системой, в которой главный приоритет — не эффективность и не расширение возможностей для граждан, а политическая монополия. Эта реформа, которая кардинально меняет отношения гражданина и государства, не может не вызвать решительно-го сопротивления не только командного состава всех «силовых структур», но и большей части офицерского корпуса.

Этот вариант может быть реализован при кардинальной смене политического режима. Если иметь в виду специфическую, глубоко милитаристскую сущность нынешней системы власти, описанные выше преобразования и должны стать одним из важнейших элементов внутри-политических изменений.

Вариант 2 (негативный, маловероятный)

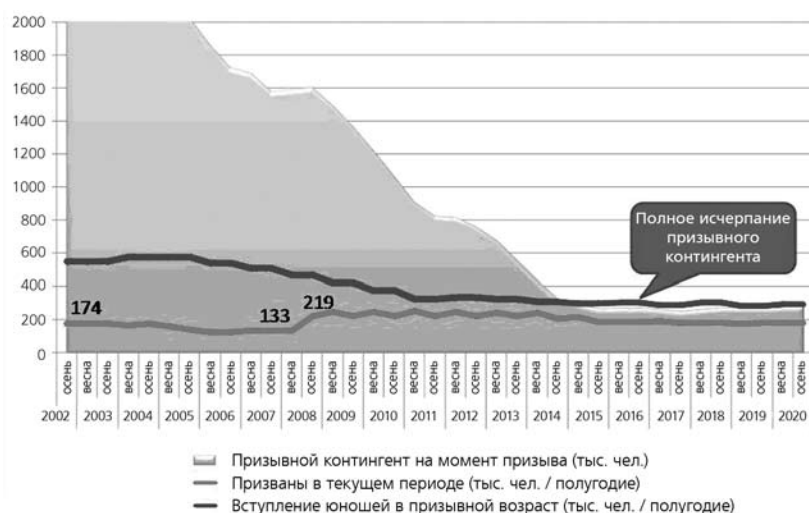
В условиях ужесточения авторитарного режима происходит отказ от «сердюковских» реформ. Поводом для этого станет коллапс, который должен охватить систему призыва в ближайшие два-три года. Согласно подсчетам специалистов из лаборатории военного анализа Института экономики переходного периода под руководством Виталия Цимбала, объем призыва фактически сравнялся с количеством юношей, достигших 18-летнего возраста. Некоторое время призыв можно поддерживать, как сейчас, «выбирая» молодых людей старших возрастов — выпускников вузов, «уклонистов» и т. д. Однако на рубеже 2013 и 2014 гг. весь призывной резерв будет полностью исчерпан даже с чисто количественной точки зрения.

При этом не учитывается, что около трети молодых людей получают освобождение от службы из-за болезней и еще треть — отсрочки для получения высшего образования. Маловероятно, что власти рискнут до президентских выборов 2012 г. отменить «учебные» отсрочки. Стало быть, коллапс призывной системы случится на рубеже 2012 и 2013 гг.

В результате искусственно созданных чрезвычайных обстоятельств генералитету удастся обосновать необходимость возвращения к двух-или даже трехгодичной службе, затем в случае нарастания конфронтации с Западом — и возврат к мобилизационной модели организации Вооруженных сил. Оказавшись неспособным выполнить социальные обязательства перед офицерами, находящимися за штатом, государство возвращает их на военную службу. А для того, чтобы обеспечить

их должностями, будут восстановлены кадрированные части и соединения. О реформе оборонно-промышленного комплекса речь уже не идет. Функционирование военной промышленности строится отнюдь не на рыночных основах. Чтобы обеспечить предприятия ВПК комплектующими и элементной базой, все заводы страны независимо от форм собственности вновь, как во времена СССР, получают так называемые мобилизационные задания. По сути это новый, чрезвычайно тяжелый налог, размеры которого варьируются в соответствии с размерами взяток чиновникам, определяющим мобилизационное задание.

РИС.1 Интенсивность призыва на военную службу, тыс. человек



Источник: презентация В. Цимбала на конференции «Гражданин и армия», проходившей в декабре 2008 г. в Институте экономики переходного периода.

Однако все эти меры не могут обеспечить военную мощь в ее современном понимании. Вооруженные силы будут представлять собой некий муляж советской мобилизационной армии. Прежде всего потому, что мобилизационный резерв будет полностью исчерпан. Демографическая ситуация не позволит сформировать миллионную армию. Военно-политическое руководство идет все дальше по пути, предложенному уже сейчас начальником ГОМУ. Оно пытается все более ужесточать правила призыва. Например, запрещает прием на работу или в вузы (за исключением нескольких, официально — чрезвычайно важных для государства, фактически — для освобождения детей высокопоставленных

чиновников от службы в армии) молодых людей, не прошедших армейскую «школу жизни». В том же духе милитаризованного полицейского государства выдержано и предложение Генштаба, прозвучавшее пока что неофициально, — запретить выдачу заграничных паспортов всем, у кого нет военного билета (это потребует либо изменения визового режима с рядом стран СНГ, либо заключения соглашения об экстрадиции, но уже не преступников, а призывников). Правоохранительным органам (которые пока что изо всех сил этому противятся)¹⁷ будет вменен в обязанность розыск уклонистов и дезертиров.

Понятно, что никаких положительных результатов (даже с точки зрения комплектования армии) подобные меры принести не могут. Лишь многократно возрастет размер взяток, позволяющих откупиться от воинской службы. При этом государству волей-неволей придется отказаться от немногих оставшихся еще атрибутов демократии, например, свободы передвижения граждан.

Воссоздание мобилизационной модели возвращает российскую армию в ситуацию, которую описал Владимир Путин, когда в обращении к Федеральному собранию вспоминал обстоятельства начала второй чеченской войны: «Для эффективного ответа террористам нужно было собрать группировку численностью не менее 65 тысяч человек. А во всех Сухопутных войсках, в боеготовых подразделениях — 55 тысяч, и те разбросаны по всей стране. Армия — 1 миллион 400 тысяч человек, а воевать некому. Вот и посылали необстрелянных пацанов под пули»¹⁸.

При этом Вооруженные силы продолжают получать в лучшем случае единичные экземпляры «современной» боевой техники: в действительности она именуется современной лишь потому, что никогда не производилась. Но разработана была не позже конца 80-х годов прошлого века.

Реализация «советского» сценария означает, что российская армия почти полностью утратит боеспособность. Она останется лишь неким милитаристским символом, а также инструментом, который демонстрирует подчинение гражданина государству. Однако подобное развитие событий невозможно без ухудшения отношений между Россией и США, а также другими странами Запада. В условиях возрастающей конфронтации главной задачей станет поддержание всеми средствами подобия ядерного паритета с США, на что, как в конце 1970-х, должна будет уходить бо́льшая часть нефтяных доходов.

Такой сценарий представляется маловероятным. Его реализация предполагает решительное урезание уже не политических, а личных прав российских граждан, что чревато радикальным разрывом контракта между населением и властью, который основан в том числе и на невмешательстве государства в личную жизнь. Кроме того, реализация мобилизационного сценария обрекает российский правящий класс, прежде

всего чиновничество, на отказ от ставшего привычным уровня потребления. Наконец, мобилизационный сценарий втягивает Россию в некое подобие новой гонки вооружений, которая — даже в имитационном варианте — способна полностью разрушить отечественную экономику. Несомненно, мобилизационный сценарий кардинально изменит систему отношений государства и бизнеса. Сегодня бизнес скрепя сердце финансирует различные госпроекты, от Сколково до строительства домов для погорельцев. Однако при реализации мобилизационного сценария такой «продналог» неизбежно сменится «продразверсткой». А когда возникнет реальная угроза существованию бизнеса, собственники начнут действовать гораздо жестче.

Вариант 3 (промежуточный, наиболее вероятный)

«Сердюковские» реформы проходят путь, характерный для большинства российских реформ. Они концентрируются на достижении неких формальных показателей и характеристик (в случае военной реформы это численность Вооруженных сил, количество частей и соединений, новая структура и т. д.) и одновременно избегают решений, реализация которых требует радикальных перемен в политической и социальной жизни.

Вероятно, в рамках реформы будут реализованы так называемые оргштатные мероприятия, ликвидированы части неполного состава, уволены тысячи «лишних» офицеров. Будут созданы ОСК, которым подчинены разнородные силы: Сухопутные войска, ВВС и ВМФ. Будут ликвидированы также три десятка высших военно-учебных заведений, на их основе созданы десять военно-учебных центров.

Однако внутренняя логика реформы противоречит главному приоритету, о котором говорилось выше: власть стремится избежать серьезных изменений в политической и социальной сфере. Как раз поэтому Министерство обороны не отказывается от призыва. При этом власти не рискуют прибегнуть к совсем уж драконовским средствам при формировании армии за счет призывников. Правила призыва фактически не меняются. В результате сокращение Вооруженных сил все равно происходит. Но оно носит «секретный» характер. В условиях фактического выхода России из ДОВСЕ, который предусматривал информирование о численности Вооруженных сил и количестве частей и соединений в европейской части страны, единственным источником данных о Вооруженных силах является само Министерство обороны, что дает самые широкие возможности для манипуляций с цифрами. Официально военное ведомство заявляет, что численность Вооруженных сил сохраняется на уровне в миллион военнослужащих. В дей-

ствительности же численность сокращается до 500—600 тыс. Призыв снизится до 200—300 тыс. солдат срочной службы, из которых будут формироваться практически все соединения. Эти соединения фактически небоеспособны, однако это не слишком беспокоит российские власти: крупномасштабная война невозможна.

Не введенная сверху профессионализация начинает постепенно пробивать себе путь снизу. Реальная безопасность страны обеспечивается за счет Ракетных войск стратегического назначения (РВСН), где преобладает офицерский состав. При этом, пользуясь правилами зачета стратегических вооружений и обмена данными, которые предусмотрены в новом Договоре СНВ, Россия стремится создать иллюзию количественного паритета с США, а также того, что Москва способна осуществлять ядерное сдерживание Вашингтона. Для достижения как внутривнутриполитических, так и внешнеполитических целей российские руководители периодически прибегают к милитаристской риторике, но за ней, как и теперь, не следует никаких действий, которые могли бы всерьез обеспокоить Запад, поскольку там достаточно данных для адекватного представления о военном потенциале России.

Способность парировать риски, возникающие на локальном и региональном уровнях, обеспечивается десятью парашютно-десантными батальонами, сформированными из контрактников (в настоящее время, если верить командующему ВДВ генерал-полковнику Владимиру Шаманову, сформировано пять таких батальонов¹⁹). Кроме того, лучшие офицеры и профессиональные сержанты направляются в ограниченное количество «элитных» частей и соединений. Туда же поступают сравнительно новые вооружения и военная техника. Таким образом, в силах общего назначения формируется «ядро»: одна-две дивизии ВДВ, три-четыре бригады Сухопутных войск, несколько эскадрилий многофункциональных истребителей Су-34 (из пропагандистских соображений может быть заявлено, что это истребители пятого поколения, в то время как они являются модификацией Су-27, поднявшегося в воздух в начале 1980-х годов), группировки ВМФ, флагманом которых являются вертолетоносцы типа «Мистраль». Эти соединения предназначены для того, чтобы одержать победу в локальном конфликте, подобном грузинскому или чеченскому. Определенное развитие получают также Военно-космические силы, чья спутниковая группировка должна обеспечить эффективность как РВСН, так и ударных группировок сил общего назначения. Эта часть российской армии может считаться модернизированной и будет более или менее нормально существовать и развиваться.

Остальная же, большая часть Вооруженных сил будет находиться в ситуации полустоя. Если удастся реализовать идеи Сердюкова о гуманизации срочной службы в армии (два выходных еженедельно, освобождение

дение от нарядов по обслуживанию воинских частей и даже от караулов), а также об усиленной физподготовке, то порядки в воинских частях будут больше напоминать режим спортивного лагеря, нежели режим тюрьмы.

Но это достижение, безусловно, ценное само по себе, лишь незначительно отразится на уровне боеспособности частей и соединений, сформированных из солдат срочной службы. Очевидно, что за один год службы срочники смогут освоить лишь самые азы своей воинской специальности. Заявления военных руководителей о том, что обучение военным специальностям начнется еще со школьной скамьи в системе ДОСААФ, не представляются убедительными. Не существует механизма обязательного военного обучения школьников. В результате в каждый конкретный момент половина личного состава (те, кто отслужил больше полугода) будет едва боеготова, в то время как другая половина (отслужившие меньше полугода) будет вовсе небоегоготова.

Сохранение призыва извращает и смысл службы офицеров, если в основу ее действительно хотят положить принцип непрерывного образования. Ведь офицеры будут обречены каждый год (хорошо, если не каждые полгода) повторять со все новыми новобранцами лишь основы боевой подготовки. У младших офицеров не будет возможности и необходимости подтверждать свою профессиональную состоятельность. Да и желание совершенствоваться у командира взвода вряд ли появится, если он обречен ходить по кругу самых примитивных элементов боевой подготовки. При этом в Вооруженных силах вновь возникнут диспропорции в соотношении между количеством офицеров и рядовых солдат: один офицер будет приходиться на двух-трех рядовых.

Если иметь в виду весьма низкий уровень образования новобранцев (даже по официальным данным количество призывников со средним образованием не превышает 70%²⁰), то это означает: никакие достижения революции в военном деле не могут быть применены в подавляющем большинстве частей и соединений российской армии. Но тогда никакая современная техника не может быть запущена в серийное производство, и, таким образом, производство вооружений даже в теории не может быть рентабельным.

Сохранение призывной армии также противоречит и современному подходу к организации Вооруженных сил. Главный вопрос заключается в том, будут ли ликвидированы военные округа при создании четырех стратегических командований. В настоящее время, судя по всему, этот вопрос не решен. Однако он носит принципиальный характер. На протяжении последних 150 лет важнейшей функцией военных округов является проведение в случае военной опасности массовой мобилизации на подчиненной им территории и последующее руководство сформированными войсками. Если военное планирование по-прежнему основано

на массовой мобилизации и эта функция передается стратегическому командованию, то новая структура будет столь же неповоротлива, как и нынешние военные округа. При сохранении мобилизационной структуры Вооруженных сил план применения войск наверняка будет привязан к моменту завершения формирования резервных частей. Ведь до этого момента войска стратегического командования будут не способны к военным действиям, даже притом что количество резервистов составляет всего лишь две трети от численности частей и соединений мирного времени. Если же военные округа сохраняются в качестве структуры, отвечающей за формирование частей резервистов в случае войны, то при организации военных действий неизбежно возникнут конфликты при их переподчинении стратегическим командованиям.

Такой сценарий создает чрезвычайно неустойчивую ситуацию. В отсутствие реальной военной угрозы Вооруженные силы могут чрезвычайно медленно эволюционировать в позитивном направлении. Однако любое военное столкновение продемонстрирует слабость российской армии, что чревато возвращением в негативный сценарий.

Примечания

- 1 *Евсеев В.* Отсрочки от военной службы: сегодня и завтра // Отечество. записки. — 2005. — № 5 (<http://www.strana-oz.ru/?numid=26&article=1155>).
- 2 <http://www.scrf.gov.ru/documents/33.html>.
- 3 Тезис о военной угрозе, в частности со стороны НАТО, вполне успешно используется российским руководством для вербализации своего раздражения в любых конфликтных ситуациях.
- 4 *Литовкин В.* Парад не затормозил реформ // Независимая газ. — 2010. — 14 мая (http://nvo.ng.ru/realty/2010-05-14/1_parad.html).
- 5 Там же.
- 6 *Хайремидинов Л.* Время мобильности // Крас. звезда. — 2009. — 1 окт. (http://www.redstar.ru/2009/10/01_10/1_05.html).
- 7 <http://www.gzt.ru/topnews/politics/-v-sleduyuschem-godu-zarplata-leitenantov-sostavit-/208438.html>.
- 8 <http://www.newsru.com/russia/14may2010/army.html>.
- 9 Оно положено всем, кто, выслужив 20 лет, получил право на пенсию, а также тем, кто прослужил больше 10 лет и был уволен в соответствии с так называемыми оргштатными мероприятиями, т. е. не по своей вине, а из-за изменения взглядов начальства на военное строительство.
- 10 *Мухин В.* Военно-протестная оборона // Независимая газ. — 2010. — 17 мая (http://www.ng.ru/politics/2010-05-17/2_oborona.html).
- 11 <http://www.regnum.ru/news/polit/1320193.html>.

- 12 На слушаниях в Государственной думе, посвященных новой программе вооружений (четыре предшествующих были провалены), временно исполняющий обязанности начальника вооружений российской армии генерал-лейтенант Олег Фролов заявил, что для выполнения программы потребуется 36 трлн руб., а не 13, как планировалось ранее.
- 13 *Гаврилов Ю.* Истребитель «экономкласса» // Рос. газ. — 2009. — 8 сент. (<http://www.rg.ru/2009/09/08/popovkin.html>).
- 14 В настоящее время функции Министерства обороны и Генштаба пересекаются по многим позициям. Главное — и министерство, и Генштаб обладают правом оперативного руководства войсками.
- 15 В настоящее время бюджет российского Минобороны уместается на 20 страницах, в то время как, например, в ФРГ это отдельный том в 190 страниц. В США это более десятка томов.
- 16 Успешная военная реформа возможна лишь в том случае, если Вооруженные силы с их командной иерархией, требованием безусловного выполнения приказов и т. д. признаются уникальным институтом демократического общества. В нынешних условиях, когда военная служба предусмотрена в более чем 10 ведомствах РФ, когда больше половины людей в погонах служат в этих ведомствах, размывается идея «особого» статуса военнослужащего, которому общество предлагает особые льготы в благодарность за то, что ради обеспечения безопасности страны он обрекает себя на ряд ограничений.
- 17 См., например, интервью с начальником ГУВД Москвы Владимиром Колокольцевым в «Российской газете»: *Фалалеев М.* Служебное соответствие // Рос. газ. — 2010. — 28 апр. (<http://www.rg.ru/2010/04/28/kolokolcev.html>).
- 18 http://www.kremlin.ru/appears/2006/05/10/1357_type63372type63374type82634_105546.shtml.
- 19 *Худолеев В.* Аэромобильность, возведенная в абсолют // Крас. звезда. — 2010. — 27 мая.
- 20 <http://www.botkinmoscow.ru/rus/news/1638.html>.

ФЕДЕРАЛИЗМ, РЕГИОНЫ

ЧАСТЬ V

РЕГИОНЫ и ГОРОДА РОССИИ: СЦЕНАРИИ-2020

Наталья Зубаревич

Для репутации эксперта прогнозировать на десяток лет вперед социально-экономическое развитие регионов намного легче и безопасней, чем делать политические прогнозы. Пространство инерционно, а российское пространство в особенности — из-за слабой инфраструктурной освоенности территории, огромных разрывов в уровне развития, низкой мобильности населения и других причин.

Регионалистам повезло с объектом исследования: советский учебник экономической географии все еще пригоден в качестве источника информации. Но по закону компенсации именно в региональной политике российские власти дают безудержную волю фантазии, пытаются любой ценой реализовать оторванные от жизни проекты, хотя заведомо понятно, что подобные упражнения не дадут результата. Количество неадекватных стратегий и программ развития (отраслей, регионов, городов) достигло таких масштабов, что в этом замусоренном «ландшафте» трудно разглядеть взвешенные оценки. Доминирует жесткая дихотомия — либо страна развалится, либо «все будет хорошо» и планы партии станут планами народа (добавим к советскому лозунгу — и бизнеса).

В данной статье предложены политически не ангажированные прогнозные сценарии развития, которые учитывают как реальный «коридор возможностей», определяемый объективными факторами и трендами, так и воздействие региональной политики российских властей. Каждый сценарий имеет свою пространственную картину развития и риски.

Объективные факторы пространственного развития: выше головы не прыгнешь

Перспективы регионов России в первую очередь обусловлены базовыми факторами, которые формируют преимущества или барьеры пространственного развития. Основатель «новой экономической географии» Пол Кругман выделил две группы таких факторов¹:

- *факторы «первой природы»*: обеспеченность природными ресурсами (минеральными, земельными), которые востребованы рынком, и выгодное географическое положение (в пределах агломераций; приморское и приграничное на путях глобальной торговли), снижающее транспортные издержки;
- *факторы «второй природы»*: агломерационный эффект и высокая плотность населения, дающие экономию на масштабе; развитая инфраструктура, сокращающая экономическое расстояние; человеческий капитал (образование, здоровье, трудовые мотивации, мобильность и адаптивность населения); институты, влияющие на предпринимательский климат, мобильность населения, распространение инноваций и др.

Все эти факторы воздействуют на развитие регионов и городов России, хотя в разных сочетаниях и в разной степени. Особенностью регионального развития в нашей стране является повышенная роль факторов «первой природы», прежде всего обеспеченности нефтегазовыми ресурсами, наиболее востребованными глобальным рынком. Факторы «второй природы», как и фактор географического положения, чаще работают как барьеры развития. Россия отличается малочисленностью городов, особенно крупных с населением более 250 тыс. человек (таких насчитывается 74 из 1090 российских городов), поэтому агломерационный эффект проявляется слабо за исключением крупнейших агломераций — Московской и Санкт-Петербурга. Велик барьер, связанный с неразвитой инфраструктурой и с тем, что большая часть территории страны удалена от транспортных путей. Масштабы экономической периферии огромны; даже в более плотно заселенной европейской части она составляет более 40% территории². Еще один барьер — депопуляция в трех четвертях регионов и повсеместное снижение человеческого капитала. При разработке прогнозов в первую очередь следует учитывать влияние устойчивых факторов и барьеров пространственного развития. Быстрых изменений, в том числе заметного ослабления барьеров, связанных с факторами «второй природы», и тем более сокращения масштабов периферийности, к 2020 г. не произойдет.

На этом фоне институты выглядят более гибким фактором, но мешают зависимости от траектории развития (path dependency). При этом

российские институты влияют на пространственное развитие сильнее, чем это кажется на первый взгляд. В «новой экономической географии» доказано, что концентрация населения и экономики в крупнейшем городе государства обусловлена не только агломерационным эффектом (растущей отдачей от масштаба) и центральным положением в транспортной системе страны, снижающем транспортные издержки³. Она зависит и от концентрации политической власти: более плюралистические системы отличаются менее сильной концентрацией в городе-центре по сравнению с диктатурами. Для стран с федеративным устройством также характерно более равномерное распределение городов по размерам. Россия остается авторитарной страной и федерацией может считаться только по названию, поэтому сверхконцентрация экономики и населения в Московской агломерации усиливается. Без изменения политической системы этот тренд не переломить.

Кроме того, в более открытых экономиках численность населения крупнейших городов меньше, чем в закрытых. Закрытые рынки и высокий уровень торгового протекционизма способствуют формированию крупных центральных городов⁴. Российская экономика даже сейчас, не говоря о прошлом, может считаться открытой условно, только за счет экспорта нефти, газа и металлов. При низком уровне открытости новые предприятия обрабатывающей промышленности выгодней размещать вблизи крупнейшей агломерации, чтобы использовать преимущества центрального рынка, особенно при плохой транспортной системе и высоких транспортных издержках. В полном соответствии с теорией почти все производство иностранных автомобильных компаний, которое создано «с нуля», концентрируется вблизи Москвы (Калуга) и Санкт-Петербурга. Только при росте открытости может начаться процесс деконцентрации производства, хотя далеко не сразу: для этого нужна мобильность факторов производства и развитие несырьевого экспорта.

Формирование новых регионов-лидеров связано с технологическими прорывами, которые могут изменять экономическую карту и способствовать развитию новых регионов. Но для экономического прорыва на волне новой технологии нужны не только факторы, благоприятствующие развитию бизнеса, в виде более низкой заработной платы в регионе, но и система эффективных институтов, сильная мотивация и предприимчивость людей. С этим в России большие проблемы, поэтому ждать технологически обусловленных сдвигов в пространственном развитии в ближайшее десятилетие вряд ли возможно.

Необходимым условием развития территориальных кластеров⁵ является усиление глобальной экономической интеграции и сокращение транзакционных издержек бизнеса, способствующее концентрации

фирм одной отрасли и углублению специализации. Без этих институциональных факторов кластерная политика бесперспективна.

Институты влияют и на инновативность. В работах Ричарда Флориды⁶ показано, что развитию современных городов способствует их гетерогенность, разнообразие социальной среды, концентрация в городах креативного класса, обладающего разнообразными навыками. Миграционный приток профессионалов разной специализации стимулирует аккумуляцию нового знания и экономический рост. Для таких мигрантов особенно привлекательна разнообразная среда города и толерантность. Россия не может похвастаться толерантностью, но мигрантофобия не воспринимается ни властью, ни обществом как барьер инновационного развития, хотя может стать таким барьером даже в Москве, где среда для креативного населения более благоприятна.

Теория гласит, что устойчивое развитие регионов возможно только при улучшении институтов и росте открытости экономики. Даже плохая инфраструктура — менее жесткий барьер, она может развиваться по мере экономического роста. Из теории также следует, что экономический рост не бывает территориально равномерным⁷, для инвесторов более привлекательны регионы с конкурентными преимуществами, что позволяет увеличить отдачу от инвестиций. Мировой опыт также показывает, что инвестиции в сильные территории ускоряют развитие всей страны.

Тренды развития российских регионов в 2000-х годах: базовые факторы работают

Поскольку пространственное развитие инерционно, еще одной основой для прогноза являются уже сложившиеся территориальные различия и их тренды. Ведущая роль базовых факторов пространственного развития проявилась и в период экономического роста 2000-х годов, и в период кризиса 2008—2009 гг. В годы *экономического роста* более устойчиво развивались несколько групп территорий.

Во-первых, это агломерации двух федеральных городов. Это следствие не только агломерационного эффекта, но и особых институциональных преимуществ. Столичный статус Москвы при российской сверхцентрализованной системе управления обеспечил концентрацию в городе штаб-квартир крупнейших российских компаний, огромный приток налоговых доходов в бюджет города, большое количество высокооплачиваемых рабочих мест и значительно более высокие доходы населения. В 2000-е годы ускорилось развитие и Московской области благодаря агломерационным преимуществам и перетоку капитала из столицы. В Санкт-Петербурге эффект масштаба проявлялся слабее. Федеральные

власти пытались стимулировать развитие города особыми институциональными мерами. В Петербург переводили штаб-квартиры части крупных компаний и создавали в городе новые высокооплачиваемые рабочие места, но результат был не очень заметным за исключением роста доходов городского бюджета. Более динамично развивалась Ленинградская область, где были использованы двойные преимущества: приморское положение на путях торговли с Европой и агломерационный эффект, хотя этих факторов хватило только для ускоренного развития западной приморской части области вблизи Санкт-Петербурга. Следствием динамичного развития двух крупнейших агломераций страны стала концентрация в них в 2007–2009 гг. 75–80% всей чистой миграции в России, в том числе в Московской агломерации — 55–60%.

Во-вторых, это 10–12 регионов с экспортно ориентированной структурой экономики, основу которой составляют ресурсодобывающие отрасли и металлургия. Среди них выделяются автономные округа Тюменской области (региональная экономика в целом слаба, но от добычи ресурсов область получает большие налоговые доходы как рентье). К группе лидеров второго эшелона относятся Татарстан и Башкирия, Красноярский и Пермский края, Самарская область и несколько ведущих металлургических регионов, доходы которых росли благодаря быстрому росту мировых цен на сырье и продукцию первого передела. В 2000-х годах благоприятная конъюнктура мирового рынка отчасти компенсировала этим регионам потери доходов от проводимой Кремлем политики сверхконцентрации налоговых поступлений в федеральном бюджете. В регионах этой группы темпы экономического роста были близки к средним, быстрее росли только Татарстан и Свердловская область. Первый — благодаря институциональным преимуществам (региональная нефтедобывающая компания, особая финансовая поддержка из федерального бюджета), а вторая — вследствие благоприятной конъюнктуры цен на металлы в 2000-х годах и эффекта низкой базы вследствие сильного падения экономики в 1990-х годах.

Особый случай — регионы, где реализуются новые проекты добычи нефти и газа (Сахалинская область и Ненецкий АО). Здесь темпы роста экономики были очень высокими. Сахалинская область развивалась за счет институционального фактора; заключение соглашений о разделе продукции обеспечило масштабные иностранные инвестиции, составлявшие 20% всех иностранных инвестиций в Россию в первой половине 2000-х годов. Объем промышленного производства области за десять лет вырос почти вдвое в сопоставимых ценах, а валовой региональный продукт (ВРП) — в 1,8 раза.

Позитивное влияние приморского положения на путях глобальной торговли стало проявляться только в 2000-е годы и локализовано в нескольких западных и южных регионах России. Сам по себе этот фак-

тор пока не способен стимулировать развитие регионов из-за огромных барьеров, особенно на востоке страны. Нужны дополнительные «подпорки»: либо институциональные, такие как статус особой экономической зоны (Калининградская область), либо расположение в крупной агломерации (Ленинградская область). Для регионов российского Юга (Краснодарский край) факторами роста стали также лучшие земельные и агроклиматические ресурсы, более плотное расселение и относительно развитая инфраструктура, а также человеческий капитал, прежде всего предприимчивость населения.

В «срединных» по уровню развития регионах, составляющих самую многочисленную группу (почти две трети) субъектов РФ, трудно выделить основные факторы, стимулирующие развитие. Хотя динамика экономического роста в таких регионах различалась, но в целом они либо повторяли средний тренд по стране, либо отставали от него. В слабо-развитых регионах более быстрый рост экономики обеспечивался масштабной финансовой помощью из федерального бюджета; такой рост не может быть устойчивым.

Среди городов, помимо федеральных, быстрее развивались региональные центры, особенно крупнейшие (с населением от 700 тыс. до миллиона человек и более), а также важнейшие для бизнеса моногорода экспортных отраслей промышленности с более высокими доходами как населения, так и бюджетов. Среди региональных центров по социально-экономическим показателям и их динамике (душевой объем торговли, платных услуг, строительство жилья) выделяются Краснодар и Екатеринбург. Статус региональной столицы дает преимущества, но этот институциональный фактор не дополнялся быстрым ростом инвестиций. Причины этого также носят институциональный характер: региональные центры являются муниципалитетами и очень ограничены в бюджетных доходах; их развитию препятствует монополизация и коррумпированность рынков земли, строительства, а также барьеры, стоящие на пути развития малого предпринимательства и миграций. Стягивание сервисных функций в региональные центры происходило на фоне деградации небольших и периферийных городов, расположенных за пределами агломераций.

Экономическое неравенство регионов, измеряемое душевым ВРП, в начале 2000-х годов росло, но с середины десятилетия стало сокращаться вследствие бума нефтяных доходов и усиления федеральной перераспределительной политики⁸. В доходах населения тренд выравнивания был еще заметнее: межрегиональные различия становились менее резкими, особенно в последние докризисные годы; здесь тоже главная причина — усиление перераспределительной политики и рост объемов трансфертов из федерального бюджета.

Кризис 2008—2009 гг. проявился в регионах России с разной силой⁹. Менее всего он затронул слаборазвитые и высокودотационные регионы, в легальной экономике которых преобладает сектор бюджетных услуг, финансируемый за счет федеральных трансфертов. Относительно стабильной была динамика промышленного производства на Дальнем Востоке, где санация неконкурентоспособных производств произошла раньше, еще в период кризиса 1990-х годов. В среднеразвитых регионах глубина кризисного спада обусловлена структурой экономики; сильнее всего пострадали регионы неконкурентоспособной машиностроительной и текстильной специализации, расположенные в европейской части страны. Они выходят из кризиса медленно. Среди развитых регионов, которые сильнее интегрированы в глобальную экономику, ранее всего испытали сильный кризисный спад регионы металлургической специализации, но они же быстрее восстанавливались благодаря росту мировых цен. Спад в развитых регионах с диверсифицированной экономикой был более умеренным, к середине 2010 г. его удалось почти полностью преодолеть. Еще быстрее преодолели спад привлекательные для инвесторов регионы (Калужская, Ленинградская, Белгородская области). Ведущие регионы нефтедобычи почти не имели кризисного спада, а там, где реализуются новые проекты по добыче нефти и газа, продолжался рост.

Географически наиболее кризисными и по темпам промышленного спада, и по состоянию рынков труда оказались регионы Поволжья, Урала и Центра. Чтобы не допустить роста социальной напряженности, власти с помощью административных запретов и финансовых вливаний пытались сохранить занятость на промышленных предприятиях. В результате уровень скрытой безработицы (неполная занятость и занятость на общественных работах) в этих регионах превышал официально регистрируемую безработицу. Если суммировать все формы безработицы, то в наиболее проблемных регионах Поволжья и Урала ее показатели достигали уровня, зафиксированного во время кризиса 1998 г. Кризисный цикл повторился, но без санации неэффективных рабочих мест.

Отличие кризиса 2008—2009 гг. от предыдущего в том, что он слабо повлиял на доходы населения. После небольшого падения доходы восстановились до докризисного уровня уже к концу 2009-го. Это произошло в результате политики государства, накопившего в период экономического роста большие финансовые средства; часть этих средств была использована на смягчение социальных последствий кризиса. За 2009 г. расходы бюджетов субъектов РФ на социальную политику выросли на треть благодаря росту федеральных трансфертов на эти цели. Быстрее всего росли доходы и потребление населения в слаборазвитых национальных республиках, а кризисное снижение доходов испыта-

ли регионы с сильным промышленным спадом, где выросла открытая и скрытая безработица, а также ведущие нефтегазодобывающие регионы, где существенно сократилась переменная часть заработной платы (доплаты, бонусы и премии). Кроме того, снизились доходы в крупных агломерациях, где доминирует занятость в секторе услуг, а потому рынок труда более гибко реагировал на кризис — снижением занятости и уровня оплаты труда.

Последствия нового кризиса вполне объяснимы. Наибольший кризисный спад в реальном секторе экономики испытали (и будут испытывать при новых кризисах) монопрофильные регионы, зависящие от конъюнктурных колебаний спроса и мировых цен на сырье и полуфабрикаты, а также регионы с нереструктурированной и неконкурентоспособной обрабатывающей промышленностью, расположенные в основном в европейской России. Большая финансовая «подушка», накопленная федеральным бюджетом, помогла поддержать занятость и отчасти доходы населения в этих регионах. Но если такой «подушки» не будет, новые кризисы пойдут по типичному для 1990-х годов пути в виде сильного снижения заработной платы (после кризиса 1998-го она сократилась в реальном выражении на треть). В ходе последнего кризиса рынки труда, как и в 1990-х годах, отреагировали на кризис сокращением занятости, но частично в форме скрытой безработицы, особенно в регионах с трудоемкими отраслями промышленности. Видимо, такая реакция на кризисы будет воспроизводиться и в будущем, что замедлит реформирование рынков труда и рост трудовой мобильности населения в регионах с неконкурентоспособными отраслями экономики. Региональные особенности кризисных трендов, обусловленные базовыми факторами развития, в том числе институциональными, вряд ли изменятся до 2020 г.

Региональная политика государства и пространственное развитие: пиар и распил

Влияние региональной политики властей несложно оценить и спрогнозировать. В России до сих пор не сформированы приоритеты региональной политики и плохо работают соответствующие инструменты, поэтому основное воздействие на развитие регионов оказывают меры не региональной, а экономической и социальной политики. Региональная политика государства как фактор развития играла весьма ограниченную роль.

В 1990-х и начале 2000-х годов задачей региональной политики в России было выравнивание различий между регионами, но ресурсы федерального бюджета были ограниченными, а выравнивающий эффект

минимальным. В середине 2000-х на волне быстрого экономического роста был продекларирован переход к стимулирующей региональной политике. Новые приоритеты быстро сменяли друг друга: вслед за поддержкой регионов — «локомотивов роста», которые должны были отбираться федеральными властями, предлагалось создание агломераций (в основном административными методами), кластерная политика и др. Все эти начинания были скопированы из зарубежного опыта, зачастую неадекватно восприняты и в результате не продвинулись дальше бумажных программ и проектов.

В разработанной в середине 2000-х «Стратегии развития России до 2020 года» впервые в постсоветской истории появился раздел по региональному развитию. Он готовился профильным Министерством регионального развития и обилием заявленных «больших проектов» и особым упором на освоение восточных регионов напоминал продукцию Госплана. Федеральные и региональные власти как будто не заметили, что основным инвестором в стране стал частный бизнес, и пытались сами рисовать «светлое будущее» без учета потенциальной экономической эффективности и прибыльности подобных проектов. Например, для реализации комплексной программы развития Республики Якутия потребовались бы инвестиции, сопоставимые со всеми иностранными инвестициями в Россию за 2008 г.

Воздействие государства на пространственное развитие с помощью стандартных инструментов региональной политики не дало результатов: программы остались на бумаге, особые экономические зоны оказались малоуспешными, а попытки создания искусственных агломераций провалились, как и кластерная политика, напоминавшая госплановские территориально-производственные комплексы, причем обоих провалов следовало ожидать.

В региональной политике 2000-х, направленной на стимулирование развития регионов, реализуются только политические приоритеты. Первый — политические пиар-проекты: масштабные расходы на подготовку Олимпиады в Сочи и саммита АТЭС во Владивостоке быстро росли даже в период кризиса. Общая стоимость подготовки саммита АТЭС во Владивостоке сопоставима с десятой частью расходов бюджетов всех регионов России за 2009 г. Подготовка чемпионата мира по футболу обойдется еще дороже. Второй политический приоритет — поддержка политически нестабильных республик Северного Кавказа, в первую очередь Чечни. Душевые доходы бюджета республики на четверть выше средних по стране и в 2,5 раза выше средних по федеральному округу, при этом бюджет Чечни более чем на 90% дотационный. Заявленный приоритет развития Дальнего Востока был сведен к росту бюджетного финансирования Владивостока и Курильских островов.

На развитие большинства регионов сильнее всего влияют межбюджетное перераспределение и социальная политика федеральных властей. Это едва ли можно назвать выравнивающей политикой, так как данный приоритет просматривается с трудом. Основной антикризисной мерой стал значительный рост трансфертов бюджетам регионов (на треть в 2009 г.) при усилении «ручного управления» распределением этих средств, т. е. не формализованно и по непрозрачным критериям. В острой фазе кризиса в 60% регионов доходы бюджета росли и, соответственно, увеличивались неэффективные расходы. Так, расходы на социальные выплаты населению выросли на 67% с 2008 по 2010 гг. При этом финансовая помощь кризисным моногородам была небольшой по масштабам и забюрократизированной: отбор городов — получателей помощи растянулся почти на год, всем городам было предписано разрабатывать комплексные инвестиционные планы, шансы на реализацию которых минимальны. Большую часть бюджетных средств, отпущенных на поддержку моногородов, получил город Тольятти для решения проблем АвтоВАЗа. Поддержка занятости была более адекватной в том, что касается распределения средств между регионами, поскольку в этой сфере слишком высоки политические риски. Однако финансирование масштабной программы общественных работ способствовало консервации неэффективной занятости в регионах. В итоге институциональный дизайн поддержки регионов в период кризиса обеспечил высокую затратность и низкую эффективность использования федеральных трансфертов. И нет никаких стимулов к изменению этого дизайна за исключением проедания финансовых запасов.

Прогнозные сценарии: сжатие экономического пространства неизбежно

За основу прогноза можно взять стандартный набор сценариев: оптимистический, инерционный и пессимистический, чтобы затем каждый тренд рассматривать применительно к пространственной специфике России с учетом различных сочетаний факторов и барьеров развития. Но при любых сочетаниях основным вектором развития будет сжатие обитаемого и экономического пространства, и это нужно четко понимать.

Инерционный сценарий реализуется в России с наибольшей вероятностью. Он основан на уже сформировавшихся трендах пространственного развития. Его макроэкономический фон — затухающий восстановительный рост после кризисного спада 2008—2009 гг. и относительно невысокие темпы роста экономики страны в новом десятилетии из-за стабилизации цен на нефть и более медленного роста глобального спро-

са на ресурсы. На таком фоне пространственное развитие скорее всего будет иметь вполне предсказуемые тренды независимо от проводимой властями региональной политики.

Сохранится гипертрофированная роль Москвы и концентрация в ней финансовых и человеческих ресурсов. Московская агломерация будет расширяться, охватывая прилегающие районы соседних областей. Искусственные инновационные проекты типа Сколково не изменят экономического профиля прилегающих к столице территорий, в них будут и дальше развиваться сервис, логистика, рекреация и промышленность, ориентированная на огромный столичный рынок. Развитие Санкт-Петербурга будет сильнее зависеть от федеральной инвестиционной и институциональной поддержки, перевода в северную столицу штаб-квартир крупных компаний-налогоплательщиков. Но этих мер недостаточно для устойчивого роста, городу мешают общие для страны институциональные барьеры, препятствующие развитию сектора услуг и привлечению инвестиций. Попытки превратить северную столицу в индустриальный центр автопрома неизбежно столкнутся с проблемой нехватки квалифицированной, но при этом относительно недорогой рабочей силы. Это означает, что придется завозить ее из других регионов России или стран СНГ и организовать для работников специальную подготовку. Вряд ли сборочные автопроизводства смогут существенно повысить доходы городского бюджета; их вклад в развитие города будет небольшим.

Ведущие регионы ТЭК сохраняют позиции в группе лидеров при неизменных объемах добычи — до 2020 г. это вполне реалистично. Но эти территории столкнутся со старением населения и снижением естественного прироста. Кроме того, здесь будет нарастать миграционный отток молодежи, поскольку новых качественных рабочих мест создается мало: экономика, основанная на добыче ресурсов, имеет низкую трудоемкость. Уже сегодня уехавшие замещаются миграционным притоком низкоквалифицированной рабочей силы из республик Северного Кавказа и Средней Азии, что неизбежно усилит социальную напряженность и проблемы наркомании, а также повысит нагрузку на систему социальной защиты населения.

Немалая часть регионов из группы лидеров второго эшелона могут скатиться вниз — в «серединную» группу. Для ведущих металлургических регионов это следствие снижения глобальной конкурентоспособности из-за старения советских промышленных активов, роста издержек по причине удорожания топлива и сырья. Подобное движение «вниз» уже началось и в некоторых развитых полифункциональных промышленных регионах: в Самарской области из-за снижения конкурентоспособности автопрома и, менее явно, в Пермском крае вследствие истощения минеральных ресурсов и отсутствия крупных инвестиций.

При условии относительной политической стабильности на Кавказе продолжится более быстрый рост крупных «русских» регионов Юга благодаря устойчивым преимуществам — более развитой инфраструктуре, наличию морских портов, лучших почвенных и агроклиматических условий. Проведение Олимпиады скорее помешает устойчивому росту Юга из-за чрезмерной концентрации инвестиций в одной точке и неизбежных проблем убыточности спортивных и прочих объектов после завершения этого путинского проекта.

Группа «срединных» по уровню развития регионов останется многочисленной. Небольшая ротация вверх возможна в регионах с выгодным приморским положением и в южных индустриально-аграрных. В полудепрессивных регионах машиностроительной и текстильной специализации, напротив, возможно движение «вниз».

Будет усиливаться депопуляция Нечерноземья и других периферийных территорий европейской России за счет высокой естественной убыли. Продолжится концентрация населения в региональных центрах и других более крупных городах, но прежде всего в агломерациях федеральных городов. Проблема деградирующей периферии будет консервироваться из-за низкой мобильности населения и барьеров на рынках жилья в городах.

Несмотря на амбициозные федеральные программы, продолжатся сжатие обитаемого пространства и деградация системы расселения Дальнего Востока и Забайкалья. Экономика восточных регионов будет еще более поляризованной: центрами роста останутся Владивосток, Хабаровск, в меньшей степени столицы других регионов, ведущие портовые города и зоны добычи экспортного сырья, а остальная территория будет инфраструктурно деградировать и терять население. При росте нефтяных доходов федерального бюджета возможно возобновление дорогостоящих инфраструктурных проектов на Дальнем Востоке и Крайнем Севере, но их ждет бесславный экономический конец. Построенные объекты с большой вероятностью будут генерировать не прибыль, а убытки.

Республики Северного Кавказа останутся «черной дырой» бюджетного финансирования, но будет расти трудовая миграция молодежи отсюда в другие регионы России, что при начавшемся процессе снижения рождаемости (некоторый рост рождаемости был отмечен в период ее стимулирования в конце 2000-х) немного смягчит проблемы безработицы. Для слаборазвитых республик Сибири (Тува, Алтай) этот клапан так и не начнет работать из-за удаленности и более сильных культурных барьеров. Чечня по-прежнему останется фаворитом финансирования из федерального бюджета, к ней, в зависимости от политической ситуации, могут добавиться Ингушетия и Дагестан.

Пессимистический сценарий усиливает описанные выше тенденции социально-экономической деградации периферии и резко сокращает число перспективных зон роста из-за ухудшения институциональных условий и снижения инвестиций. К этому может привести вполне вероятная деградация политического режима. Ниже кратко сформулированы наиболее опасные тренды пространственного развития на перспективу.

Заметно ухудшится качество жизни в Московской столичной агломерации из-за инфраструктурных и экологических проблем при сохраняющемся росте численности населения. Деградация социальной среды будет стимулировать массовую эмиграцию конкурентоспособного населения — молодежь и среднее поколение с высоким уровнем образования и более высокими доходами будут стремиться уехать из России.

В ближайшее десятилетие не следует ожидать ускоренного сжатия обитаемого пространства на периферийных территориях; перспектива их обезлюдения более долгосрочная — 2030—2050-е годы. Более вероятно, что население периферийных территорий постаревшего Нечерноземья, а также восточных и северных районов изберет другую адаптационную стратегию, которая уже сформировалась и в перспективе будет усиливаться. Это сокращение легальной занятости, обеспечивающей трудовые гарантии и защиту, и рост самозанятости населения с использованием традиционных источников дохода от личного подсобного хозяйства, сбора грибов и ягод, а также нелегальных лесозаготовок в таежной зоне и нелегального рыболовства на Дальнем Востоке, на реках Сибири, в Нижнем Поволжье. Архаичный сдвиг в структуре занятости приводит к деградации человеческого капитала и вынуждает повышать неэффективные бюджетные расходы на поддержание социальной инфраструктуры в экономически полумертвых территориях, а также на социальную защиту их населения (пособия по безработице, социальные выплаты и др.).

Рост напряженности, этнических противоречий и клановости в республиках Северного Кавказа будет стимулировать миграционный отток образованных и более модернизированных городских жителей в другие регионы. Утрата «агентов модернизации» будет воспроизводить и усиливать традиционализм и внутренние конфликты. Одновременно усилится приток в крупнейшие агломерации низкоквалифицированной рабочей силы, выталкиваемой из республик вследствие напряженной обстановки и отсутствия работы.

Резко замедлится экономическое развитие крупных городов — региональных центров из-за дефицита инвестиций и ухудшения институциональных условий. Это приведет к еще большей концентрации качественного человеческого капитала в федеральных городах и одновременно ограничит возможности транслировать на периферию импуль-

сы всех форм и видов модернизации — потребительской, поведенческой, ценностной. В России именно крупные города-центры являются важнейшими «трансляторами» инноваций; они обеспечивают их продвижение вниз по иерархической системе городов своего региона и в пригороды.

Этого перечня проблем вполне достаточно, чтобы прогнозировать существенное снижение человеческого капитала в России, без чего страна не сможет нормально развиваться.

Оптимистический сценарий устойчивого инвестиционного роста возможен только при значительном улучшении институтов (защиты прав собственности, снижения коррупции и др.) и росте открытости экономики. Даже низкое качество инфраструктуры является менее серьезным препятствием; как показал пример Сахалинской области, инфраструктура может улучшаться по мере экономического роста.

В оптимистическом сценарии сохраняется пространственная поляризация развития. Экономический рост не бывает территориально равномерным, для инвесторов наиболее привлекательны регионы с конкурентными преимуществами, что позволяет ускорить и увеличить отдачу от инвестиций. Вряд ли в течение одного десятилетия пространственная конфигурация конкурентных преимуществ существенно изменится, в России они особенно инерционны. Следовательно, точками роста будут в основном те же территории, что и в инерционном сценарии (см. выше). Однако при снижении институциональных барьеров скорость и качество их развития повысятся. Кроме того, вырастет и число динамично развивающихся территорий, поскольку баланс факторов и барьеров развития изменится в лучшую сторону.

Региональное неравенство, особенно в начальной фазе инвестиционного роста, будет усиливаться, так как регионы без конкурентных преимуществ будут отставать. Но масштабы роста неравенства будут не такими сильными, как в 1990-х и начале 2000-х годов. Проблемы отстающих регионов могут решаться не только с помощью региональной стимулирующей политики — она далеко не всегда успешна даже в развитых странах, — а в первую очередь с помощью перераспределительной социальной политики (социальной защиты), а также мер, направленных на рост человеческого капитала. Главное правило — помогать нужно людям, а не регионам.

Чтобы не повторяться, в оптимистическом сценарии пространственного развития можно выделить его основные отличия от инерционного.

Расширение географии реализуемых ресурсных преимуществ. Поскольку ресурсное богатство остается основным преимуществом России, реализация оптимистического сценария ускорит развитие нефтегазодобывающих и транзитных регионов Европейского Севера (Мурманская область, Ненецкий АО и Республика Коми), Сибири (Ямало-Ненецкий

АО, Красноярский край) и Дальнего Востока (Якутия, Сахалинская область) благодаря проектам совместной с западными компаниями добычи топлива с использованием западных технологий. Кроме того, более эффективно будут использоваться плодородные земельные ресурсы. На этой базе ускорится развитие агросектора и пищевой переработки в регионах Европейского Юга, а затем и в более удаленных от путей экспорта регионах Поволжья и юга Западной Сибири. Поддержка государства поможет укрепить позиции российских производителей на мировом продовольственном рынке.

Быстрое расширение экономической зоны Московской столичной агломерации. Этот процесс идет достаточно активно, но пока охватывает только прилегающие районы соседних областей вдоль крупных магистралей, а также отдельные центры регионов с более благоприятным инвестиционным климатом. При снижении барьеров все области вокруг Москвы получают дополнительный приток инвестиций, направляемых в производство товаров и услуг для огромного рынка столичной агломерации. Вторая составляющая этого процесса — дорожное строительство с целью сокращения экономического расстояния, которое будет осуществляться государством в партнерстве с бизнесом.

Ускорение развития крупных городов — центров регионов. Растущий потребительский спрос будет стимулировать приток российских и зарубежных инвестиций в сектор услуг, пищевую и другую импортозамещающую промышленность крупных городов — региональных центров и их пригородных зон. Первыми будут притягивать инвесторов города-миллионники и близкие к ним по численности. Конкуренция городов-центров за инвестиции и человеческий капитал ускорит процесс модернизации муниципальных институтов. Кроме того, станет менее гипертрафированной роль Московской столичной агломерации.

Формирование центров инновационного развития за пределами Московской агломерации. Эту функцию могут выполнять несколько крупных городов страны (Томск, Новосибирск, Екатеринбург и др.) с сохранившимся научным потенциалом в разных областях науки. Формирование спроса на инновации внутри страны является более долгосрочной задачей, но при улучшении инвестиционного климата можно получить венчурное финансирование, в том числе иностранное. В таких городах будут развиваться качественные университеты с исследовательскими функциями и эффективной системой стимулирования научной деятельности. Таких инновационных центров будет немного, поскольку концентрация более качественного человеческого капитала в большинстве крупных городов России невелика.

Реализация преимуществ, связанных с соседством развитых стран. В регионах Северо-Запада, граничащих со странами Евросоюза, сниже-

ние барьерной функции границы и улучшение инвестиционного климата будут способствовать притоку инвестиций в отрасли переработки лесных ресурсов и более трудоемкие отрасли обрабатывающей промышленности, поставляющие продукцию за границу, на рынок Санкт-Петербурга и в другие регионы России. Это типичный тренд развития приграничных регионов стран Центральной и Восточной Европы, который слабо реализован в России из-за институциональных барьеров.

Расширение преимуществ приморского транзитного положения. В отличие от западных и южных приморские зоны Дальнего Востока (более плотно заселенные Приморский и Хабаровский края, Сахалин) пока не используют свои преимущества из-за жестких институциональных барьеров и слаборазвитой инфраструктуры. Снижение институциональных барьеров «бандитского капитализма» позволит привлечь необходимые инвестиции в инфраструктуру, что при координации с инфраструктурными проектами государства создаст необходимые условия для развития бизнеса. Приток китайских инвестиций и (должным образом регулируемое) привлечение рабочей силы также будет содействовать росту экономики Дальнего Востока, его крупных городов и агросектора.

Повышение эффективности региональной политики в периферийных территориях. При любом сценарии в России сохранятся обширные периферийные пространства, но государство сможет стимулировать мобильность населения, в первую очередь молодежи. Кроме того, будут развиваться более эффективные — мобильные и адресные — формы социальных услуг и помощи уязвимым группам населения периферийных территорий.

В эту благостную картину довольно трудно поверить, хотя в других странах, например, в Чехии и Польше, аналогичные тренды уже существуют и меры стимулирования развития были успешными.

Риски модернизации: пространственная проекция

Базовым условием для реализации оптимистического сценария является модернизация институтов: гарантии прав собственности, независимость судов и СМИ, снижение коррупции и т. д. Еще одно необходимое условие — отказ от сверхцентрализованной системы управления и, в перспективе, переход к реальному федерализму. В модернизации институтов всегда заложены риски, которые нужно предвидеть. Ирина Бусыгина и Михаил Филиппов¹⁰ указывают на неизбежность и длительность периода высоких экономических издержек на пути к федерализму, а также на проблему «ранних победителей», которые, получив преимущество, утрачивают стимулы для продолжения начатых реформ.

Переход к реальному федерализму — сложнейшая проблема, требующая отдельного анализа. Говоря о рисках децентрализации управления, обычно напоминают об опыте «лихих 90-х»: это рост дифференциации социально-экономического развития регионов, вероятность появления аналогов failed states на тех территориях, где практически утрачена управляемость, в пределе — развал страны. Приготовленный для электората коктейль из реальных проблем и страшилок не годится для серьезного анализа рисков и возможностей их минимизации.

Экономическое неравенство регионов действительно будет расти вследствие различий в их конкурентных преимуществах, но, за исключением нескольких лет нефтяного бума, оно росло и в период сверхцентрализованного управления. Масштабное перераспределение нефтяных сверхдоходов не стимулировало экономическое развитие отстающих, а, напротив, углубляло иждивенчество. Более конкурентоспособным регионам именно децентрализация налоговой системы в сочетании с модернизацией институциональной среды дает шанс развиваться быстрее, привлекая инвестиции бизнеса, улучшая инфраструктуру и ускоряя экономический рост всей страны.

Однако переход к реальному федерализму сопряжен с серьезным риском, который также обусловлен законами пространственного развития. Россия имеет явные конкурентные преимущества в обеспеченности ресурсами, поэтому рост открытости экономики приведет к притоку иностранных инвестиций прежде всего в ресурсодобывающие отрасли и регионы. В результате сырьевая ориентация экономики страны может усилиться, а ведущие нефтегазодобывающие регионы будут еще сильнее отрываться от других по уровню развития и «жиреть» на ресурсной ренте. Действующий сейчас механизм концентрации ренты¹¹ на федеральном уровне и последующего ее перераспределения как-то решает проблему (в отличие от Москвы, жирующей на ренте столичного статуса), но для того, чтобы в условиях меняющихся экономических условий поддерживать эффективный баланс в отношениях Центра и таких регионов, потребуется проявлять гибкость.

Усиление социального неравенства регионов (в занятости, доходах, доступе к социальным услугам) — не менее серьезный риск децентрализации. В 2000-х годах удалось сократить региональное неравенство в доходах, и россияне это почувствовали. Для этой политически чувствительной проблемы нет простых решений, но ситуация не безнадежна. В отличие от 1990-х уже существуют механизмы, позволяющие обеспечить социальную защиту и воспроизводство человеческого капитала в менее развитых регионах. Во-первых, это переход к адресным формам социальной помощи, доля которых во всех социальных пособиях составляет только четверть. Во-вторых, придется осваивать

механизмы контроля доходов, как это делается в развитых странах. В-третьих, нужна продуманная оптимизация сети социальных учреждений, но не в форме навязываемой сверху кампании, как это делается сейчас. В-четвертых, это повышение мобильности населения через стимулирование учебной и трудовой миграции, развитие ипотеки и снижение коррупционного навета на рынках земли и строительства в городах, что позволит снизить стоимость жилья. В-пятых, расширение возможностей самозанятости и поддержка малого предпринимательства. Все эти меры давно известны, но в российских условиях плохо и медленно реализуются.

Децентрализация вынудит регионы и города более активно конкурировать за инвестиции и человеческий капитал; это сильнейший стимул для модернизации социальных институтов, улучшения условий для развития среднего и малого бизнеса. В этой конкуренции будут выигравшие и проигравшие. Для последних очевидны риски социальной нестабильности, но есть механизмы, способные их снизить. Механизм конкурентных выборов способен, хотя и с немалым лагом во времени, обеспечить ротацию властей для повышения качества управления регионом или городом. Кроме того, российское законодательство позволяет вводить федеральное управление в регионах с острыми бюджетными проблемами, обусловленными низким качеством управления, что снижает риск появления failed states.

Если все вышеперечисленные механизмы будут работать плохо (что вполне вероятно на стартовой стадии децентрализации), то какая часть регионов России окажется проигравшей и с высокой вероятностью испытает негативные последствия усиления социального неравенства? Мировой опыт позволяет в первом приближении просчитать масштабы рисков. В докладе Всемирного банка¹² обобщены долгосрочные тренды регионального неравенства в развитых странах и показано, что неравенство по доходам населения перестает расти при душевом ВВП свыше 10 тыс. долл. При таком уровне развития у страны появляются необходимые ресурсы для перераспределительной социальной политики. В России душевой ВВП в 2008 г. достигал 16 тыс. долл. по паритету покупательной способности (ППС) и даже в кризисном 2009-м составлял почти 15 тыс. долл. Но это средний показатель, в половине регионов душевой валовой региональный продукт в 2008 г. был ниже 10 тыс. долл. по ППС. Нельзя забывать и о барьерах, связанных с российским пространством, — об огромной территории, низкой плотности населения, слабо развитой сети городов. Для их преодоления требуются значительно большие социальные расходы государства, чем в развитых европейских странах. Все это означает, что проигравшими от децентрализации могут оказаться как минимум половина регионов РФ. На сегодняшний

день невозможно предсказать, что произойдет быстрее — начнут эффективно работать механизмы, обеспечивающие социальную защиту и воспроизводство человеческого капитала в этих регионах, или система пойдет вразнос. Но если ничего не делать, вся деградирующая страна пойдет вразнос — или на свалку истории.

Примечания

- 1 *Krugman P. R.* First nature, second nature, and metropolitan location // *J. of Regional Science*. — 1993. — Vol. 33. — P. 129—144.
- 2 *Нефедова Т. Г.* Сельская Россия на перепутье: географические очерки. — М.: Новое изд-во, 2003.
- 3 *Krugman P.* Urban Concentration: the Role of Increasing Returns and Transport Costs // *Intern. Regional Science Rev.* — 1996. — Vol. 19. — № 1—2. — P. 5—30.
- 4 *Krugman P. R., Livas R. E.* Trade policy and the Third World metropolis // *J. of Development Economics*. — 1996. — Vol. 49. — P. 137—150.
- 5 Кластеры — это территориально локализованные группы предприятий одной отрасли или взаимосвязанных отраслей, быстрее развивающиеся благодаря обмену информацией, квалифицированными работниками, технологиями и опытом, использующие общую инфраструктуру, т. е. некий симбиоз конкуренции и взаимодействия.
- 6 *Флорида Р.* Креативный класс: люди, которые меняют будущее. — М.: Классика-XXI, 2005.
- 7 *Fujita M., Krugman P., Venables A. J.* The spatial economy: cities, regions and international trade. — Cambridge, MA: The MIT Press, 2000.
- 8 *Зубаревич Н. В.* Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. — М.: НИСП, 2010.
- 9 *Зубаревич Н.* Стабилизация без модернизации // *Pro et Contra*. — 2010. — № 3 (49).
- 10 *Бусыгина И., Филиппов М.* Проблемы вынужденной федерализации // *Pro et Contra*. — 2009. — № 3—4 (46).
- 11 То есть налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ).
- 12 *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. — Washington, DC: The Intern. Bank for Reconstruction and Development; The World Bank, 2009.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ СИСТЕМЫ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ в 2020 г.

Александр Кынев

Тренды 1990-х и 2000-х годов

Важнейшей точкой отсчета, определившей политическое развитие российских регионов в 1990-х и 2000-х годах, стали события октября 1993 г. Президентскими указами были прекращены полномочия Советов низового уровня, а также Моссовета. Многие краевые и областные Советы самораспустились или были распущены губернаторами. Республики президентскими указами не были затронуты, но во многих из них еще с коммунистических времен сохранились авторитарные режимы, и их возглавляли прежние партийные руководители, просто сменившие должности. Новая Конституция России установила режим гиперпрезидентской республики с очень слабым парламентом. Аналогичная система транслировалась в регионах. Авторитаризации региональной власти многих регионов способствовала ключевая роль губернаторов в разработке положений о выборах и в организации избирательных кампаний, а затем и в принятии региональных уставов (конституций).

Влияние региональных глав и их политические амбиции резко усилились к окончанию президентских полномочий Бориса Ельцина. Это вылилось в появление на выборах в Госдуму 1999 г. «партии региональной власти» — блока «Отечество — вся Россия». Ответом федеральной власти стало создание в 1999 г. блока «Медведь», фактическим лидером которого стал новый премьер Владимир Путин. Как известно, в этой борьбе альянс региональных элит во главе с Юрием Лужковым, Евгением Примаковым и Минтимером Шаймиевым потерпел поражение.

Став преемником Ельцина, Путин немедленно начал реализовывать комплекс мер по ограничению политических возможностей региональных элит, проигравших борьбу за федеральную власть в 1999 г. Началась реформа федеративных отношений, развернувшая маятник взаимоотношений Центра и регионов в обратную сторону. В 2000-х годах политическая и институциональная самостоятельность регионов была существенно подорвана.

Помимо федеральной бюрократии, боровшейся за контроль над страной со слишком усилившимися региональными элитами и стремящейся восстановить единое правовое пространство, в этом было заинтересовано и руководство крупных федеральных бизнес-структур (в том числе так называемые олигархи), ставившее целью экономическую экспансию в регионы. В ослаблении региональных авторитарных режимов было заинтересовано и федеральное руководство политических партий, надеявшееся таким образом расширить свое влияние на тамошнюю политическую жизнь.

Первым шагом реформы федеративных отношений стало создание федеральных округов и выведение из-под контроля губернаторов силовых структур. Затем был введен институт «федерального вмешательства», который предусматривал возможность роспуска законодательного органа власти субъекта Федерации путем принятия соответствующего закона и право президента отстранять главу региона от должности. Эти возможности, однако, были обставлены большим количеством ограничений, исключавших возможность произвола. Не случайно эти меры в последующие четыре года ни разу не были применены.

Еще одним шагом стала реформа Совета Федерации. Принцип должностного формирования верхней палаты был заменен принципом делегирования: половина членов Совета Федерации стала избираться законодательными органами регионов, другая половина назначалась руководителями соответствующих исполнительных органов. В результате верхняя палата оказалось в большей степени заполнена отраслевыми лоббистами, чем региональными представителями, к тому же новые члены палаты оказались в значительной степени подконтрольны президентской администрации. В результате роль и престиж Совета Федерации резко упали, ухудшилось и качество его законодательной деятельности.

Центр попытался также унифицировать административно-территориальное деление страны путем ликвидации сложносоставных субъектов. Удалось ликвидировать только шесть автономных округов, входивших в Пермскую, Иркутскую, Камчатскую, Читинскую области и Красноярский край. Но в отношении Архангельской области и Ненецкого АО, а также Тюменской области и Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого АО укрупнение произвести не удалось. Вместо

этого округа, где развита нефтегазодобыча, просто увеличили размеры отчислений от своих доходов в формально материнские субъекты Федерации. На этом процесс укрупнения застыл. Сами бывшие автономные округа стали административными единицами с «особым статусом», который оказался разным в зависимости от результатов политического торга. Реальная асимметрия не сократилась, но, напротив, приумножилась.

Фактически вместо прежней полуфеодальной системы, где региональные власти получали возможности всевластия на территории региона в обмен на политическую лояльность суверену (президенту), была создана система параллельных вертикалей — как ведомственных, так и корпоративных, замкнутых на различные структуры в Центре. Вскоре вертикали распространились и на общественно-политическую сферу.

Избирательная реформа стала неотъемлемой частью новой политики Центра в отношении регионов. В 2001—2003 гг. были разработаны и приняты новые законы: «О политических партиях», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации».

Параллельно с реформированием законодательства шел процесс создания единой «партии власти». Подчинив себе региональную бюрократию и заставив ее поддерживать «Единую Россию», федеральная власть ослабила, а затем и вовсе ликвидировала конкуренцию административных ресурсов, которая в какой-то степени замещала еще не сформировавшуюся партийную конкуренцию. При этом в отличие от режимов, где имеется реально доминирующая партия, сформированный в 2000-х годах партийно-политический режим — это скорее режим тотального доминирования исполнительной власти. Партия, имитирующая доминирующую, играет в нем вспомогательную роль, находясь по отношению к исполнительной власти в зависимом и подчиненном положении.

Еще одним направлением изменений в части выборов стало построение «вертикали» избирательных комиссий. Органы местного самоуправления были отстранены от формирования избирательных комиссий, проводящих федеральные и региональные выборы. Большая часть избирательных комиссий стала формироваться вышестоящими комиссиями.

В пакете реформ 2004 г., инициированных Путиным после бесланской трагедии, были отказ от прямых выборов глав субъектов Федерации с переходом на их утверждение региональными парламентами по представлению президента, а также переход на выборы Государственной думы по пропорциональной системе.

Отказываясь от прямых выборов глав, Центр убивал двух зайцев: наносил сокрушительный удар по политической самостоятельности

регионов и заменял «неуправляемое» обновление региональных властей «управляемым». Это не только сузило права граждан на участие в управлении государством, но и привело (особенно в сочетании с массовым вступлением губернаторов в пропрезидентскую «партию власти») к дальнейшей мобилизации административного ресурса в очередном цикле федеральных выборов.

Одновременно были ужесточены требования к политическим партиям. Согласно принятому в декабре 2004 г. закону от партий в течение года требовалось увеличить численность как минимум до 50 тыс. человек (иметь более чем в половине регионов не менее 500 членов, в остальных отделениях — не менее 250). Авторы новой редакции закона о политических партиях не скрывали, что его цель — не допустить создания новых партий и добиться ликвидации большинства имеющихся.

Если в 1999 г. правом участия в выборах депутатов Госдумы обладали 139 общероссийских политических общественных объединений, а после принятия закона о политических партиях в выборах 2003 г. могли принять участие 44 политические партии и 20 общероссийских общественных объединений (последние — только в составе избирательных блоков), то в начале 2006 г. после проверки численности осталось только 19 партий. После выборов Госдумы 2007 г. произошла новая волна сокращения числа партий, поскольку тем из них, кто получил на выборах менее 2% голосов, надо было заплатить огромные суммы СМИ за использованное эфирное время и газетные площади, которые для них из бесплатных стали платными. На начало 2009 г. осталось 7 партий. Из прежних осталось всего 6: «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия», «Патриоты России», «Яблоко». Единственной новой партией стало «Правое дело», созданное путем объединения трех существовавших ранее партий. Созданное при открытом содействии Кремля «Правое дело» стало единственной новой партией с 2006 г., сумевшей выполнить драконовские требования по регистрации, установленные законом «О политических партиях», хотя попытки создания новых партий предпринимались и продолжают предприниматься постоянно.

Начиная с 2004 г. происходила принудительная партизация в сочетании со сворачиванием реальной многопартийности. В результате поле для маневра региональных элит в поиске политических партнеров для участия в федеральных и региональных выборах все более сокращалось.

В 2000-х годах между региональными элитами и Центром шла постоянная позиционная борьба. Элиты пытались обходить ограничения, которые вводил Центр, приспособляясь к новым правилам игры. Центр же перекрывал обнаруживавшиеся лазейки, усиливая контроль над происходящим. Так, с введением смешанной избирательной системы на региональных выборах региональные элиты стали устанавливать контроль

над формальными отделениями федеральных партий. Реальная борьба в регионах между различными группами влияния (кланами, клиентами, бизнес-группами) сохранилась и при новых правилах игры.

С учетом постоянного ужесточения этих правил не удивительно, что к 2010 г. в большинстве регионов в выборах участвовали только партии, представленные в Госдуме: «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия». Только им законодательные препятствия оказались не страшны, так как закон дает им привилегии в виде регистрации региональных списков без сбора подписей или внесения залога.

К 2008—2010 гг. стали видны и качественные изменения управления регионами, к которым привела отмена выборности губернаторов населением. На 29 новых назначений при Путине пришлось 11 «добровольных» отставок, 12 плановых прекращения полномочий, 3 принудительных увольнения, 1 повышение (Сергей Собянин), 2 смерти (Михаил Евдокимов, Виктор Шершунов). Всего на 83 региона приходилось 27 губернаторов, назначенных впервые после февраля 2005 г. (32,5%).

Произошло качественное изменение роли губернаторов — из политиков они стали превращаться в администраторов-исполнителей. Даже там, где губернаторы сохраняли пост, утрата ими политической самостоятельности, необходимость согласования ключевых назначений в региональной администрации становились все более очевидными. Новое качество губернаторов и ослабление их связи с региональной элитой нагляднее всего проявилось в назначениях губернаторов-«варягов». Всего из 29 новых назначенцев с февраля 2005 г. по май 2008 г. к «варягам» могут быть отнесены 16 губернаторов.

В максимальной степени интересы старых региональных элит учитывались в этнических республиках Северного Кавказа, где Центр явно боялся «наломать дров», утратить контроль над ситуацией и вызвать новым назначением дестабилизацию в регионе.

Очевидно, что от «принудительного обновления» в первую очередь пострадали те регионы, к которым в течение 1990-х годов было наименьшее число претензий в нарушении федерального законодательства. И наоборот, в наибольшей степени были учтены интересы руководства тех регионов, которые это законодательство нарушали.

Резко снизилась самостоятельность губернаторов при формировании состава администраций. Во-первых, во имя сохранения собственного положения многие губернаторы были вынуждены пожертвовать рядом ключевых фигур. Во-вторых, в ряде региональных администраций появились заместители со стороны, часто «варяги», выступающие в роли «смотрящих» при губернаторе. За назначением губернатора-«варяга» почти всегда следует скорое появление в регионе его земляков и сослуживцев на других постах, активное проникновение в регион

связанного с новым губернатором бизнеса. Новые главы не стремятся к консолидации региональных элит, назначая на ключевые посты тех, кому они лично доверяют, или представителей тех групп федеральной элиты или госкорпораций, кому они обязаны назначением.

Изменение институционального положения губернаторов никак не изменило их важность для Центра в обеспечении нужных результатов федеральных выборов. В ряде случаев именно электоральный фактор ограничивал желание Центра заменить того или иного губернатора. Тотальный контроль над электоральным процессом правящих элит в ряде республик (Татарстан, Башкирия, Дагестан и т. д.) и в таких регионах, как Тюменская или Ростовская области, делал их для федерального Центра фактически незаменимыми. Стремление сохранить управляемость избирательного процесса фактически конкурировало со стремлением к модернизации региональных элит.

К 2008 г. и приходу Дмитрия Медведева на пост президента губернаторы решали три основных задачи:

- формальное обеспечение выполнения в регионе федеральных законов и реализация федеральных реформ с минимальным отклонением от заданного из центра курса;
- учет интересов основных госкорпораций, способствование реализации ими своих планов и стратегий (интересы общенациональных частных финансово-промышленных групп учитываются в той степени, в какой они не противоречат интересам госкорпораций); это происходит на началах взаимообразности, с учетом корпорациями в своей работе личных интересов губернатора и его окружения;
- обеспечение на территории региона любой ценой максимально возможного результата на выборах для федеральной «партии власти».

Важно отметить и систему «параллельных вертикалей». Конкуренция вертикалей отчасти стала заменять иные конкурентные механизмы, создавая определенные зазоры для защиты местными сообществами своих интересов. Однако зазоры между вертикалями ситуативны, временны и никак не связаны с ориентацией вертикалей на интересы местного сообщества.

При этом постепенно более сильные вертикали стали подавлять более слабые. Наиболее сильными являются вертикали Генеральной прокуратуры, Следственного комитета, МВД и ФСБ.

Изменение положения органов местного самоуправления

Положение глав местного самоуправления в системе власти российских регионов стало двояким. С одной стороны, включение губернаторов

в систему «исполнительной вертикали» сделало мэров (в первую очередь региональных центров) явной следующей целью на включение в «вертикаль». Одним из элементов этого процесса стало растущее после принятия в 2003 г. нового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепившего возможные схемы организации власти в муниципалитетах включая введение на местах института сити-менеджеров — глав администраций, нанимаемых по контракту.

С другой стороны, проведение муниципальной реформы, одной из главных целей которой была названо приближение органов управления непосредственно к гражданам, существенно децентрализовало систему управления в регионах и расширило число граждан, вовлеченных в процесс управления.

Отмена выборов губернаторов населением, одномандатных округов на выборах в Госдуму и принудительное усиление роли жестко регулируемых федеральным законодательством политических партий на выборах региональных представительных органов дополнительно стимулировали постепенный перенос центра реальной конкурентной политической борьбы в местные органы власти, контролирующие реальные хозяйственные процессы на низовом уровне. Постепенно именно органы местного самоуправления стали превращаться в главные центры политической фронды. А тот факт, что нередко у руля крупных городов оказывались успешные предприниматели и харизматичные публичные политики, только провоцировал скандалы и конфликты.

Конфликты между губернаторами и мэрами известны еще с начала 1990-х, но во второй половине 2000-х они приобрели явно выраженный символический характер. Конфликты с мэрами региональных столиц практически неизбежны, ведь в большинстве субъектов Федерации местная столица вынуждена дотировать остальные муниципальные образования, что не может не вызывать недовольство мэров. Не меньше разногласий возникает и с землеотводом. Сегодня заниматься хозяйственным управлением большим городом так, чтобы при этом не было никаких нарушений, в принципе невозможно, и при желании найти нарушения можно в деятельности любой местной администрации. Чем дальше, тем чаще конфликты происходят не только с мэрами столиц, но с главами сколько-нибудь значимых городов вообще.

Таким образом, вторая составляющая муниципальной реформы, изменившая публичную роль органов местного самоуправления, все более оказывалась в противоречии с первой, централизаторско-унифицирующей. Не удивительно поэтому, что вслед за резким ужесточением норм федерального и регионального избирательного законодательства пришел черед и местных выборов. Эти выборы стали также

постепенно встраиваться в партийные вертикали: начиная с 2005 г. главной тенденцией на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований стало постепенное внедрение смешанной и полностью пропорциональной избирательной системы.

Изменения трендов при президенте Медведеве

К тому моменту, когда Дмитрий Медведев стал президентом, количественные изменения, связанные с ликвидацией политической самостоятельности региональных властей, стали все более переходить в качественные. При этом на растущее раздражение элит и населения от унификации и неадекватной кадровой политики (в первую очередь от назначения губернаторами «варягов»), игнорирующих региональную специфику, наложился рост протестных настроений вследствие социально-экономического кризиса.

Рост недовольства назначениями привел к тому, что подбор кандидатов стал более осторожным. Центр все чаще пытался найти золотую середину, чтобы кандидат, с одной стороны, был включен в федеральную элиту, а с другой — имел связи или с самим регионом, или же с соседними территориями. Однако более осторожный подход не избавил от негативных последствий прихода к власти чужого для региона человека.

При этом процесс обновления губернаторского корпуса ускорился. Когда весной 2009 г. возникло ощущение, что пик кризиса миновал, мешавшие начать радикальное обновление губернаторского корпуса опасения были отброшены.

Масштабные замены губернаторов (причем, как правило, заменяются губернаторы в наиболее значимых регионах, а остаются на новые сроки в основном во второстепенных) почти автоматически означают местные кадровые революции. Новые губернаторы, избавляясь от команд предшественников, разрушают и выстроенные ими модели управления. Таким образом, в условиях вялотекущего кризиса и постепенного роста общественной активности федеральный Центр, наконец дорвавшись до возможности выстроить на свой вкус региональные правящие элиты, уничтожает основы той стабильности и административного контроля, на которых изначально покоилась политика отстранения различных вертикалей. Новые главы с их короткими кадровыми скамейками, не имея общественной легитимности и навыков публичной политической борьбы, совершают множество управленческих и имиджевых ошибок. Они часто оказываются не в состоянии мобилизовать в поддержку своей политики ни население в целом, ни местный бизнес,вольно и невольно провоцируя все новые конфликты и скандалы.

Центр, фактически начав масштабный демонтаж остающихся старых правящих элит и лишая регионы остатков политической самостоятельности, помимо своей воли осуществляет демонтаж региональных автократий. Это неизбежно приведет как минимум к дестабилизации, а то и к краху автократии федеральной. Столь ненавистные многим федеральным чиновникам региональные элиты на самом деле — их сиамские близнецы. Упивающийся своим всевластием Центр может их не любить, но не может без них существовать. Борьба с регионами превращается в борьбу Центра с самим собой и, как представляется, приведет к неизбежным электоральным последствиям.

Непредсказуемая кадровая политика в отношении губернаторов, напоминающая русскую рулетку, не означает, что сами кандидаты, из которых делается выбор, стали хуже, чем назначенцы 2005—2009 гг. Скорее наоборот, объективно качество списков претендентов по сравнению с этими годами повысилось. Очевидно, что существенная встряска многим региональным элитам, типа правившего Ямало-Ненецким АО бывшего партхозактива, была явно нужна и полезна. Но это никоим образом не отменяет того факта, что «вертикаль» в итоге, раскалывая элиты и деморализуя региональное управление, ослабляет сама себя.

Поскольку обновление элит носит принудительный и часто публично малообъяснимый характер, то объектом раздражения и обид выступает федеральный Центр. Он и несет в глазах населения всю полноту ответственности не только за удачи, но и за все явные провалы: за формирование региональных администраций по клиентелистским принципам, за появление в них чиновников, не объяснимое никакими заслугами кроме личных и корпоративных отношений с новым губернатором и теми, кто его назначение лоббировал.

Определенные изменения произошли и с выборами включая выборы законодательных собраний. По предложению Медведева был отменен избирательный залог на выборах любого уровня. Тем самым остались только два способа регистрации: по льготе для кандидатов парламентских партий и по собранным подписям с драконовскими требованиями к ним, что ставит регистрацию в полную зависимость от желания соответствующих региональных или местных властей.

С 1 января 2011 г. изменился порядок формирования Совета Федерации, куда теперь могут быть делегированы только депутаты региональных и местных советов; регионы вновь получают право отзываться из верхней палаты своих представителей. С февраля 2009 г. действует закон, лишаящий общественные организации права выдвигать кандидатов на местных выборах по пропорциональной системе. Взамен предусмотрена ничего не гарантирующая возможность заключения договора между политической партией и непартийным общественным объедине-

нием о включении в партийный список до 15% представителей общественного объединения.

Несмотря на ряд символических поражений «Единой России» начиная с осени 2008 г. на региональных и местных выборах и общее снижение числа голосов за «партию власти» вследствие социально-экономического кризиса, ранее наметившиеся тенденции, в частности, расширение пропорциональной системы, остались в силе.

В президентское послание 2009 г. Медведев включил специальный раздел о политических реформах в регионах. В него вошли следующие предложения:

1. Стандартизации численного состава региональных парламентов. Согласно новому закону после 1 сентября 2011 г. количественный состав региональных законодательных собраний будет определяться следующим образом: от 15 до 50 депутатов при численности избирателей в субъекте Федерации менее 500 тыс. человек, 25—70 депутатов при численности избирателей от 500 тыс. до 1 млн человек, 35—90 депутатов при численности избирателей от 1 до 2 млн и 45—110 депутатов, если в регионе проживает больше 2 млн избирателей. В результате в 8 субъектах (Адыгее, Башкирии, Северной Осетии, Туве, Хакасии, Карачаево-Черкесии, Кабардино-Балкарии и Удмуртии) численность депутатов придется снизить (от 2 мандатов в Кабардино-Балкарии до 25 в Хакасии). В 11 субъектах (Хабаровском крае, Кемеровской, Пензенской, Саратовской, Тверской, Тюменской и Ульяновской областях, Москве, Ненецком, Ханты-Мансийском и Чукотском АО), напротив, установленное число депутатов подлежит увеличению (от 1 мандата в Тюменской области до 10 в Пензенской области и Москве).

2. Гарантия всем партиям, представленным в региональных парламентах, возможности формировать фракции, а также участия в замещении депутатских вакансий для работы на постоянной основе и на руководящих постах.

3. Гарантированное представительство в парламентах партий, за которые на региональных выборах проголосовало более 5% избирателей. Каждому такому списку кандидатов передается один депутатский мандат. Учитывая реальную численность большинства законодательных собраний в 40—50 депутатов, речь фактически идет о снижении заградительного барьера.

4. Освобождение от сбора подписей для участия в региональных выборах партии, не представленных в Госдуме, но имеющих фракции в соответствующих региональных парламентах. Фактически эта норма касается только «Патриотов России» в нескольких законодательных собраниях.

5. Введение практики проведения органами законодательной власти всех уровней как минимум одного заседания в году, посвященного заслу-

шиванию и обсуждению сообщений и предложений партий, не представленных в законодательных органах. Гарантия непарламентским партиям возможности постоянного участия в работе Центральной и региональных избирательных комиссий.

6. Ужесточение порядка досрочного голосования на местных выборах по образцу федеральных выборов, усложнение процедуры использования открепительных удостоверений.

7. Гарантии равного освещения в средствах массовой информации деятельности партий, представленных в региональных парламентах.

8. Введение повсеместно практики ежегодных отчетов руководителей исполнительной власти перед местным парламентом (при этом никакой ответственности по итогам отчета для главы исполнительной власти региона не вводится, а возможность отправить его в отставку у законодательных собраний не появляется).

В качестве новейших тенденций следует упомянуть о резком увеличении числа случаев отмены прямых выборов мэров. Наиболее массовыми и конфликтными стали попытки отмены выборов мэров в городах Свердловской области и Ханты-Мансийского АО. Резкие протесты отмена выборов встретила в Перми, Челябинске, удалось сорвать отмену выборов в Дзержинске, Сургуте, временно — в Екатеринбурге. Только в конце 2009 — 2010 г. перечень городов, где отменены прямые выборы мэров, дополнили Нижний Новгород, Пермь, Челябинск, Смоленск, Благовещенск, Элиста, Владимир, Курган.

Сценарии на будущее: между унитарным и реальным федерализмом

Первая ключевая развилка, влияющая на судьбу региональных политических систем в ближайшее десятилетие, — это выбор между продолжением курса 2000-х годов на фактический демонтаж реального федерализма и создание фактически унитарного государства с принятием все большего числа императивных юридических норм, унифицирующих и стандартизирующих политику регионов по все большему перечню вопросов, — и возвращением элементов реального федерализма с усилением институциональной политической самостоятельности регионов.

Второй путь, если исходить из описанных трендов, представляется гораздо менее реальным. Однако даже при таком выборе возникает множество вариантов. Возможность расширения политической самостоятельности регионов в развитии политических институтов может предполагать на основании опыта 1990—2000-х годов и существенной роли неформальных практик высокую вероятность широкого спектра

итоговых региональных политических систем от жестких автократий с режимами персональной власти наследственного типа до фактически парламентских республик. Важнейший вопрос связан с развилкой «второго уровня» — сохранением тех или иных формальных ограничений по недопущению неких девиантных сценариев, будь то максимальное число сроков пребывания глав регионов у власти или ограничения по избранию ближайших родственников в качестве преемников по аналогии с рядом стран Латинской Америки и т. д.

Разнообразие политических практик на местах в ближайшей перспективе будет сохраняться и при гораздо более реальном продолжении нынешней политики «унитарного федерализма» (от авторитарной Чечни до относительно либеральных Пермского края и Кировской области) в силу существующего разнообразия региональных социально-экономических укладов, политических культур, этноконфессионального состава населения и т. д. Десяти лет явно недостаточно, чтобы объективные основания этого разнообразия неформальных практик исчезли или существенно ослабли. Исторически все попытки навязать, исходя из любых соображений и интересов, гигантскому разнообразию территорий страны единые решения вели лишь к тому, что формальный институциональный дизайн и реальная политическая практика оказывались в значительной степени различными.

При продолжении нынешнего курса на максимально возможную формальную унификацию политических систем регионов возникает ключевой вопрос (развилка «второго уровня»): для чего нужна эта унификация? Для насаждения во всех регионах режимов «исполнительной вертикали» до последнего сельсовета или для того, чтобы во всех регионах были некие единые формальные демократические институты, скажем, усиление влияния парламентов на формирование региональных правительств, введение прямых выборов членов Советов Федерации и т. д.?

Развилки по двум сценариям дают в итоге четыре возможных варианта:

- реальный федерализм:
 - наличие ограничений по недопущению девиантных сценариев;
 - минимальные ограничения;
- унитарный федерализм:
 - дальнейшее усиление исполнительной вертикали;
 - унификация с целью гарантировать формальное наличие во всех регионах неких единых формальных демократических институтов.

Почему инерционный сценарий с продолжением политики «унитарного федерализма» представляется наиболее реалистичным? Потому, что в нынешней правящей элите в минимальной степени представ-

лены силы, готовые не к косметическим, а к значимым, существенным политическим переменам. То, что методично и системно выстраивалось последние десять лет, вряд ли может быть быстро демонтировано. Для сценария революционных перемен в региональной политике просто не просматриваются ни инициатор, ни значимые сторонники в федеральной элите. Это означает, что внутренние проблемы и противоречия системы будут накапливаться, и она постепенно будет ветшать и терять эффективность. Сокращение публичности, не решая существующих реально проблем, будет все больше уводить многие из них в тень, в том числе и от внимания федерального Центра. В результате он будет получать все меньше объективных данных о реальном положении во многих регионах. Будут усугубляться и кадровые тупики, так как новым фигурам уже во многом просто неоткуда брать. Это рано или поздно приведет систему к краху. Однако тихая и постепенная деградация может быть весьма длительной.

Конечно, шансы на перемены есть всегда, но, как показывает опыт, наиболее прагматично строить планы и стратегии, исходя из худшего варианта: негативные тренды лучше переоценить, чем недооценить. Поэтому инерционный сценарий продолжения «унитарного федерализма» стоит воспринимать как базовый, а все иные — как альтернативные с гораздо меньшей вероятностью.

Часть демократической общественности надеялась, что смена президента страны откроет дорогу к переменам и восстановлению если не всех, то хотя бы части демократических институтов. Попытки выстроить имидж Медведева в определенной степени использовали эти ожидания. Однако жизнь показала, что, во-первых, он существенно ограничен в свободе маневра и федеральное руководство страны остается «многобашенным и многоподъездным». А во-вторых, крайне незначительные позитивные изменения при Медведеве, носящие часто скорее декоративный характер, сочетаются с дальнейшим ухудшением ситуации с демократичностью институтов. Это и увеличение сроков полномочий президента и Госдумы, и снижение самостоятельности Конституционного суда, и сокращение возможностей применения судов присяжных, и лишение общественных организаций права самостоятельно выдвигать списки на муниципальных выборах, и отмена избирательного залога, и массовые отмены прямых выборов мэров, и расширение полномочий ФСБ и МВД. Учитывая, что в 2012 г. либо на второй (на этот раз шестилетний) срок будет избран Медведев, либо на пост главы государства вернется Путин, до 2018 г. инерционный сценарий наиболее вероятен.

«Модернизация» понимается властью в первую очередь как технические инновации при продолжении политики фактического закручивания гаек и «управляемой демократии». Фактически при Медведе-

ве продолжается курс на дальнейшую принудительную унификацию региональных политических институтов, демонтаж остатков даже формальных атрибутов федерализма в виде права регионов самостоятельно определять численность представительных органов, названия должностей высших должностных лиц и т. д. Центр пытается, как и раньше, загонять регионы в некий абстрактно определенный шаблон по все большему числу параметров.

Что касается ответа на вопрос о том, каким будет этот унитарный федерализм в дальнейшем, то он ясен в гораздо меньшей степени.

По основным параметрам ситуация следующая:

- *Система избрания или назначения региональных руководителей.* Учитывая широкое недовольство многими кадровыми решениями (как показывает практика, у губернатора обычно есть два-три года в запасе, пока политика игнорирования интересов элитных групп приводит к значимым протестам), есть основания полагать, что в дальнейшем число регионов, где начнется возмущение против конкретных губернаторов, увеличится. Это может стать стимулом для новых изменений процедуры подбора кандидатов в губернаторы в виде расширения участия законодательных собраний и, возможно, выражения недоверия им или отдельным чиновникам их администраций.
- *Расширение прав представительных органов власти.* Вероятно, возможно через усиление роли в подборе кандидатов в губернаторы, в то же время пока сохраняется тренд на депрофессионализацию региональных парламентов через уменьшение числа депутатов, работающих на постоянной основе. Процесс создания региональных правительств пока полномочий законодательных собраний не увеличил. Не расширяет прав представительных органов и расширение введения института сити-менеджеров, так как в конкурсных комиссиях треть мест имеет региональная власть.
- *Ограничения по применению в регионах конкретных видов избирательных систем.* Пока нет никаких признаков того, что процесс унификации остановится; скорее наоборот, число ограничений будет увеличиваться.
- *Изменения избирательной системы на выборах депутатов Федерального собрания (как Государственной думы, так и Совета Федерации).* Не исключено, что при падении рейтингов «Единой России» Центр может пойти на возвращение смешанной системы или даже на переход к полностью мажоритарной системе (при этом возможно, что право выдвижения кандидатов останется только у партий). При возвращении в том или ином виде к прямым выборам населением членов верхней палаты вырастет их публичность и не-

зависимость от губернаторов, что, в свою очередь, усилит зависимость губернаторов от общественного мнения регионов.

- *Изменения законодательства о политических партиях.* Скорее всего, курс на сохранение «управляемой малопартийности» сохранится.
- *Ограничения по применяемым системам организации власти на уровне органов местного самоуправления.* Уже прозвучали предложения о ликвидации отдельных администраций в центрах муниципальных районов (т. е. глава администрации района будет непосредственно возглавлять районный центр), растет число случаев введения системы формирования районных советов через непрямые выборы (депутаты из поселений делегируют представителей в районный совет). Таким образом, есть явный тренд на сокращение влияния органов местного самоуправления и повышение контроля над ними со стороны региональной власти. При этом, несомненно, альтернативные «Единой России» партии будут и дальше лоббировать расширение внедрения пропорциональной системы.
- *Изменения системы назначения руководителей региональных подразделений федеральных органов исполнительной власти.* Это мало реально, так как вряд ли федеральные ведомства уступят с таким трудом полученные возможности контроля.
- *Политика федерального Центра в отношении укрупнения регионов.* Скорее всего, процесс укрупнения продолжаться не будет.

Таким образом, по одним позициям (особенно в отношении органов местного самоуправления), по всей видимости, будет происходить дальнейшее усиление исполнительной вертикали, по другим (определение руководителей регионов) под давлением обстоятельств возможно сохранение унификации при определенной демократизации институтов.

2020 г. — ПОСЛЕДНИЙ ШАНС для СЕВЕРНОГО КАВКАЗА?

Алексей Малащенко

Попытка заглянуть на десять лет вперед на Северном Кавказе наталкивается на целый ряд трудностей. Во-первых, следует иметь в виду, что в этой части России постоянно действуют противоречивые, даже взаимоисключающие тенденции; во-вторых, необходимо учитывать субъективный фактор, т. е. деятельность отдельных политиков, принимающих решения. Личностный фактор в полутрадиционном кавказском обществе всегда играл очень большую, а подчас исключительную роль. По этим и иным причинам едва ли можно ожидать, что какой бы то ни было сценарий — *оптимистический* или *инерционный* (который следует считать негативным) может осуществиться в этом регионе в полной мере.

Развитие событий на Северном Кавказе, разумеется, неразрывно связано с положением дел в самой России, но и тут перспективы ближайшего десятилетия отличаются большой неопределенностью. Вспоминая прогнозы начала 1990-х, приходится констатировать, что мрачные предположения оказались куда ближе к истине: за этот в период на Северном Кавказе произошли две войны и ряд кровавых локальных конфликтов. С другой стороны, самый трагический прогноз — выход Северного Кавказа из состава Российской Федерации и тотальная гражданская война — все-таки не оправдался.

Двадцать лет назад преобладали пессимистические сценарии, речь преимущественно шла о том, какой кризис и каким образом будет развиваться в данном регионе. В 2010 г. в «бочку пессимизма» добавляют «ложку оптимизма», впрочем, в основном казенного. Власть предложила вариант выхода из северокавказского кризиса. «Бисценарный» подход, таким

образом, в какой-то мер оправдан. Тем не менее в данной статье автор счел целесообразным не излагать каждый из сценариев по отдельности, но рассматривать в сценарном контексте ключевые вопросы региона.

Изменение политики на Северном Кавказе

В конце 2009 г. Москва объявила о «перезагрузке» политики на кавказском направлении. Президент РФ объявил о создании нового Северо-Кавказского федерального округа (СКФО) и назначил полпредом в СКФО Александра Хлопонина. Эти решения возродили почти угасшие надежды на улучшение ситуации в регионе. Данный шаг косвенно свидетельствовал о том, что Центр признает ошибочность прежнего курса и намерен от него отказаться или как минимум серьезно его скорректировать.

Создание СКФО, в который были включены регионы со схожими проблемами, дает надежду на комплексное решение этих проблем, среди которых политическая напряженность, наличие вооруженной оппозиции, присутствие радикального ислама. Не случайно новый округ иногда именуют «исламским».

Выбор губернатора Красноярского края Александра Хлопонина в качестве полпреда определялся двумя соображениями: во-первых, его успешной деятельностью на предыдущем посту, а во-вторых, невовлеченностью в кавказские политические интриги. Благодаря независимости от местных элит он должен был получить возможность принимать самостоятельные решения, оставаясь вне сложившихся клановых, бюрократических и коррупционных схем. Влиянию и авторитету Хлопонина способствует и высокий статус вице-премьера российского правительства. Как было заявлено, новый полпред должен полностью сосредоточиться на решении социально-экономических проблем.

Среди претендентов на пост полпреда называли также бывшего замминистра внутренних дел России Аркадия Еделева, долгое время работавшего на Северном Кавказе. Такой разброс кандидатур — косвенное свидетельство того, что рассматривались не просто разные претенденты, а разные подходы к проблемам Северного Кавказа. Если бы полпредом был назначен Еделев, едва ли он был бы нацелен главным образом на обустройство народного хозяйства региона.

Новый курс и назначение Хлопонина были изначально сопряжены с определенными издержками. Отсутствие у Хлопонина опыта работы на Кавказе, разумеется, является не только достоинством, но и недостатком. К тому же далеко не все северокавказские политики были согласны с созданием нового округа, хотя публично решение Центра было, конеч-

но, единодушно поддержано. Мэр Махачкалы Саид Амиров назвал его «одним из самых эффективных и продуманных стратегических ходов президента»¹. Президент Карачаево-Черкесии Борис Эбзеев охарактеризовал это решение как «абсолютно оправданное и необходимое»². Глава Кабардино-Балкарии Арсен Каноков счел назначение Хлопонина «неординарным и весьма удачным»³. Искренность такого рода заявлений остается на совести их авторов. Представители местной элиты обязаны поддерживать кадровые решения Центра хотя бы потому, что от этого зависит их собственная судьба. В действительности местных политиков беспокоили широкие полномочия «московского наместника» и дополнительный контроль над их деятельностью, в том числе финансовой. Особо следует упомянуть президента Чечни Рамзана Кадырова, который выстроил доверительные, неформальные отношения с премьером Владимиром Путиным; для Кадырова Хлопонин — дополнительная и лично ему ненужная промежуточная ступень в общении с высшим руководством страны. Тем более что Хлопонин является представителем *президента*, а не премьера.

В экспертном сообществе мнения относительно возможности переломить ситуацию в регионе разделились. Приближенные к власти аналитики высказываются в пользу ожидаемых и даже неизбежных позитивных перемен, тогда как независимые эксперты настроены по большей части скептически. И создание нового округа, и назначение Хлопонина они рассматривают как паллиатив: перестановка фигур вместо реальной модернизации. Вот как на этот счет высказался, к примеру, ученый из Северной Осетии Руслан Макаев: «Разницы никакой не будет... В России ничего не меняется, кроме вывесок — дадут новые полномочия, но потом полномочия забудутся и вывеску уберут... Я не думаю, что будет что-то новое, революционное»⁴.

Официальный оптимизм в связи с СКФО и назначением Хлопонина не кажется убедительным. Скорее «новый курс» свидетельствует о том, что власть питает отчаянную надежду, что этот посторонний Кавказу человек волшебным образом вдруг сумеет подобрать «золотой ключик» к решению его проблем. Возникало даже впечатление, что путинско-медведевский тандем таким образом как бы уходил от ответственности за Кавказ, перекладывая ее на плечи постороннего удачливого менеджера. На рубеже 2009—2010 гг. Хлопонин воспринимался как «политический камикадзе» или как советский министр сельского хозяйства, от которого заведомо ждали только неудач⁵.

Тем не менее образование СФКО и назначение Хлопонина явились отправной точкой возможного *оптимистического сценария*. Альтернативой ему остается *инерционный сценарий*, т. е. по сути тот, по которому продолжает жить Северный Кавказ.

В начале 2010 г. могло возникнуть впечатление, что новый курс состоит из двух параллельных направлений: первое — социально-экономическое, инновационное, за успех которого отвечает полпред; второе — поддержание стабильности, борьба против терроризма, активность которого не ослабевает. Ответственность за второе направление несут силовики.

По прошествии менее года со старта новой политики рано судить о переменах. Порой складывается ощущение, что речь идет скорее о намерениях: все сводится к демонстрации очередных общерегиональных программ, к декларациям о необходимости изменений, что уже не раз имело место задолго до пришествия Хлопонина. В январе 2010 г. президент Дмитрий Медведев на встрече с главой Северной Осетии Теймуразом Мамсуровым сказал, что «...ключ к решению проблем округа и регионов, которые в него входят, заключается не в том, чтобы нагнетать страсти и постоянно тиражировать разговоры о том, что в регионе коренятся основные проблемы: преступность и терроризм, хотя это, к сожалению, есть. Ключ находится в социально-экономическом развитии»⁶. Тогда же президент говорил о желательности достижения первых результатов уже в 2010 г.⁷

«Хлопонинский сценарий» не предлагал детальной разработки того, как именно должен выглядеть обновленный подход к поддержанию стабильности. Между тем без выработки новых мер трудно ожидать стабилизации, а без стабилизации невозможно проводить новый социально-экономический курс.

Речь идет, во-первых, об ограничении силовой составляющей федеральной политики. Упор на силовые действия сохраняется со времени второй чеченской войны, но если в начале 2000-х годов он был оправдан, то к нынешнему времени себя исчерпал. Спецоперации местных и федеральных силовиков вызывают неприязнь и страх у значительной части населения, способствуя росту скрытых и явных симпатий к боевикам. От силовых действий часто страдает мирное население (из эпизодов последнего времени — гибель сборщиков черемши во время операции против террористов в Ингушетии). Чрезвычайно важно минимизировать жертвы среди гражданских лиц (полностью свести их к нулю, увы, невозможно) при проведении антитеррористических операций.

Во-вторых, важно добиться от сотрудников правоохранительных органов соблюдения закона, исключить незаконные задержания, применение пыток, запретить практику «коллективных наказаний», когда карательные меры применяются к родственникам тех, кто участвует в вооруженном сопротивлении (с июня 2008 г. по июнь 2009-го в Чечне было зафиксировано 26 случаев «карательных поджогов»⁸).

В-третьих, необходимо найти какую-то форму признания радикалов как оппозиции, дифференцированно подходить к участникам протестного движения, не квалифицировать их всех скопом как «бандитов».

В-четвертых, следует постепенно создавать нормальные условия для контактов и установления диалога с инакомыслящими мусульманами, с носителями нетрадиционного ислама включая тех, кто стоит на позициях фундаменталистской и иной идеологии.

Кстати, такого рода неформальный опыт общения уже накоплен. Снижению накала страстей способствуют согласительные инициативы местных политиков, например, президента Ингушетии Юнус-бека Евкурова, уже выступавшего с обращением к Хлопонину о помиловании или прощении тех, кто, уйдя в подполье, не совершил серьезных преступлений и готов вернуться к нормальной, мирной жизни. О готовности простить (амнистировать) своих раскаявшихся оппонентов заявляли и президент Кабардино-Балкарии Арсен Каноков, и глава Чечни Рамзан Кадыров.

В-пятых, важно установить практику открытых судебных процессов над совершившими преступления участниками вооруженного подполья. Это могло бы дать власти дополнительный аргумент для обоснования собственной правоты, в том числе и при применении жестких действий, и одновременно лишить экстремистов ореола героических борцов за справедливость.

Наконец, в-шестых, администрация должна признать допущенные ошибки, а виновные в них должны понести наказание. Это способно поднять ее авторитет в глазах населения, который сегодня невысок⁹.

Понятно, что после многолетнего противостояния и обоюдной жестокости идти на уступки, делать упор на примирение очень трудно, тем более в условиях не прекращающейся террористической активности. Американский исследователь Гордон Хан продемонстрировал динамику терактов на Северном Кавказе на основе анализа материалов, содержащихся в российских публикациях (табл. 1).

В 2010 г. активность террористов не просто усилилась, но после перерыва в несколько лет вновь выплеснулась за пределы региона — в марте двойной теракт в московском метро унес жизни 40 человек. До этого, в ноябре 2009-го, на линии Москва — Санкт-Петербург был подорван «Невский экспресс».

В самом регионе теракты стали чуть ли не обыденностью: в 2009—2010 гг. состоялись покушения на трех президентов кавказских республик, громяхают взрывы на железных дорогах, в июле 2010-го произошел теракт на Баксанской ГЭС в Кабардино-Балкарии. Все это указывает на то, что потенциал экстремистов, как военно-технический, так и человеческий, по-прежнему высок. В каком-то смысле их активизацию можно рассматривать как ответ на объявление новой политики Москвы на

северокавказском направлении. Радикалы опасаются не ужесточения силовых методов — на жесткие методы они давно научились реагировать, — а как раз их ослабления, поскольку это ведет к маргинализации боевиков, осложняет им рекрутирование новых сторонников.

Бесполезно добиваться и полной унификации ислама под эгидой местных духовных управлений. Бессмысленно пытаться укреплять авторитет местных духовных управлений ислама, с тем чтобы они полностью доминировали в духовной сфере и «отваживали» мусульман региона от исламских экстремистов. В плане богословия, а также идеологических установок ислам всегда сочетал в себе различные направления. Поэтому оптимистический сценарий предполагает даже не консенсус между различными направлениями, но перевод дискуссии преимущественно в теологические рамки. Полностью «деполитизировать» ислам невозможно, да и не нужно. Тем более что к политизации стремятся некоторые светские политики, прежде всего Рамзан Кадыров.

Расчет на то, что перечисленные выше меры помогут снизить напряженность, т. е. приблизить реализацию оптимистического сценария, может показаться наивным и в ближайшее время недостижимым. Действительно, риски очень высоки, и главный из них (на что непременно укажут мои оппоненты) состоит в том, что такие действия власти могут быть расценены ее противниками как проявление слабости.

С другой стороны, в ближайшее десятилетие полная победа над радикальной религиозной оппозицией представляется невозможной. Главной и *реальной* целью, которая может быть достигнута при оптимистическом сценарии, является ослабление протестного движения, лишение его систематического пополнения за счет молодежи. Что касается терактов, то при разумных действиях власти они перестанут быть систематическими. Можно также рассчитывать, что удастся пресечь тактику ударов по инфраструктуре, которую боевики стали осваивать с 2009 г.

Проблемы безопасности и стабильности

Инерционный сценарий подразумевает, что сохранится упор на доминирование силы, а перечисленные выше меры не будут использованы. Продолжение прежней политики, пусть слегка исправленной, будет означать продолжение той же ответной реакции со стороны боевиков. События пойдут по кругу «вызов — ответ — вызов», будет нарастать раздражение местного населения и неверие в то, что федеральная и местная власти способны стабилизировать ситуацию.

В мае 2010 г. Хлопонин заявил, что заинтересован принять участие в назначении любых федеральных чиновников. В то же время в его окру-

ТАБЛИЦА 1. Динамика терактов на Северном Кавказе за 2008—2009 гг.

Субъект Федерации	Число терактов в 2008 г.	Число терактов в 2009 г.	Динамика терактов, %
Чечня	128	159	+24
Ингушетия	138	175	+27
Дагестан	62	144	+132
Кабардино-Балкария	28	23	–18
Карачаево-Черкесия	5	2	–60
Адыгея	0	0	0
Северная Осетия	9	1	–89
Другие субъекты Северного Кавказа (Краснодарский край, Ставропольский край, Ростовская область)	4	4	0
<i>Северный Кавказ</i>	<i>370</i>	<i>508</i>	<i>+37</i>

Источник: *Hahn G. M. Comparing the Level of Caucasus Emirate Terrorist Activity in 2008 and 2009 // Islam, Islamism and Politics in Eurasia (IIPER). – 2010. – № 8. – Feb. 5.*

жении уже образовался целый штат новых замов и советников из числа силовиков. В частности, советником полпреда стал Аркадий Еделев, остался на посту начальник Главного управления МВД РФ по СКФО Евгений Лазебин¹⁰. Складывается впечатление, что, предоставив Хлопонину заниматься сугубо экономическими делами, Москва отдает вопросы безопасности на откуп сторонникам старой линии. Поправки к закону об ФСБ, принятые в июле 2010-го, также добавляют неясности относительно нового курса в отношении Северного Кавказа. В соответствии с этими поправками Служба безопасности может объявлять «официальное предостережение физическому лицу о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступления». На Северном Кавказе эти поправки отнесли прежде всего на свой счет и восприняли его как новый признак недоверия к жителям региона.

Настороженность вызывают и некоторые высказывания политиков федерального уровня, в том числе президента Медведева, сказавшего, что в список соучастников террористов надо включать тех, кто «суп варит или одежду стирает», или Хлопонина, который заявил, что «под маской терроризма и религиозного экстремизма... пытаются работать бандиты, организованные преступные группировки, которые занимаются переделом собственности». Подобные слова на Кавказе понимают так, что «наверху» регион воспринимается как бандитское логово. В результате вероятность инерционного сценария только увеличивается.

Устранение лидеров радикальной оппозиции само по себе не дает возможности переломить ситуацию на Северном Кавказе. Уничтожение в начале 2010 г. таких авторитетов, как Саид Бурятский и Анзор Астемиров, привело к очередному витку терроризма. Разумеется, силовики не откажутся от подобной тактики, и мы еще не раз услышим об уничтожении предводителей боевиков и целых бандформирований, однако на смену ликвидированным погибшим вождям радикалов приходят новые: кстати, и Бурятский, и Астемиров принадлежат как раз к молодому поколению.

Полемика о выборе между приоритетом силы и более осторожной, «мягкой» линией иногда упирается в прямо поставленный вопрос: возможно ли распространение на весь Кавказ крайне жесткой политики Рамзана Кадырова? Большинство политиков и экспертов полагают, что перенос чеченского опыта «умиротворения» на весь регион чреват ответным насилием и общественными потрясениями. К тому же и в самой Чечне ситуация беспокойная, и Рамзан время от времени упоминает о все еще воюющих в его республике «шайтанах». По его словам, их насчитывается от 50 до 70 человек. Военные источники исчисляют боевиков сотнями. По подсчетам Гордона Хана, в Чечне в 2008 г. было убито 34, а в 2009-м — 98 боевиков, а захвачено в плен соответственно 37 и 43¹¹. В августе 2010-го министр внутренних дел Чечни Руслан Алханов сообщил, что с начала года уничтожено 48 и захвачено 128 боевиков. Точное количество воюющих против Кадырова неизвестно, зато очевидно, что они пользуются поддержкой у части населения, в том числе и в окружении самого Кадырова.

С другой стороны, и в Москве, и на Кавказе присутствует своего рода «зачарованность» успехами Кадырова, который именно благодаря своей жесткости сумел достичь относительной стабильности — в отличие от Дагестана и Ингушетии, где акты вооруженного насилия совершаются практически ежедневно. В этих республиках можно услышать, что, хотя рамзановские методы многим не нравятся, в Чечне порядок все же восстановлен и со временем для нормализации ситуации в других республиках могут потребоваться еще более жесткие меры.

Можно согласиться с тем, что на первых порах «кадыризация» других республик способна принести успех, однако в конечном счете жесткие силовые методы приведут к еще большему обострению ситуации, в том числе в сфере межэтнических отношений. В случае Дагестана это приведет к трагедии. При таком развитии событий инерционный сценарий обратится в катастрофический; нестабильность обретает глубокий хронический характер — пользуясь выражением одного из кавказских политиков, в регионе развернется самая настоящая гражданская война. Насилие превратится в политическую рутину, прерываемую вспышками терроризма, как локального, так и в общероссийском масштабе. Со-

циальные потрясения распространятся на пока еще сравнительно благополучную западную часть региона, где для их возникновения уже сейчас сложились серьезные предпосылки.

Так что чеченский опыт «замирения» остается исключением, тем более что ему предшествовали две войны; чрезвычайные меры связаны с необходимостью преодоления их последствий.

Социально-экономические проблемы

На решение социально-экономических проблем федеральной власти потребуются в лучшем случае десятилетия. Нельзя рассчитывать и на то, что по мере улучшения экономической ситуации сам по себе рассосется религиозный экстремизм, исчезнут противоречия между властью и обществом. Взаимосвязь политики с религией, макро- и микроэкономикой, безработицей безусловна, но отнюдь не линейна. По выражению аналитика Сергея Маркедонова, «...теракты возникают не среди людей, которые копаются на помойках... Террористы — это не люди, у которых проблема с трудоустройством. В радикалы идут потому, что нет политической реализации»¹². Расчет на то, что экономика является единственным «локомотивом», способным вытащить Кавказ на правильный путь, в корне неверен. «Хлопонинское чудо» возможно только в том случае, если одновременно будут решаться и политические проблемы. К модернизации Северного Кавказа придется приступить в условиях его продолжающейся демодернизации.

Оптимистический сценарий предполагает принципиальные подвижки именно в политике. Среди них основная — преодоление разрыва между обществом и властью, как местной, так и федеральной. Для этого необходима прозрачность в работе местных администраций, участие руководителей в публичных «круглых столах», их доступность — в частности, возможность вступать с ними в диалог и задавать им вопросы в Интернете. Развитие событий по оптимистическому пути предполагает, что чиновники несут ответственность перед населением, а исполнение принимаемых решений поставлено под контроль, более эффективно работают законодательные институты власти, активны партии, которые менее, чем теперь, привязаны к местным кланам. Созданы нормальные условия для неправительственных организаций. Успешная деятельность НПО, их независимость гарантируется законом.

Под строгим контролем находится распределение финансовых средств — в первую очередь поступающих из федерального бюджета, но также и местных. В 2010 г. на региональной конференции «Единой России» в Кисловодске депутат Ставропольской городской думы Ольга

Тимофеева, обращаясь к премьеру, заявила, что половина денег, поступающих на обустройство Северного Кавказа, опять будет разворована¹³. Владимир Путин промолчал. (Еще Борис Ельцин публично сетовал на то, что не знает, куда деваются выделяемые для Кавказа деньги.) Оптимистичный сценарий предполагает, что соблюдение федеральных законов поможет поставить барьер на пути «исчезновения» финансовых средств.

Только закон регулирует отношения между властью и обществом; жесткое следование ему определяет социально-экономическое развитие региона. Трудность же состоит в том, чтобы законы заработали в крайне неблагоприятных для их соблюдения условиях. Здесь главную роль играет федеральный Центр. (Законы в полной мере не работают на всей территории Российской Федерации, что вдвойне затрудняет их применение в регионе. Однако речь идет о некоей идеальной модели будущего Кавказа, впрочем, как и остальной России.)

Исполнение законов сдерживает коррупцию. Наделение Хлопонина «беспрецедентными полномочиями», по мнению начальника ГУВД по Волгоградской области Александра Кравченко, также имеет целью «ликвидацию коррупционной составляющей»¹⁴. Уровень коррупции на Северном Кавказе неизбежно оказывается выше, чем в остальной России, что объясняется традиционным характером общества, привычкой рассматривать административный пост как источник материального благополучия, а также клановой системой лояльностей. Коррупция неразрывно связана с наличием теневого сектора, который еще в бывшем Южном федеральном округе, предшественнике СКФО, составлял от 40% до 60% экономики (вдвое больше, чем в целом по России). В 2004 г. неконтролируемые доходы в ЮФО были сопоставимы с объемом государственной помощи субъектам округа¹⁵. Объем теневой экономики за последние пять лет не только не уменьшился, но, очевидно, увеличился. Именно этот сектор, не учтенный в официальной статистике, в немалой степени обеспечивает выживаемость населения. Функционированием теневой экономики объясняется то, что в регионе не наступает экономический коллапс. Роль теневой экономики необходимо учитывать, выстраивая отношения с субъектами региона. Тем более что местные руководители, торгуясь с Центром о получении финансовой помощи, сознательно замалчивают роль теневой экономики, стараясь в глазах Москвы представить свои республики беднее, чем они есть на самом деле.

К 2020 г. ни теневой сектор, ни коррупцию ликвидировать не удастся. Более того, их невозможно устранить в принципе. Не в этом ли ключ к мрачной шутке Владимира Путина: на упоминавшейся конференции «Единой России» на вопрос: «Что делать с коррупционерами?» он ответил: «Вешать, наверное» (добавив, однако, что «это не наш метод»).

Следует добиваться, во-первых, легализации значительной (большей?) части теневого сектора, а во-вторых, того, чтобы коррупция стала «предсказуемой», т. е. чтобы «чиновники брали по чину». Подобный опыт уже получает распространение в Чечне.

Таким образом, говоря об успехе, пусть и частичном, нужно подразумевать не устранение негативных тенденций, но их ограничение и введение в определенные рамки. Если принять такой критерий успеха, а не ориентироваться на пустые лозунги типа «Победим коррупцию!», то достижение результата представляется возможным.

Как пойдут дела при *инерционном сценарии*, детально расписывать не имеет смысла. Отметим лишь некоторые очевидные обстоятельства. Взаимное отторжение людей и власти будет только нарастать. Законы по-прежнему не будут действовать, системная коррупция сохранится, превратившись наряду с клановостью в главный механизм распределения материальных ресурсов, а также административных должностей. В этих условиях теневой сектор охватывает все области экономики, а сама экономика окончательно становится «черной дырой», куда будут проваливаться деньги из федерального бюджета.

Контроль региона из Центра остается номинальным, он осуществляется в основном за счет личных связей между представителями московской и местной элит, причем позиции последней резко усиливаются. Несмотря на возросшую самостоятельность местных элит, собственно сепаратистские тенденции остаются маргинальными и не входят в сферу за пределами «большой политики», но при этом формируется феномен «внутреннего сепаратизма», т. е. существования в рамках страны полуили вообще неуправляемых территорий.

Рано или поздно Центр осознает это обстоятельство и попробует еще раз «восстановить порядок на Кавказе», но на этом этапе масштабное применение силовых методов будет крайне болезненным и может привести к затяжному — и практически неразрешимому — военному конфликту.

Проблема границ

Вопрос о границах — межреспубликанских и внутри некоторых субъектов — остается до конца не решенным. В первую очередь речь идет о границе между Ингушетией и Северной Осетией. За последние два года усилиями президентов обеих республик при участии Центра были предприняты шаги по урегулированию территориального спора вокруг Пригородного района. *Оптимистический сценарий* предполагает окончательное решение данной проблемы, в принципе оно достижимо. Этому способствует нынешний консенсус осетинской и ингушской элит,

а также усталость общества от постоянной напряженности: уровень взаимной озлобленности снизился по сравнению с 1990-ми.

Взрывоопасными (пусть и в меньшей степени) остаются границы между Ингушетией и Чечней, а также Чечней и Дагестаном. Однако пока местные политики явно не заинтересованы в обострении отношений (установку на мирное сосуществование не изменил даже последний взрыв во Владикавказе), пограничный вопрос вообще не будет играть заметной роли. Если такое согласие будет достигнуто, на внутриреспубликанском уровне могут по мере необходимости регулироваться вопросы создания этнических анклавов, будут поддерживаться постоянные контакты с организациями, представляющими интересы этнических меньшинств. Таким образом, межэтнические противоречия в отдельных республиках уходят на периферию политической жизни, возникая лишь время от времени в результате провокаций со стороны отдельных радикально настроенных лиц.

При *инерционном сценарии* пограничные вопросы оборачиваются острейшими межэтническими столкновениями и дестабилизируют обстановку по всему региону. Осетино-ингушский конфликт провоцирует широкое противостояние, в которое будет вовлечена Чечня, где периодически возникают разговоры о восстановлении в советских границах Чечено-Ингушетии (при доминировании Чечни). Конфликт может также принять и религиозную форму, поскольку большинство осетин являются христианами (попытки использовать межконфессиональный фактор уже имели место). Восстановление Чечено-Ингушетии становится одним из главных лозунгов чеченского руководства; его амбиции возрастают, и начинают звучать требования пересмотра границ между Чечней и Дагестаном.

В возобновившийся осетино-ингушский конфликт вовлекаются выходцы из Южной Осетии (кударцы), сыгравшие заметную роль в трагедии 1992 г. Реанимируется идея «Великой Осетии», т. е. создания Республики Осетия как единого субъекта в границах РФ.

Среди части черкесов (помимо собственно черкесов к ним относятся кабардинцы, адыги, шапсуги, убыхи, абхазы) вновь проявляются настроения в пользу образования Республики Черкесия в качестве отдельного субъекта Федерации. Раздаются и более радикальные призывы — к созданию «Великой Черкесии».

Возрастет напряженность в межэтнических отношениях между черкесскими народами и их соседями в Карачаево-Черкесии и Кабардино-Балкарии. Положение усугубляется тем, что оппоненты черкесов и кабардинцев из числа карачаевцев и балкарцев более исламизированы и в их среде действуют джамааты, которые контактируют с авторитетами из Имарата Кавказ.

В результате не только обостряется ситуация на Северном Кавказе, но еще более ухудшаются российско-грузинские отношения. Все это негативно сказывается на международном положении России: к упрекам в признании сепаратистов добавятся обвинения в намерении аннексировать часть грузинской территории.

У мусульман Кавказа нарастает раздражение против России. Российское руководство обвиняют в том, что оно не способно решать внутренние проблемы и к тому же готово идти на громадный риск ради поддержки осетин и абхазов. Пограничный вопрос легко используется самыми различными силами для раскачивания ситуации в регионе и вокруг него.

Олимпийские игры в Сочи

Подготовка к проведению в 2014 г. Олимпиады уже привела к обострению так называемого черкесского вопроса, который, как казалось некоторым, утрачивал свою остроту. Ряд организаций черкесов выступил против Олимпиады, которая с их точки зрения проводится «на черкесских могилах» (в этих местах погибли и похоронены десятки тысяч мигрантов с Кавказа, покидавших Россию в XIX в.).

Оптимистический сценарий предусматривает смягчение этой проблемы и снижение напряженности, связанной с протестами черкесов. В настоящее время сохраняется возможность сдержать страсти и не допустить, чтобы конфликт перешел в активную стадию. Для этого потребуются усилия как местных, так и федеральных властей. С одной стороны, следует с пониманием относиться тому, что черкесские народы болезненно воспринимают некоторые эпизоды своей истории. С другой — не следует допускать обострения межэтнических отношений в Карачаево-Черкесии и Кабардино-Балкарии, в частности, когда дело касается распределения административных постов. Немаловажное значение имеет и использование во время Игр (и при их подготовке) черкесской и вообще кавказской символики: это не только поможет смягчить негативное отношение к Олимпиаде в российском черкесском сообществе, но, возможно, будет способствовать приезду в Сочи представителей черкесской диаспоры. А также улучшит имидж России, причем не только в глазах мусульманского мира.

При *негативном развитии событий* сочинская Олимпиада становится дополнительным дестабилизирующим фактором. Если федеральная власть станет игнорировать настроения черкесов, это усугубит отрицательное отношение к Играм и спровоцирует их противников на более решительные действия. Наиболее вероятны митинги, собрания, манифестации, которые по мере приближения Олимпиады будут про-

исходить все чаще. Возможна и более радикальная реакция, вплоть до террористических актов как накануне Игр, так и непосредственно в ходе их проведения.

Вероятна координация действий между Имаратом Кавказ и радикально настроенными черкесскими группами. До настоящего времени сотрудничество такого рода не наблюдалось, поскольку призыв к созданию «Великой Черкесии» на основе этнической общности противоречит главной цели руководителей Имарата — объединению Кавказа на основе ислама. Однако наличие общего противника в лице российской власти может подтолкнуть их к объединению усилий. Если подобное взаимодействие — пусть временное — возникнет, оно может поставить под угрозу проведение Олимпиады или привести к трагическим эксцессам в ходе самих Игр.

Направленные против Олимпиады террористические акты, которые, по мнению специалистов, очень трудно предотвратить, дискредитируют политику Москвы на Северном Кавказе и поставят под сомнение ее способность улучшить ситуацию в регионе. Россия будет выглядеть как слабое звено в мировой антитеррористической борьбе. Ущерб от негативного сценария на олимпийском направлении трудно переоценить. Хотя речь идет о событиях, которые могут произойти до 2020 г., их негативные последствия будут иметь долгосрочный характер.

Влияние местной традиции

Будущее Северного Кавказа до 2020 г. невозможно прогнозировать без учета влияния местной традиции, которое стремительно возрастает. На Северном Кавказе этнокультурная традиция, религия (ислам) неотделимы от политики, и расчет на то, что в обозримом будущем, тем более к 2020 г., здесь установится секуляризм, является глубоким заблуждением.

При *оптимистическом сценарии* влияние традиции на социальную и политическую обстановку сохранится и останется достаточно высоким даже при успешной модернизации экономики, восстановлении законности и порядка, реконструкции системы образования и т. д. Однако в благоприятной обстановке, когда действуют общероссийские законы, власть стремится к обеспечению социальной справедливости, а население видит, что она действительно исходит из интересов народа, апелляция к традиции носит более ограниченный характер, влияние традиции распространяется в основном на семейную сферу и этику поведения. В этих условиях удастся ограничить политизацию ислама и его протестный потенциал.

Создание и устойчивое функционирование современного туристического сектора не просто вовлекает в него десятки тысяч людей (только строительство пяти горнолыжных центров может создать 160 тыс. ра-

бочих мест¹⁶⁾ — у населения региона появляется возможность познакомиться с передовыми технологиями, расширить кругозор, пообщаться с новыми людьми.

Федеральная власть также задумывается о возможности эффективно использовать местную традицию: именно на это направлена инициатива Дмитрия Медведева, который в 2010 г. поручил Александру Хлопонину проработать вопрос о создании Совета старейшин СКФО.

Разумное и сдержанное обращение с традицией поможет вовлечь в кавказские дела русское население. Речь идет не о возвращении в регион уже покинувших его русских, но о привлечении на Кавказ специалистов из других российских регионов, подобно тому как в Советском Союзе в 1950-е годы людей привлекали для освоения целины — с той разницей, что те, кто может поехать на Кавказ ради высоких заработков, не осадут здесь навечно.

В рамках оптимистического сценария удастся приостановить процесс возвращения к традиционному укладу и найти оптимальный баланс между традицией и модернизацией. Этот устойчивый симбиоз обеспечивает стабильность в обществе, способствует преодолению кризиса идентичности. На Кавказе более адекватно и доброжелательно воспринимаются общероссийские гражданские ценности, а сам регион перестает восприниматься как «чужая/чуждая» территория (утрачивает сомнительную славу «внутреннего зарубежья») и становится полноценной частью России, хотя и со своей спецификой.

Инерционный сценарий означает необратимый процесс возвращения к традиции, которая становится главным механизмом регулирования общественных отношений. Демодернизация общества пройдет точку невозврата, а регион окончательно превратится в «чужое/чуждое» пространство («внутреннее зарубежье»).

Усилится влияние шариата, поскольку именно он представляет собой целостную законодательную систему, охватывающую все сферы жизни. Федеральные законы применяются чисто формально, а то и не применяются вовсе. (Уже сейчас «применение адата и других традиционных законов часто бросает вызов российской конституции»¹⁷⁾.)

Существующие в Чечне, Дагестане суфийские тарикаты — Накшбандийя, Кадырийя, Шазилийя¹⁸ становятся основными/важнейшими политическими игроками. Их политическое влияние получает дополнительную легитимность, тем более что уже сейчас многие политики в Дагестане являются мюридами (последователями) суфийских шейхов. Светская власть подменяется традиционными институтами — шариатскими судами, советами старейшин и пр., а то и сливается с ними.

В то же время и сама эта власть постоянно апеллирует к традиции как к удобному инструменту для контроля над обществом. Государство

активно вмешивается в религиозные дела. Наиболее последовательно такой курс с середины 2000-х годов проводит Рамзан Кадыров. Свой интерес к традиционным институтам не скрывает Юнус-бек Евкуров (в 2010-м он высказал неожиданную мысль, что именно тейпы могли бы внести вклад в развитие туризма, взяв под свой контроль реконструкцию знаменитых ингушских башен).

Хотя конкуренция между носителями нетрадиционного (салафитского, фундаменталистского) и традиционного суфийского ислама продолжается, она все чаще сопровождается сотрудничеством между соперниками во имя достижения общей цели — исламизации (шариатизации) общества. Такая кооперация, которая носит скрытый характер, имеет место уже сейчас и становится систематической и публичной. Все это создает благоприятные условия для исламистской оппозиции.

Общество оказывается поляризованным: не все разделяют идею исламизации (тем более шариатизации), но сторонники светского государства остаются в меньшинстве. (Усиление фактора традиции не является чем-то исключительным. Подобный процесс происходит в странах Центральной Азии — Таджикистане, Узбекистане и Киргизии, где влияние ислама на общество, а также на политику становится все более заметным. В Таджикистане, по мнению специалистов, ретрадиционализация уже необратима.)

Традиция, прежде всего религиозная, полностью самодостаточна; ее приверженцы более не желают вписываться в юридические и культурные рамки Российской Федерации, и постепенно традиция превращается в инструмент противостояния с Центром. Чем сильнее влияние традиции, тем труднее удерживать контроль над состоянием дел в регионе, а также контролировать действия некоторых политиков, например, Кадырова, чьи выступления иной раз носят провокационный характер. Хотя правящие элиты сохраняют лояльность Москве, однако в недрах кавказского общества постепенно укореняется идея о возможности возврата к политическому суверенитету по модели 1990-х годов (но, по всей видимости, при сохранении на нынешнем уровне финансирования из федерального бюджета).

Сценарии социально-экономического развития

Развитие социально-экономической сферы — будь то по оптимистическому или инерционному варианту — имеет смысл рассматривать только в связи с успехами или неудачами в политической сфере. Кроме того, социально-экономическое развитие неразрывно связано с характером

отношений между властью и обществом, а также с уровнем стабильности, степенью включенности ислама, точнее, разных направлений исламской идеологии в общественно-политическую жизнь. Если не принимать во внимание взаимосвязь этих факторов, любая экономическая и социальная стратегия оборачивается утопией, маниловщиной.

Еще в январе 2010 г. на совещании по вопросам развития СКФО Александр Хлопонин обозначил пять приоритетных направлений:

- разработка комплексной стратегии по всему округу, а на ее основе — четких планов по каждой республике;
- принятие специальных решений для улучшения инвестиционного климата, создание «региональных и индустриальных парков»;
- разработка федеральными ведомствами и естественными монополиями «специальных инвестиционных программ по развитию инфраструктуры»;
- улучшение качества жизни людей, благоустройство;
- наведение порядка в госаппарате и во власти¹⁹.

К этому можно добавить и другие пункты, неоднократно упоминавшиеся Центром и полпредом, как то: резкое сокращение безработицы, модернизация аграрного сектора, точечная мобилизация местных ресурсов, создание общекавказского рынка, формирование особых экономических зон, улучшение системы образования. Пожалуй, наиболее детально изложены соображения по развитию туризма, на которое выделяется 480 млрд руб.

Бросается в глаза, что среди обозначенных Хлопониным приоритетов наведение порядка во власти упомянуто лишь последним, пятым пунктом. Разумеется, спустя несколько месяцев после своего назначения полпред уяснил, что политический вопрос все же является главным. Однако его предварительный настрой явно свидетельствует о недостаточном учете и просто непонимании кавказской специфики.

На Межрегиональной конференции «Единой России» руководители республик предложили сразу 126 проектов (20 из них были признаны приоритетными, а 6 — «самыми приоритетными»). Чрезмерно длинный перечень первоочередных проектов настораживает, создавая впечатление отсутствия четкости в самой концепции реконструкции Кавказа.

Оптимистический сценарий, конечно же, не означает выполнение всего задуманного. О продвигении в нужном направлении можно будет говорить по мере решения следующих задач:

- создания надежного инвестиционного климата, прежде всего обеспечения устойчивых государственных гарантий частным инвесторам;
- создания обещанных Путиным 400 тыс. рабочих мест;
- запуска мощного туристического кластера;
- кардинального улучшения ситуации в сельском хозяйстве;
- создания условий для развития малого бизнеса.

Решение прочих вопросов зависит от выполнения этих первостепенных задач. В случае успеха вырастет эффективность республиканских экономик, появятся внутренние инвестиции, на местах возникнут различные производства, в том числе связанные с переработкой сельхозпродукции. Хозяйственная активность на местах будет способствовать снижению уровня безработицы. На этом фоне можно ожидать повышения уровня жизни местного населения, появления возможностей для развития социальных инфраструктур, улучшения положения в области культуры и спорта. Может также сдвинуться с мертвой точки решение экологических проблем — сегодня окружающая среда находится в катастрофическом состоянии, особенно в послевоенной Чечне и Дагестане. В результате можно рассчитывать на сокращение миграции кавказской молодежи в центральные регионы России.

Общим же долгожданным успехом будет перелом негативных тенденций, реализация затянувшихся ожиданий, появление веры в будущее.

Инерционный сценарий означает, что перечисленные выше задачи остаются нерешенными. Здесь же следует отметить одно обстоятельство, которое может сыграть злую шутку с теми, кто делает ставку на туризм. Гигантский по масштабам Северного Кавказа уникальный туристический кластер может быть создан. О его масштабах свидетельствует намерение построить сеть автодорог в районе Минеральных Вод, Карачаево-Черкесии и Кабардино-Балкарии. Хлопонин говорит о необходимости строительства там трехзвездочных отелей, т. е. речь идет о стремлении сделать туризм массовым. Однако даже если соответствующая инфраструктура будет создана, сегодня невозможно предсказать, сумеет ли местная туриндустрия привлечь сюда россиян и будут ли конкурентоспособными услуги местной туристической отрасли. Кавказское гостеприимство не тождественно профессиональному обслуживанию клиентов, а цены на качественный отдых в Турции и Европе зачастую оказываются ниже отечественных. Поэтому положительный эффект от туристических комплексов может оказаться намного ниже ожидаемого.

Понятно, что помимо двух крайних сценариев существует также третий, промежуточный: стагнация, как и демодернизация, кое-как сдерживаемые вливаниями из федерального бюджета, могут принять вялотекущие формы и продолжаться бесконечно долго. Это сценарий перманентной нестабильности, при которой все равно развиваются негативные тенденции и происходит, пусть и замедленное, движение к коллапсу. Таким образом, промежуточный сценарий оказывается ближе к инерционному, фактически являясь его затянувшейся стадией.

Развитие ситуации на Северном Кавказе следует рассматривать в более широком историческом и политическом контексте, включая в него положение Северного Кавказа в составе СССР. Советская политика

на Северном Кавказе принципиально отличается от нынешней, в частности, она нивелировала специфику межэтнических, религиозных отношений, произвольно устанавливала внутренние границы, экспатриировала, ставя на грань уничтожения, целые народы. Осуществлявшаяся в советские годы модернизация способствовала развитию региона, но носила, как и по всей стране, ограниченный характер и в конечном итоге вела в тупик. Трансформация общества медленно, но верно оборачивалась его стагнацией. Многие проблемы не решались, но загонялись внутрь, дожидаясь своего часа. Этот час наступил с распадом Советского Союза.

«В том, что происходит сегодня на Северном Кавказе, — пишет политолог Игорь Яковенко, — нет ничего неожиданного. Странно было бы, если бы этого не было. И призывы “жить дружно”, и заклинания о нерасторжимости судеб... бессмысленны»²⁰. Центральная российская власть до сих пор не может предложить выход из тупика, в котором оказался Северо-Кавказский регион. В этом повинен не только Центр, чья политика в регионе была сопряжена со множеством ошибок, в том числе преступных; виновата и местная элита, которая более всего заботилась о собственном благополучии, игнорируя социальные проблемы и продолжая надеяться, что за их решение несет ответственность Москва. Кавказские политики недооценили, точнее сказать, не хотели признавать религиозно-политическую оппозицию, убеждая самих себя и московский Центр, что им противостоят криминальные группировки, попросту «бандиты».

Для решения проблемы Кавказа потребуется длительное время, которое не исчерпывается жизнью одного поколения. Одной из важнейших причин является то, что даже по мнению оптимистов террористическая активность не снизится в ближайшие 15–20 лет. Облеченный в религиозную форму терроризм — закономерный продукт исторического процесса, результат многочисленных ошибок, совершенных политиками — мусульманскими, европейскими, американскими, российскими.

Северо-Кавказский регион является средоточием множества проблем, которые затрагивают и экономику, и внутреннюю политику, и безопасность; к этому списку можно добавить и межэтнические отношения, и кризис идентичности, и коллизии внутри ислама, и отношения с Центром. Только начав компетентно разбираться со всем клубком проблем сразу, можно подойти к пониманию того, каким должен стать Северный Кавказ, как он вписывается, в самом широком смысле, в рамки нового российского государства. Оптимистический сценарий 2020 г. может оказаться для региона последним шансом.

Примечания

- 1 <http://www.regnum.ru/news/1245062.html>.
- 2 <http://www.regnum.ru/news/1244908.html>.
- 3 <http://www.regnum.ru/news/1244287.html>.
- 4 <http://www.regnum.ru/news/1244570.html>.
- 5 Малашенко А. Прилетит вдруг Волшебник... // НГ-Политика. — 2009. — 1 дек.
- 6 <http://www.regnum.ru/news/1246832.html>.
- 7 <http://www.regnum.ru/news/1245881.html>.
- 8 Данные «Human Rights Watch» (<http://www.hrw.org/ru>).
- 9 Имеет смысл обратить внимание на мировой опыт, разумеется, не воспроизводя его буквально. На Ближнем Востоке, в Афганистане, в Сомали, Йемене и т. д. власти используют не только силовые методы; в зависимости от ситуации там ищут пути для диалога с теми, кого прежде считали бандитами и преступниками. Тем более что и афганские талибы, и палестинский ХАМАС в идеологическом плане имеют немало общего с кавказскими радикалами.
- 10 Сухов И. Вся власть полпреду // Время новостей. — 2010. — 17 мая.
- 11 Hahn G. M. Comparing the Level of Caucasus Emirate Terrorist Activity in 2008 and 2009 // Islam, Islamism and Politics in Eurasia (IPER). — 2010. — № 8. — Feb. 5.
- 12 <http://www.regnum.ru/news/1246097.html>.
- 13 Ковалевская Л. Путин на конференции в Кисловодске: в СКФО появится масштабный горнолыжный комплекс // Ставропол. правда. — 2010. — 8 июля.
- 14 <http://www.regnum.ru/news/1246107.html>.
- 15 Глушков В. В. Теневой сектор как фактор риска модернизации российской экономики // Многоукладность и асимметричность развития региональных экономик Юга России: риски модернизации и механизмы трансформации: Материалы II Всероссийской научной конференции. 6–10 апреля 2006 года. — Пос. Домбай, 2006. — С. 314.
- 16 Колесников А. Бизнес должен уйти в горы // Коммерсантъ. — 2010. — 7 июля.
- 17 Gendron R. Alternative Dispute Resolution in the North Caucasus // Caucasian Rev. of Intern. Affairs. — 2009. — Vol. 3 (4). — Autumn. — P. 335.
- 18 Тарикаты, или мусульманские братства, обосновались на Северном Кавказе еще в Средние века. Последним здесь появился шазилийский тарикат. Наиболее влиятельный тарикат, имеющий сотни тысяч приверженцев, — Накш-бандий, однако в Чечне доминирующие позиции принадлежат Кадырийи. Шейхи (духовные лидеры тарикатистов) пользуются среди своих приверженцев, в том числе среди политиков, непререкаемым авторитетом. Тарикаты являются основой традиционного кавказского ислама.
- 19 <http://www.regnum.ru/news/1246047.html>.
- 20 Яковенко И. Г. Российское государство: национальные интересы, границы, перспективы. — М.: Хронограф, 2008. — С. 248.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПРОЦЕССЫ *и* ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

ЧАСТЬ VI

ПРИРОДА НЕПОДВИЖНОСТИ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

Сэмюэл Грин

Поразительно, до какой степени современные дискуссии о России обходят стороной проблемы российского общества¹. Конечно, это справедливо не для всех и не всегда — нельзя сказать, что общественный фактор отсутствует во всех без исключения работах. В частности, историки культуры уже давно изучают эволюцию институтов, которые лежат в основе социальных отношений — что в этой сфере подверглось радикальному демонтажу, а что частично сохранилось. Кроме того, распад Советского Союза вызвал новую волну интереса к давно известным проблемам российского общества. Однако трудности постсоветского развития и провал «демократизации» в России побудили многих изъять общество из целостной картины. Общественные факторы, которые, возможно, стали причиной возвращения России к авторитарной системе, казались полностью предопределенными; считалось, что они являются настолько естественным следствием всего исторического пути, что социологи зачастую их просто игнорировали. Вместо этого они предпочитали анализировать либо действия конкретных лиц, либо роль формальных политических институтов в настоящем и в прошлом. Даже традиционный вывод о якобы слабом социальном капитале россиян и общем дефиците доверия обычно строится не на представлении о характере общества как такового; куда чаще низкий уровень социального капитала объясняют политическим выбором, который в определенные моменты совершали элиты, главным образом в течение XX столетия.

Я не буду обсуждать вопрос о причине подобных дисциплинарных и методологических предпочтений: являются ли они продуктом чисто

интеллектуального выбора или продиктованы соображениями политической корректности. Множество социологических исследований последних лет, выполненных в России или ей посвященных, превосходны и весьма информативны. Я бы не стал также утверждать, что российскому обществу не уделяют (или уделяют недостаточно) внимания; социологи и антропологи разных направлений по-прежнему пишут очень увлекательные работы. Но мода на политику и политэкономия означает, что в более широком контексте исследований России общество почти неизбежно становится зависимой переменной. Безусловно, политика и политэкономия влияют на общество. Однако в данной работе я ставлю перед собой задачу показать, что и социальные факторы могут оказывать воздействие на политику.

На первый взгляд это кажется достаточно очевидным. Переход экономического недовольства в политическую мобилизацию в Пикалеве, Забайкальске и других моногородах, а также в крупных городах, включая Владивосток и Калининград, вынудили российское правительство реагировать — действуя где-то путем кооптации, а где-то путем подавления, — хотя, по всей видимости, оно предпочло бы оставаться в стороне. Результаты региональных выборов осенью 2009 г. — еще одно свидетельство того, что нельзя ожидать от населения полной политической поддержки, если правительство не выполняет взятые на себя экономические обязательства. Однако эти выборы имели еще один, возможно, еще более важный результат. Они показали, что значительная доля, если не большинство населения «голосует» за сохранение существующей системы, даже если она не слишком хорошо функционирует. Наконец, новая волна движения автомобилистов — с новой тактикой и новым руководством, но с теми же самыми требованиями — демонстрирует способность российского общества порождать и поддерживать низовые движения и даже задавать устойчивую повестку дня — по крайней мере по некоторым вопросам. Все это противоречит тому, что мы вроде бы знаем о состоянии социального капитала и доверия.

Но эти примеры слишком очевидны. Вопрос, который я хочу здесь рассмотреть, можно сформулировать так: идут ли сейчас в России какие-либо фундаментальные социальные процессы, которые могли бы воздействовать на эволюцию российского государства, и если да, то как это могло бы проявиться в ближайшие десять лет? Ниже я в общих чертах обрисую «четыре с половиной», на мой взгляд, важнейших феномена, а затем представлю два основных возможных сценария развития. Один из них инерционный (но не статичный!), предусматривающий продолжение нынешних тенденций, а другой предполагает некоторые важные изменения, которые могут в перспективе ближайшего десятилетия создать возможность для развития общества и отношений

между обществом и государством по нормативно «более оптимистическому» пути.

«Четыре с половиной» ключевых социальных феномена

Прежде чем приступить к рассмотрению тех «четырех с половиной» важнейших социальных феноменов, которые, как я утверждаю, будут формировать будущее России, я хотел бы изложить два базовых тезиса, на которых строится мое понимание российского общества. Первый касается деинституционализации: Россия не то чтобы вовсе не имеет социальных институтов, но — близко к этому. Здесь я исхожу из социологического определения института как совокупности укорененных правил и норм, управляющих поведением людей или групп людей, которая позволяет с достаточной точностью предсказывать реакцию на то или иное воздействие. Поэтому, говоря, что в России практически отсутствуют институты, я не рассматриваю все те бесчисленные учреждения, которые существуют на бумаге, располагаются в солидных зданиях и обеспечены бюджетами различной степени щедрости. Напротив, я подчеркиваю тот факт, что ни один из этих «бумажных» институтов — будь то право в целом, государственный аппарат, система высшего образования или Русская православная церковь — не позволяет российским гражданам с достаточной точностью прогнозировать, как будет происходить то или иное конкретное социальное взаимодействие или взаимодействие между обществом и государством. Кроме того, за частичным исключением Северного Кавказа и других давно сложившихся этнических сообществ в Поволжье и на Урале, в Сибири и на Крайнем Севере, советский строй, а также тяжелые процессы, сопровождавшие ранний период посткоммунистического развития, привели к разрушению каких бы то ни было «горизонтальных» социальных институтов, существовавших в прошлом — религиозных, этнических, племенных, региональных, кланово-семейных и иных.

Второй тезис вытекает из первого: в деинституционализированной среде очень высоко ценится определенность, и баланс между определенностью и неопределенностью становится важнейшей ценностью при любом социальном взаимодействии. Это увеличивает относительное доверие к тем людям, которых можно считать *нашими*, или *своими*, и снижает доверие к тем, которые могут восприниматься как *чужие*, *другие* (при этом общий ресурс доверия может оставаться практически неизменным). Тому, кто в силу своего статуса или положения может генерировать неопределенность и управлять ею, это обеспечивает огромную власть². В результате катастрофически снижается желание рисковать.

Этот последний тезис относительно риска напрямую выводит нас к первому из «четырех с половиной» ключевых феноменов. В рассуждениях о российской политике (и особенно о российском гражданском обществе и гражданских движениях) весьма популярен миф о том, что россияне пассивны. Это неверно: россияне агрессивно неподвижны. Это вполне содержательное различие. Пассивных людей может быть трудно увлечь, но их можно относительно легко подтолкнуть. Агрессивно неподвижных людей трудно сдвинуть с места в принципе, именно потому, что их неподвижность является рационально обоснованной стратегией. В среде, где отсутствуют социальные институты, мало (или даже вообще нет) проторенных и воспроизводимых путей к успеху. Поэтому относительный комфорт и благополучие, которых может достичь российский гражданин, являются результатом исключительного, уникального стечения обстоятельств, связанного только со способностью данного человека справиться с окружающей ее (или его) неопределенностью (порядок следования местоимений здесь не случаен; на круг женщины в России значительно лучше справляются с обстоятельствами, чем мужчины). В этих условиях любые перемены таят в себе угрозу разрушить достигнутое — тогда придется вновь начинать все сначала и заново преодолевать неопределенность, а это совершенно непривлекательная перспектива. Описанная картина верна и на микро-, и на макроуровне. Жители умирающих городов, таких как Пикалево, не хотят уезжать не потому, что надеются на улучшение, а потому, что у них нет никакой уверенности, что они смогут сориентироваться в новом хитросплетении бюрократических и иных формальных и неформальных отношений на новом месте. Точно так же российские граждане выступают против реформ, направленных на либерализацию и демократизацию, не потому, что им по душе монополизированная политика и экономика, которая имеет место сегодня, но потому, что любые масштабные изменения грозят им утратой уже имеющихся достижений, которые зиждутся на очень хрупких, неглубоких основаниях.

Второй феномен — это специфическая форма «ресурсного проклятия» характерная для России: вместо прямой подпитки репрессивного режима (вариант Мьянмы) или авторитарного популизма (вариант Венесуэлы), в России изобилие природных ресурсов и связанных с ними рентных потоков служит своего рода буфером. Благодаря рентным потокам власти и население могут сосуществовать друг с другом, находясь в состоянии взаимно приемлемого «развода», который пришел на смену семи десятилетиям чрезмерно близких отношений. Часто говорят, что в эру Путина «социальный контракт» в России по умолчанию состоит в том, что население в обмен на экономический рост соглашается не вмешиваться в политику. Я бы немного изменил эту формулировку: молча-

ливый социальный контракт, если таковой существует, предоставляет обеим сторонам максимальную автономию при условии, что ни одна из них всерьез не посягает на интересы и комфорт другой стороны. Эта в принципе непрочная договоренность напоминает развод по-советски, когда разведенные супруги были вынуждены жить в одной квартире: в таких условиях трения неизбежны. Нефть, газ и связанный с ними экономический рост отчасти их смягчают, но степень отчуждения друг от друга все же имеет свои пределы. Необходимость функционирования в общем пространстве наиболее очевидна на российских дорогах, где представители элиты и обычные граждане оказываются по разные стороны почти институционализированного беззакония: для элиты не существует никаких запретов, а обычным людям некуда обратиться за защитой.

Третий феномен — это нарастание взаимного раздражения. Чем больше элита и неэлита кристаллизуются и защищают свои собственные индивидуальные достижения, будь то бронированный автомобиль и кортеж сопровождения или скромный участок земли (за высоким забором), тем ближе неизбежный конфликт. Упрочение частного пространства в ущерб общественному, то, что Майкл Буравой назвал «инволюцией», помогло людям преодолеть тяготы переходного периода, но по мере того как жизнь в России вошла в новую «норму» и аппетиты снова стали расти, началась ползучая приватизация общего достояния³. Это не только дороги, которые, по-видимому, превратились в частные владения элиты (иногда вместе с жизнями тех, кто на них находится). Московские тротуары и дворы непрерывно «приватизируются»: всякий, кому понадобилось припарковать автомобиль, относится к ним как своей собственности. Общественные природные заповедники превращаются в частные охотничьи угодья любого лица, имеющего в своем распоряжении вертолет, а леса страны захламлены мусором от бесчисленных пикников, как будто сам лес является предметом одноразового пользования. Оттого, что в общих социальных пространствах России неуклонно распространяются правила элитного и массового частного поведения, все участники этого процесса испытывают раздражение, поскольку каждый из них видит, что другие поступают так же, как он, но при этом их поведение противоречит его личным интересам. Естественной реакцией на это является попытка распространить — при наличии соответствующих возможностей — действие декларируемых (но не соблюдаемых) социальных норм на других. Однако в отсутствие действующих социальных и социально-политических институтов подобная попытка обречена на неудачу и может лишь усугубить раздражение.

Четвертый феномен — это относительно новый механизм преодоления второго и третьего феноменов, который я бы назвал «индивидуальной модернизацией». Процесс глобализации (под которым я под-

разумеваю не столько торговую и экономическую взаимозависимость, сколько формирование глобальных коммуникаций и глобальной культуры) открывает возможности, которые были недоступны диссидентам советской эпохи. Конечно, получение доступа во внешний мир с помощью запретных радиопередач или чтения самиздата играло важную роль в противостоянии советскому режиму и формировании автономного морального пространства вне его идеологических границ, даже при том, что сами люди оставались в его географических пределах. Но отмена цензуры, открытие границ и все более широкая доступность Интернета и других коммуникационных технологий привели к тому, что в современной России стремительно развиваются индивидуальные стратегии формирования идентичности. В Москве, и не только здесь, можно найти приверженцев любых веяний моды, направлений научной мысли, политических и социальных пристрастий и экономических идей, существующих в мире в целом. Молодые, образованные, динамичные и мобильные россияне, как и многие их соотечественники постарше, чувствуют себя частью глобальной среды, пожалуй, не в меньшей степени, чем локальной. Так же обстоит дело и во многих других странах, но в российском контексте деинституционализации, взаимного отчуждения государства и общества и постоянных напряжений в общественном пространстве это приобретает особое значение: оставаясь физически в России, россияне могут социально, политически и интеллектуально действовать вне российского пространства. Последствия этого противоречивы. С одной стороны, это открывает возможности чрезвычайно широкой либерализации для значительного числа самых продвинутых представителей страны. Но с другой стороны, в результате значительно снижается вероятность того, что эти самые наиболее продвинутые граждане захотят приложить усилия и внести свой личный вклад в дело модернизации социального пространства в собственной стране.

Наконец, есть еще «полфеномена», который располагается где-то между только что описанными третьим и четвертым феноменами, и заключается он в том, что, несмотря на все недостатки нынешней системы социальных и политических отношений, у нее есть свои сторонники. Речь идет не только об элите и близких к ней людях, которые максимизируют выгоду из своего положения, систематически генерируя неопределенность и манипулируя ею. Даже те, кто ничего не выигрывает от «социального контракта», способствуют сохранению нынешней системы отношений. Свидетельством тому может служить, например, обращение группы учителей из подмосковного Воскресенска к президенту Дмитрию Медведеву в июне 2010 г. Учителя, которые были членами избирательных комиссий во время муниципальных выборов в октябре

2009-го, оказались в центре расследования фальсификации результатов этих выборов. По их собственному признанию, они действительно участвовали в фальсификации. Но в своем письме учителя просили Медведева не устранить допущенные нарушения, а вмешаться с тем, чтобы избавить их от судебного преследования. Говоря о сотнях тысяч обычных россиян, которые, как и учителя из Воскресенска, помогли сфальсифицировать результаты выборов 2009 г., правозащитник Сергей Ковалев сказал: «Ложь перестала быть средством обмана. Ложь теперь некоторый ритуал. Ритуал верности, патриотизма, если хотите»⁴. Возможно, это преувеличение: вряд ли учителя из Воскресенска действовали исходя из высокого патриотизма; более вероятно, что за отказ от сотрудничества им пригрозили увольнением или как минимум уменьшением оплаты. Но очевидно, что вместо того, чтобы попытаться защитить свои интересы, сотрудничая со следствием в деле установления истины, они предпочли искать спасение во лжи. Тут мы имеем дело с более глубокой степенью кооптации, чем у тех, кто вступает в ряды «Наших» или других прокремлевских молодежных объединений за поездку на Селигер или оплату мобильной связи. Эти молодые люди руководствуются сиюминутным интересом, тогда как у учителей это продуманный расчет.

Как политика вырастает из общества

Когда мы говорим о государствах и обществах (а значит, и о политике), мы чаще всего подразумеваем стандартное веберовское определение государства, главным элементом которого является монополизация легитимного насилия. В этой трактовке государство почти всегда выступает как активная сторона, стремящаяся установить и максимизировать свою власть, в то время как функция общества сводится в лучшем случае к сопротивлению этой власти или, напротив, к согласию с ней. Иными словами, общество легитимирует монополию государства на силовое принуждение. Толкотт Парсонс, предложивший «системный» подход, идет несколько дальше: он пытается объяснить сложные взаимосвязи между политическими и общественными акторами и институтами, которые лежат в основе отношений между обществом и государством. Парсонс, однако, подвергся резкой критике за телеологическое допущение, будто некоторые системы уже развиты, а другие только развиваются, но при этом все траектории ведут к одной и той же конечной точке (читай — западной системе).

В данной статье представлена несколько иная концепция, предложенная Джоэлом Мигдалом, под названием «государство в обществе». Мигдал исходит из того, что государство, вообще говоря, вырастает из

общества и является производной от того самого общества, которым оно претендует управлять. Мигдал делает акцент на «процессах продолжающейся борьбы между изменчивыми коалициями вокруг правил повседневного поведения»: «Эти процессы определяют, как общества и государства вырабатывают и закрепляют различные способы структурирования повседневной жизни — они формируют характер правил, которые управляют человеческим поведением; кому они приносят пользу, а кого ставят в невыгодное положение; какого рода элементы объединяют людей, а какие их разделяют, что общего в представлениях людей об их отношениях с другими и об их месте в мире. Эти же процессы определяют то, каким образом ставятся под сомнение и изменяются правила и модели доминирования и подчинения»⁵.

Мигдал, в свою очередь, во многом опирается на концепцию сообщества, выдвинутую Эдвардом Шилзом. Шилз, в частности, пишет: «Сообщество — это не просто группа конкретных частных лиц; если смотреть глубже, это группа лиц, обретающих свою значимость постольку, поскольку они воплощают ценности, которые коренятся вне пределов личностей, и соблюдают стандарты и правила, благодаря которым они обретают свое достоинство»⁶.

По Мигдалу, именно этот процесс создания сообществ в конечном счете и лежит в основе формирования государств. Определяющие аспекты этих взаимодействий особенно заметны в условиях быстрых социальных, политических и экономических изменений, как, например, в случае России. Можно ожидать, что гражданам (как индивидуально, так и коллективно) в такой среде будет трудно сформировать некие общие правила поведения и, следовательно, общие ценности, которые приводят к образованию сообщества. Мигдал пишет: «Когда среда фрагментирована и в ней много непроященного, людям приходится реагировать на ограничения и возможности, создаваемые не одной, но сразу многими организациями. Некоторые из этих организаций мирно сосуществуют друг с другом, другие активно борются за то, какими именно должны быть правила игры. Таким образом, люди живут в разных социальных мирах, часто не связанных между собой, и сталкиваются с тем, что разные организации предлагают противоречащие друг другу ценности и способы поведения. Модели, которые предполагают наличие некоей фундаментальной общности, лежащей в основе действий, чувств и мыслей, не годятся для объяснения разнообразия стратегий, используемых теми, кто вынужден функционировать в условиях таких гетерогенных организационных структур»⁷.

Описанные выше «четыре с половиной» феномена показывают, как эта дилемма реализуется в России. С разрушением общественного пространства, сглаживанием иерархий, определявших взаимодействия

в советскую эпоху, и демонтажем институтов, которые обеспечивали определенность социальной жизни в СССР, граждане из всех социальных слоев ушли из общественного пространства, укрепили свои частные пространства, а затем включились в приватизацию общего достояния. Эта поразительная девальвация «со-общности» постоянно усугубляется, поскольку показывает всем участникам, что их стратегии оправданны и корректны — именно в силу того, что стратегии всех остальных, с одной стороны, не отличаются от твоих собственных (поскольку все они порождены индивидуализмом), а с другой — несут в себе угрозу (поскольку отрицают коллективное).

Но это не означает, что у россиян нет никаких ценностей. С исчезновением массовых социальных институтов граждане и элиты в равной мере повернулись к тем из них, что еще продолжали существовать. Так, частные связи, семейные, дружеские, клановые, этнические и чиновные общности являются более ценными, чем другие институты, в частности, правовые, которые могли бы продвигать более универсальные ценности. Превосходный пример таких процессов приводится в антропологическом исследовании Дэвида Андерсона. На материале изучения некоего сообщества, расположенного в сибирской глуши, Андерсон обнаружил «многочисленные примеры институтов, которые по-настоящему связывают гражданские, политические и экономические интересы». Ему удалось их найти в значительной степени потому, что он основывался не на формальных «дифференцированных» категориях, которые фигурируют в основной массе работ по гражданскому обществу, а скорее наблюдал повседневную жизнь избранного им населенного пункта⁸. Эти институты, однако, весьма специфичны и соответствуют либо этническим особенностям, либо уникальным местным экономическим и социальным условиям. Таким образом, проблема России состоит в том, чтобы каким-то образом собрать воедино доверие, генерируемое такими институтами, и облечь его в формы, которые можно распространять и воспроизводить на общенациональном уровне.

Можно утверждать (и подобные утверждения делались ранее), что расширить масштабы доверия не удастся из-за проблемы с ценностями, иными словами, причина заключена в особенностях культуры. Это, в свою очередь, означало бы, что проблема дефицита доверия связана не с нынешней политической системой, а уходит корнями гораздо глубже. Поскольку задача этой статьи состоит в том, чтобы представить себе — пусть и очень приблизительно — картину будущего, мы должны проанализировать утверждение, что будущее определяется прошлым. Наиболее систематическая аргументация в пользу того, что развитие России определяется предшествующей исторической траекторией (path dependency), была предложена Олегом Хархординым, Михаилом Афа-

насьевым и Ричардом Пайпсом. Независимо друг от друга они утверждают, что православная церковь и абсолютистские и патримониальные модели социальных взаимодействий «уходят корнями в неспособность российской государственности развиваться от частного к общественным институтам» (так пишет Пайпс) и, таким образом, порождают не консолидацию общества, а, по выражению Хархордина, диффузию гражданской жизни. Относительно источника таких «архаичных» тенденций идут споры; например, Хархордин и некоторые другие полагают, что доминирование старого есть результат провала нового, в то время как Афанасьев утверждает, что новое терпит неудачу именно из-за того, что старое оказывается сильнее и продолжает доминировать. Но именно из-за этого фундаментального и неустранимого разногласия аргументация «исторического пути» не представляет (или почти не представляет) ценности для объяснения идущих в России процессов. Когда сегодняшние россияне сталкиваются с проблемами социальных взаимодействий, они имеют дело одновременно и с господством старого, и с провалом нового, и при этом одно невозможно отделить от другого. Таким образом, если мы хотим понять, что именно оказывает влияние на принятие решений в сфере социальных взаимодействий, то надо иметь в виду, что ни одно из этих явлений не является причиной другого. Иными словами, российские граждане в своих решениях неизбежно исходят из факторов, действующих здесь и сейчас, и получается так, что именно эта сиюминутность придает смысл прошлому и формирует будущее.

Понятие сиюминутности, разумеется, является ключевым в теории игр. Эта теория моделирует поведение человека в социальных условиях, вынуждающих его быстро находить разрешение возникающих перед ним дилемм на основе однозначной оценки прошлого опыта и будущих последствий. Маргарет Леви, применяющая теорию игр к изучению политических процессов, использует ее понятийный аппарат для анализа отношений между обществом и государством. Леви утверждает, что, сталкиваясь с требованиями государства, граждане реализуют так называемое «условное согласие» (*contingent consent*), которое в нашем толковании представляет собой отражение правил, установленных или принятых обществами. Склонность к согласию в трактовке Леви усиливается пропорционально тому, насколько «граждане чувствуют, что правительство заслуживает доверия», «доле других соглашающихся граждан» и способности «граждан получать информацию, подтверждающую» два предшествующих фактора⁹.

Следуя Леви, Чарльз Тилли задается вопросом: «как члены доверительных сетей (*trust network*) защищают себя и свои ресурсы от разграбления?». Этот вопрос особенно актуален для России, где рейдерство стало доминирующей стратегией некоторых элитных групп. Ответ он

находит путем широкого сравнительного исследования — защиту обеспечивает сочетание трех стратегий: «...Стратегия *скрытности* укрепляет границу между “своими” и посторонними путем утаивания и обмана. Стратегия отношений *клиент — патрон*... строится на покровительстве некоего обладающего властью патрона, который обеспечивает, обычно за весьма приличную мзду, защиту от других потенциальных грабителей. *Притворство* предполагает некоторый минимально необходимый уровень согласия с требованиями и инструкциями правителей, чтобы избежать жесткого контроля и экспроприации»¹⁰.

По сути все эти стратегии представляют собой бегство от политики, потому что в системе, где они практикуются, политика — это игры хищников. Иными словами, то, что мы наблюдаем в России, можно интерпретировать как естественную реакцию и на правила поведения, работающие против сообщества и способствующие авторитаризму, и на способы реализации этого авторитарного правления. В таких условиях демократизация может быть описана как реинтеграция граждан в политику путем восстановления значимого политического сообщества: «В той степени, в которой люди встраивают свои доверительные сети в публичную политику, они начинают хотя бы отчасти рассчитывать на эффективность государственного управления для поддержания этих сетей. Они также получают влияние, как индивидуальное, так и коллективное, благодаря своему участию в доверительных сетях, которые, в свою очередь, опосредуют связи с государством... У них возникает постоянная заинтересованность в качестве государственного управления. Ставки в политической игре приобретают ценность. Уплата налогов, покупка государственных ценных бумаг, передача частной информации официальным органам, возможность рассчитывать на получение от государства законных льгот, предоставление государству права рекрутировать членов сообщества на военную службу — все это закрепляет заинтересованность в качественной работе государства и стимулирует активное участие в переговорах об условиях исполнения государственных обязательств»¹¹.

Итак, предположение, будто правила выводятся из ценностей, на которое опираются многие приверженцы нормативной и «исторический» теории, на наш взгляд, является ошибочным. На самом деле все наоборот: правила пишутся для того, чтобы сделать взаимодействие людей более эффективным и предсказуемым (по крайней мере для тех, кто пишет правила). Со временем, когда они оказываются достаточно выгодными для достаточно большой (или достаточно влиятельной) группы людей в сообществе, они трансформируются в ценности. Заключительный раздел данной статьи мы посвятим обсуждению вопроса о том, какие факторы в России могли бы способствовать переходу от господства индивидуального к коллективным ценностям.

Россия-2020: сценарии будущего

Если смотреть из той точки, в которой мы находимся сегодня, будущее развитие может происходить по одному из двух сценариев. Первый — инерционный, в рамках которого нынешние тенденции будут продолжать действовать, пока не приведут к открытому кризису; и второй, который предусматривает изменение некоторых ключевых факторов и движение по более оптимистическому пути. Я начну с первого, который буду считать базовым. Слово «инерционный», однако, не означает «статичный»: социальные процессы не могут просто стоять на месте, и невозможно себе представить, чтобы в ближайшие десять лет не произошло никаких изменений. Скорее всего изменения будут, и даже существенные.

В рамках инерционного сценария сохраняются все описанные выше феномены: агрессивная неподвижность, отчуждение между государством и обществом, нарастание социальных трений, рост индивидуальной модернизации и наличие консервативного электората, готового отстаивать статус-кво. По мере того как ретроградный государственный аппарат будет становиться все менее эффективным, а сохранение политической и экономической монополии сведет и без того низкий экономический рост почти к нулю, социальные трения будут усугубляться, и государству станет все труднее поддерживать удобное для него состояние отчуждения от собственных граждан.

В какой-то степени мы уже сейчас можем наблюдать развертывание этого сценария. В националистических протестах, вспыхнувших в Москве в декабре 2010 г., проявились практически все феномены, описанные выше. На Манежной площади собрались сотни и тысячи протестующих, среди которых многие ощущают себя жертвами маргинализации и относительной обездоленности, поскольку экономическое процветание, столь явно бросающееся в глаза в столице, для них остается недоступным. Они яростно выдвинулись в общественное пространство, заявляя свое право на долю в общем достоянии. Власти их полностью проигнорировали. Президент Дмитрий Медведев сначала сообщил в «Твиттере» о своих впечатлениях в связи с концертом Элтона Джона и только потом упомянул о волнениях в центре столицы, добавив расплывчатое обещание, что виновные будут наказаны. Премьер Владимир Путин в течение нескольких дней практически хранил молчание по этому поводу. Однако в конце концов власти все-таки не смогли остаться на позициях самоустранения: против протестующих были использованы силы ОМОНа и предприняты политические действия.

Однако из происшедших событий можно сделать и более широкий вывод: общее достояние, как и природа, не терпит пустоты. Люди, будь то обычные граждане или элита, могут временно пребывать в заблужде-

нии, будто территория, расположенная между их частными пространствами, — улицы, по которым они ездят, метро, которым они пользуются, площади, по которым они прогуливаются, — пустая, безвоздушная и беззвучная, но на самом деле это не так. Появление протестующих на улицах и в метро, повсеместная, но обычно невидимая угроза насилия и персонального ущерба вкупе с отсутствием доверия к источникам информации на какое-то время превратили общественное пространство в джунгли, в дикое поле, где жизнь по-гоббсовски «мерзкая, жестокая и короткая». И пока сами протестующие не разошлись по домам, ни у кого — ни у общества, ни у государства — не оказалось ресурсов, необходимых для восстановления порядка.

Вернемся к сценарию: нарастание напряженности в конечном счете подталкивает государство к тому, чтобы более активно выстраивать отношения с обществом — сначала устанавливая правила для защиты привилегий элиты, а потом регулируя социальные отношения, чтобы поддерживать стабильность. Но поскольку внутри самого государства ничто не меняется — активный консервативный электорат достаточно силен, чтобы преодолеть любое давление со стороны более творческих и предприимчивых социальных групп, чьи политические связи с Россией становятся все слабее, — в результате происходит не деприватизация, а реприватизация общего пространства. Таким образом, люди, не относящиеся к элите, сначала, во имя гармонии и стабильности, выталкиваются из общего пространства, а затем постепенно оказываются от него полностью отрезаны, поскольку «захваченное» государство перераспределяет выгоды от общественного пространства в пользу элиты.

Но разве нельзя представить себе, что российские граждане, видя, как общее пространство все в большей степени оккупировается элитой, в конце концов начнут действовать и потребуют изменений, как это сделали тунисцы и египтяне в январе-феврале 2011 г.? Теоретически — можно. Неспособность россиян (а в действительности — граждан слабо-развитых стран во всем мире) осознать «достаточную» ценность общего достояния часто объясняется бедностью, которая в теории побуждает человека ставить частные материальные интересы выше универсальных и эфемерных. К сожалению, бедность (или более широко — обездоленность) в России и ее воздействие на участие граждан в политике изучены недостаточно; для обоснованных выводов не хватает точных научных данных. Однако исследование, проведенное в Индии, показало, что нет прямой корреляции между бедностью и отсутствием спроса на демократию, а также уровнем «политической эффективности и... участия в политике». Зато имеет место значимая корреляция спроса на демократию с уровнями образования, информированности, социального капитала и доступа к политическому участию, чиновникам, органам власти и ин-

ститутам власти. Аналогичные результаты были получены в странах Африки и других частях Южной Азии¹². События начала 2011 г. в Северной Африке подтверждают достоверность этих результатов.

Однако все не так просто. Восстание снизу вызовет реакцию сверху. Действительно, как утверждает Адам Пшеворский, проблема соотношения бедности и демократии — это не проблема бедных, а проблема богатых: «Все более широкое политическое участие бедных представляет угрозу для демократии только в ситуациях, когда элиты, опасаясь радикального перераспределения благ, склоняются к отказу от демократии. Для самих бедных демократия, возможно, единственное эффективное средство для получения желаемого. Однако если они действуют слишком решительно, они могут потерять даже этот шанс»¹³.

Ситуация, которая сложилась в России, почти в точности соответствует описанию Пшеворского. Можно ожидать, что медленно развивающийся кризис будет способствовать расколу элит: те группы, которые в меньшей степени уверены в будущем, будут либо выходить из системы, либо добиваться постепенных изменений, подобно тому, как это делало так называемое поколение шестидесятников в СССР, сначала воодушевленное хрущевской оттепелью, а затем разочарованное брежневским застоем. Но подобные вялотекущие политические процессы с точки зрения масс будут выглядеть как инерция (что, в общем, соответствует действительности), и в случае массового протестного движения его участники не станут делать различий между более и менее консервативными членами старой гвардии (в 1990-е годы российское общество уже попыталось провести такое различие, но сегодня подавляющее большинство россиян твердо убеждено, что это было совершенно бессмысленно). В результате элита снова консолидируется (возможно, за вычетом ее незначительной части, которая дезертирует с корабля) для защиты своего статуса и привилегий и для противостояния мобилизованным группам общества, исход которого предсказать очень трудно.

Таким образом, данный сценарий представляет собой доведенное до предела отчуждение с последующим конфликтом и втягиванием государства в бесполезное и контрпродуктивное авторитарное взаимодействие с обществом. В результате к 2020 г. Россия превращается в сильно раздробленное политическое и социальное пространство с застойной экономикой и крайне низким уровнем идентификации россиян с государством, гражданами которого они формально являются. Но из-за вышеупомянутой агрессивной неподвижности как масс, так и элиты единственный путь выхода из этой ситуации пролегает через глубокий и длительный кризис: для того чтобы изменение показалось желанной перспективой, удар по индивидуальному благополучию граждан должен быть сокрушительным. Однако поскольку изменения будут проис-

ходить в атмосфере политического отчуждения, отсутствия подлинной общественной сферы и отсутствия легитимных и укорененных горизонтальных социальных институтов, вероятность того, что перемены окажутся демократическими, очень мала.

Второй, более «оптимистический» сценарий тоже исходит из того, что все «четыре с половиной» ключевых социальных феномена остаются без изменения, но с одним решающим отличием. В начале второго десятилетия XXI века, скажем, в 2011 или 2012 г., российское правительство, столкнувшись с нарастанием социального (а в действительности внутри-элитного) напряжения на фоне безуспешных попыток добиться стабильного роста экономики, возьмет курс на максимальную экономическую интеграцию с Западом, особенно с Европейским союзом, и ЕС пойдет ей навстречу. Россия вступит во Всемирную торговую организацию, заключит с ЕС договор о свободе инвестиций и торговли, отменит визы для граждан ЕС, а ее граждане получат право ездить без виз в Европу. Со временем все большее число российских граждан станет использовать обретенный беспрепятственный доступ в европейское пространство и формировать институционализированные отношения и стратегии для обучения, предпринимательства, инвестиций, а также для других целей, тем самым компенсируя отсутствие институтов в собственной стране.

Люди, стремящиеся к активной деятельности в самых разных сферах, будь то бизнес, образование, научные исследования и даже государственное управление, не испытывают недостатка в хороших идеях. Чего им действительно не хватает, так это институциональной среды, в которой вложение капитала в осуществление этих идей в самой России было бы перспективным делом. Этот «дефицит» не компенсируется поддержкой проекта «Сколково» и других официальных проектов «модернизации». Нет никаких оснований полагать, что новые институты, созданные в России под лозунгом модернизации, будут по своей сути отличаться от тех, что уже существуют — и допускают извращение законов и манипулирование ими, наделяя чиновников практически неограниченной властью и лишая гражданских прав обычных россиян.

До сих пор проблема «демократизации» России рассматривалась главным образом с точки зрения того, кто может стать потенциальным стейкхолдером новых институтов и как можно попытаться мобилизовать их для преобразования существующих институтов. Недостаток этой концепции состоит в игнорировании важнейшего факта: у существующих институтов уже есть свои собственные стейкхолдеры, которые, в отличие от потенциальных стейкхолдеров пока не созданных институтов, уже обладают значительной властью. Однако при снижении барьеров для *индивидуальной* интеграции россиян, живущих в России, в европейское институциональное пространство они могли бы стано-

виться стейкхолдерами европейских институтов. Некоторые россияне уже сейчас обращаются в лондонские суды для разрешения коммерческих споров и в Страсбургский суд для защиты своих прав. Российские бизнесмены активно пользуются европейской финансовой системой. Кроме того, и представители элиты, и другие достаточно обеспеченные граждане пользуются европейской инфраструктурой образования, здравоохранения и отдыха.

Конкретные формы в значительной степени будут зависеть от творческого потенциала тех, кто определяет политику Европы. Но если все большее число россиян, и прежде всего бизнесмены и ученые, обладающие возможностями для инициирования изменений дома, в России, получают преимущество в виде доступа к стабильным, удобным и простым в использовании европейским юридическим и другим институциональным структурам для поддержки капиталовложений в их собственные идеи и стратегии, это будет иметь два важных следствия внутри страны. Во-первых, благодаря этому представители среднего класса России, интегрированные в глобальный мир и имеющие широкие международные связи, смогут упрочить собственное благополучие и приобрести больше влияния (члены российской элиты, интегрированные в глобальный мир, уже и так богаты и сильны) по сравнению с консервативным большинством. В результате это будет способствовать их постепенному выходу из описанного выше состояния агрессивной неподвижности. Важно, что интегрированные граждане таким образом получают для своего благополучия институциональную базу, которой не имеют неинтегрированные граждане, что позволит повысить привлекательность интеграции для других групп населения и указать реалистичный, достижимый и, что очень важно, институционализированный путь к достижению успеха.

Вторым важным следствием стала бы возможность привлечь больше внимания к упущенной выгоде, к тем потерям, которые эти самые интегрированные граждане несут из-за того, что в России отсутствуют эффективные институты. Даже в случае снижения барьеров для интеграции с Европой транзакционные издержки, связанные с использованием европейских институтов, все равно будут выше, чем при использовании аналогичных отечественных институтов — если бы они существовали в России. В результате стал бы расти запрос на институциональные реформы и гармонизацию институтов, причем эти требования не носили бы открыто политический характер, но могли бы возродить у россиян интерес к общему достоянию и, таким образом, к «со-общности». Тем самым российские граждане увидели бы, что интерес к общественному благу разделяется многими.

Вкупе это могло бы привести к формированию консолидированной коалиции за перемены, которая стала бы постепенно втягивать ретро-

градное и сопротивляющееся (но не готовое к насильственным решениям) государство в модернизацию. Это будет трудная дорога, и к 2020 г. она не будет пройдена, но если Россия и ее партнеры открыты для интеграции — и если мы откажемся от привычной логики, будто демократизация является необходимым условием интеграции, — инерцию, быть может, все-таки удастся преодолеть.

Примечания

- 1 См., например, недавно опубликованный обширный коллективный труд: *Democracy and Authoritarianism in the Postcommunist World* / V. Bunce, M. McFaul, K. Stoner-Weiss (eds). — [S. l.]: Cambridge Univ. Press, 2010, посвященный политическому транзиту: из 12 глав только в одной речь идет собственно об обществе, да и в той, написанной Цветой Петровой, речь идет о Болгарии.
- 2 На системный характер манипулирования соблюдением и несоблюдением правил обращает внимание Кирилл Рогов. См.: *Рогов К.* Режим мягких правовых ограничений: природа и последствия [22 июля 2010 г.] // <http://www.inliberty.ru/blog/krogov/2471>. Его анализ созвучен некоторым соображениям автора.
- 3 *Burawoy M., Krotov P., Lytkina T.* Involution and destitution in capitalist Russia // *Ethnography*. — 2000. — Vol. 1. — № 1. — July. — P. 43–69.
- 4 Передача «Дым Отечества» на радиостанции «Эхо Москвы» 22 декабря 2009 г. (<http://www.echo.msk.ru/programs/smoke/642304-echo>).
- 5 *Migdal J.* *State in Society*. — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2001. — P. 11.
- 6 *Shils E.* *Center and Periphery: Essays in Macrosociology*. — Chicago: Univ. of Chicago Press, 1975. — P. 138. Цит. по: *Migdal J.* *Op. cit.* — P. 6.
- 7 *Migdal J.* *Op. cit.* — P. 190.
- 8 *Anderson D. G.* *Bringing civil society to an uncivilised place* // *Civil Society: Challenging Western Models* / C. Hann, E. Dunn (eds). — London: Routledge, 1996. — P. 115.
- 9 *Levi M.* *Consent, Dissent, and Patriotism*. — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1997. — P. 21. Цит. по: *Tilly C.* *Trust and Rule*. — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2005. — P. 19.
- 10 *Tilly C.* *Op. cit.* — P. 83–84.
- 11 *Ibid.* — P. 135.
- 12 *Krishna A.* *Do Poor People Care Less for Democracy?* // *Poverty, Participation, and Democracy* / Ed. by A. Krishna. — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2008. — P. 92.
- 13 *Przeworski A.* *The Poor and the Viability of Democracy* // *Poverty, Participation, and Democracy* / Ed. by A. Krishna. — P. 126.

ИНЕРЦИЯ ПАССИВНОЙ АДАПТАЦИИ

Лев Гудков

Потребность в прогнозах, остро ощутимая сегодня во многих кругах российского общества, вызвана нарастающим осознанием стагнации в стране в последние годы путинского правления. Утрата перспективы: непонятно, откуда ждать перемен, не видно тех сил, которые могли бы изменить сложившуюся ситуацию. Отсюда обостренное внимание в околоэлитных кругах (вне зависимости от партийных или идеологических позиций) к явлениям социального протеста, напряженное ожидание социального взрыва или же стремление разглядеть признаки раскола наверху — нарастание противоречий внутри тандема, которые могли бы дать повод говорить о переходе к политике перемен. В этом контексте попытки проследить, что же, собственно, может меняться и в каких пределах, оказываются способами объяснить настоящее и в меньшей степени — подвергнуть ревизии средства политического анализа.

Аморфность социальной структуры общества

Существенных изменений в *социальной морфологии общества* в прогнозный период — десять лет — ожидать не следует. Институциональные реформы, которые могли бы повлечь за собой трансформацию общественного состава, приостановлены или продекларированы, но не реализованы. Начиная с 2000-х годов социальные изменения утратили характер целенаправленной политики, который они имели в первой половине 1990-х. Доминантой происходивших изменений следует признать пассивную адаптацию населения к изменениям, вызванным противоречивой политикой руководства страны.

За последние пятнадцать лет наиболее существенные перемены, затронувшие повседневную жизнь населения, были вызваны деградацией советского ВПК и связанной с этим деиндустриализацией. Удельный

вес промышленных квалифицированных рабочих в структуре взрослого населения сократился с 32% в начале 1990-х годов до 19% в первой половине 2000-х. «Квалифицированные рабочие» в советское время были модельным «средним классом», их установки, ценности, образ жизни приобретали идеологически-нормативный характер благодаря воздействию пропаганды и образования. Они навязывались и в какой-то степени принимались другими группами в качестве координат массовых запросов и представлений. Поэтому начавшаяся деиндустриализация сопровождалась не только ростом секторов обслуживания и торговли, восполнивших прежние дефициты и пороки плановой экономики. Одновременно она ускорила эрозию и разложение советской системы ориентиров и авторитетов, распределения доходов и статусов (а значит, и всего социального порядка). Особенно тяжело эти процессы ударили по нижней советской бюрократии, по занятым в науке, образовании, здравоохранении и культуре.

Бурное развитие торговли и услуг означало появление ранее не существовавших зон интенсивного социального обмена, рост рыночных отношений, формирование новой социальной инфраструктуры. Оно также сигнализировало о появлении иных, чем прежде, приоритетов, а также об изменениях в характере массовых запросов и моделей поведения, — но только «там, где есть деньги». Напротив, реорганизация власти, повлекшая за собой перераспределение и приватизацию госсобственности, не изменила закрытого характера сферы политики и управления. Они по-прежнему остаются непубличными, неподконтрольными обществу. Материальные интересы самых активных и лучше других организованных групп — администрации, бизнеса — связаны сегодня в первую очередь с возможностями доступа к власти (и получения привилегий и преференций), а не с условиями эффективного функционирования экономики и управления. Мотивацией указанных групп является удержание и закрепление достигнутых ими социальных позиций. Тем самым дискредитирована сама идея заслуженного или признанного социального продвижения и богатства. Достигнутые позиции не могут быть признаны или сохранены иначе как через санкцию власти. А это означает по меньшей мере дефицит культурных (моральных, правовых, идеологических) средств гратификации и оправдания уже накопленного социального капитала, таких, как признание неотчуждаемых прав собственности, значимость авторитета, заслуженность занимаемого положения в социальной иерархии. Другими словами, неопределенность или аморфность социальной стратификации российского общества — это отражение слабой легитимности центральных институтов (власть, управление, собственность, право), которая компенсируется лишь технологиями нейтрализации или подавления массового недовольства. Поэтому в массовом сознании со-

циальный порядок по прежнему воспринимается как «несправедливый», сомнительный с моральной и правовой точки зрения, иррациональный, т. е. не зависящий от «простых людей», а потому не стимулирующий повышение продуктивности и стремление к новому.

Привычная закрытость институциональных структур господства и подчинения, непрозрачность механизмов отбора наверх или продвижения по карьерной лестнице стирают, затушевывают социокультурные различия между статусами и группами. И это несмотря на сильнейшие разрывы в доходах, намного превосходящие европейские или американские показатели (даже по официальным данным они составляют 17 раз, а по оценкам независимых экспертов — 27 и более раз). «Объективные» классификации социальной структуры, выделение различных социальных классов, страт или групп, производимые российскими социологами и экономистами на основе образования, характера труда или имущественного положения, имеют пока весьма условную ценность, поскольку не подкреплены очевидными культурными признаками «слоя» и барьерами между ними. Прогнозные предположения о том, что двигателем модернизации в России будет «средний класс», которому нынешний режим назначил роль гаранта социально-политической «стабильности» в стране и одновременно локомотива «инноваций» и «модернизации», представляют собой ничем не подкрепленные идеологические утверждения. Ни в массовом сознании, ни в общественной практике таких категорий или «коллективных сил» нет. Напротив, территориальные, в том числе региональные, различия условий жизни кажутся «естественными», самоочевидными, не «социальными» и тем самым неизменными. Для большей части населения эти различия оказываются более значимыми, чем классово-сословные характеристики индивида или его семьи, т. е. чем положение индивида или малой группы на рынке труда и в отношениях собственности.

Жесткость институциональной системы

Сложившаяся в России при Путине институциональная система подавляет социальные предпосылки развития страны, создавая неблагоприятные условия для долгосрочного и устойчивого функционирования экономики. В первую очередь это относится к институтам, призванным защищать собственность (суд, правоохранительные органы), но не способным выполнить эту свою задачу. Тем самым оказывается невозможно защитить те отношения, которые экономика лишь опосредует.

Нынешние условия ведения бизнеса порождают монополизм и ограничение конкуренции, толкая предпринимателей к максимальному извлечению прибыли в кратчайшие сроки — ведь композиция сил

во власти неустойчива и может в любой момент измениться, и тогда теперешние преимущества «номенклатурного бизнеса» окажутся его слабым местом. Государственный фаворитизм и интервенции в экономику, например, контроль за ценами, барьеры на пути иностранных инвесторов и неизбежная при этом коррупция становятся питательной средой для сильнейших антиконкурентных стимулов. Фондовый рынок в таких условиях не в состоянии выполнять свою основную функцию механизма перераспределения капиталов в экономике и перевода сбережений населения в инвестиции.

Еще более важным показателем социального потенциала развития экономики является количество малых предприятий. Их число в России за годы путинского «процветания» выросло на 62% и составило к 2009 г. чуть больше 1,3 млн. Сегодня в малом предпринимательстве занято 9 млн человек, или 12% всех работников. Но в 1999-м, когда правительство возглавлял Михаил Касьянов, аналитики из Высшей школы экономики, исходя из трендов восстановительного роста, предполагали, что к «...2005—2006 годам число зарегистрированных малых предприятий в России могло бы возрасти в первом приближении до 4 миллионов, а численность занятых на них — до 32—35 млн человек. Их вклад в ВВП должен увеличиться с нынешних 10—12% до как минимум 35%»¹. Но этого не произошло². Нереализованность этого прогноза говорит не столько о неоправданном оптимизме либеральных экономистов, сколько о сохранении неблагоприятной среды для бизнеса.

Пока в экономике доминирует государство со своими приоритетами, сводящимися к сохранению власти в руках узкой группы людей, частный капитал не может или не хочет рисковать, предпочитая вкладывать деньги в отрасли, находящиеся под персональной «крышей» руководства страны. Динамика роста отмечается преимущественно в сферах, не связанных с благосостоянием основной массы людей. Такой тренд не подрывает устойчивости власти, хотя это и оборачивается снижением эффективности государства.

70% населения не имеют сбережений (еще у 12—15% накопления незначительны, т. е. не превышают оперативный ресурс семейного потребления в расчете примерно на срок от 3 до 6 месяцев). Преобладающая масса (как минимум три четверти) населения живет от зарплаты до зарплаты (или от пенсии до пенсии). А это не благоприятствует аккумуляции средств для изменения собственного положения или образа жизни и для инвестиций в будущее (медицинское обслуживание семьи, образование детей). Это значит, что механизмы гратификации, свойственные рыночным отношениям, для основного массива населения России не работают. Другими словами, в стране нет общенационального единого рынка труда, капиталов.

При подобном положении дел не возникают сложные формы социальности, такие, как общественная солидарность (гражданское общество, правовое сознание, кооперация поколений в виде пенсионных фондов и страховых обществ). Остаются втуне также долгосрочное планирование жизни, борьба за коллективные цели или улучшение жизни, автономия правосудия, оптимизации образования. Низкая мобильность населения указывает на наличие серьезных препятствий на пути формирования рыночной экономики и правового государства в виде неразвитости рынка труда, жилья, коммуникаций включая и дорожную сеть. Огромная часть населения не располагает ресурсами для изменения давно сложившегося образа жизни и не может перебраться туда, где есть возможности трудоустройства, улучшения условий жизни, перспективы повышения ее качества.

Большая часть населения (точнее, 62%) живет в селе, поселках городского типа и малых городах³. В этой категории поселений образ жизни резко отличается от мегаполисов и крупнейших городов (удельный вес последних в структуре населения составляет 20%). Различия Центра и социальной периферии обусловлены не столько перепадом в уровнях доходов, сколько типом потребительского поведения и стилем жизни, параметрами информационной среды, а значит, и характером социальных взаимосвязей, политическими ориентациями и пр. Бедная периферия образует зону хронической социальной депрессии и застойного напряжения, социальной аномии и патологии. Провинциальное население отличается высокой степенью зависимости от властей и, соответственно, доминированием государственно-патерналистских ориентаций и установок, оборачивающихся соответствующими иллюзиями и ожиданиями. Эти группы образуют основной электоральный ресурс власти, значительно перевешивающий поддержку любых партий либерального толка, и обеспечивают базу консервативной политики.

Население средних, а тем более крупных городов было гораздо глубже затронуто социальными изменениями, поскольку структура занятости и потребительского поведения в них заметно менялась. Формирование «класса» предпринимателей, как и слоя «свободных фермеров», идет крайне медленно: по оценкам специалистов Левада-Центра, численность предпринимателей не превышает 4—5% взрослого населения. Причина такого положения очевидна: рыночная экономика не может функционировать без доверия населения к финансовым институтам, а те — без правовых и судебных институтов, независимых от исполнительной и законодательной власти.

Поэтому «догоняющая модернизация» в постсоветском варианте характеризуется двумя противоположными тенденциями. С одной стороны, в отдельных сегментах общества быстро осваиваются наиболее примитивные из распространенных на Западе форм массовой куль-

туры и потребления (в меньшей степени технологий, коммуникаций, еще меньше — финансово-кредитных отношений). С другой — происходит инволюция или дегенерация прежних советских либо вновь возникающих более сложных форм социальной жизни (фундаментальная наука, культура). Потребительский бум, захвативший в 2003–2007 гг. примерно 25–27% населения, шел параллельно с сокращением состава высших категорий советской интеллигенции: в силу отсутствия финансирования, утечки мозгов и прочих причин уменьшалось число занятых в науке⁴, в инновационном секторе промышленности и в проектно-конструкторских разработках.

Основной массив населения живет с мыслью, что люди в ходе общественных пертурбаций последних двадцати лет утратили нечто важное, не получив ничего взамен (табл. 1).

ТАБЛИЦА 1. *Ответы на вопрос: «Лично Вы, Ваша семья выиграли или проиграли от перемен, которые происходили в стране начиная с 1992 года?», % опрошенных*

Ответ	Декабрь 1999 г.	Ноябрь 2002 г.	Декабрь 2006 г.	Декабрь 2007 г.	Апрель 2008 г.	Декабрь 2009 г.
Выиграли	10	20	22	29	36	23
Проиграли	74	70	57	41	37	50
Затруднились ответить	16	10	21	30	27	27

Примечание. N = 1600.

Социальная дифференциация доходов населения становится все глубже, поскольку повышение благосостояния самых обеспеченных групп (верхних 20%) лишь в малой степени связано с ростом эффективности экономики. Главным источником этого благосостояния является перераспределение административной ренты, или, другими словами, обращение властных ресурсов в собственность. Решающую роль при этом играет близость к власти. Положение околowlастных и экономически влиятельных групп в меньшей мере зависит от успешности ведения бизнеса, от производительности труда или оптимизации управления, чем от связей с администрациями разного уровня.

Провинция «заморожена» в состоянии деградации, но Центр (мегаполисы и крупные города) динамично развивается⁵. В результате мы наблюдаем консервацию на периферии ценностей и представлений советского времени, которая воспроизводится и у более молодых; стойкую социальную зависть (заявляемую в адрес «богатых» жителей мегаполи-

сов), комплексы ущемленности, недоверие ко всему новому и необычному, рост изоляционистских или националистических установок.

Путинская политика консерватизма

Модификация институтов власти. Критически оценивая нынешний режим, его оппоненты или внешние аналитики обычно подчеркивают неэффективность и косность системы управления, коррумпированность бюрократии, дефицит квалифицированных кадров чиновников, непрозрачность бюджета и распределения финансовых потоков, расхождение между декларируемыми и реально достигаемыми целями политики, смещение акцентов с целей на средства управления и прочие дефекты. При этом критики упускают из виду важнейшие социальные аспекты и функции институтов, а именно, социализацию новых поколений, которые получают в наследство сложившуюся политическую культуру.

90-е годы XX в. прошли в ожесточенной борьбе за власть различных фракций прежней номенклатуры. В результате были разрушены лишь периферийные структуры управления, а центральные институты советской системы, с которыми связаны организация власти и легитимность социального порядка, оказались весьма устойчивыми. Недолгий переходный период «ельцинской демократии» (1992—1996 гг.) сменился путинской «управляемой демократией». В начале 2000-х место партийно-хозяйственной номенклатуры заняли «чекисты», «силовики» и новые, назначенные властью «олигархи», уже не нуждавшиеся ни в идеологии строительства «нового общества», ни в интеграции с европейскими демократиями. В качестве базовых принципов своей политики они провозгласили политический консерватизм («социальная стабильность и сильное государство»), традиционализм («защита национальных традиций и ценностей», крепкая семья, православие, антизападничество, восстановление статуса России как великой державы) и «единство народа и власти», т. е. подавление оппозиции, управляемые выборы и использование СМИ в целях пропаганды.

Хотя устройство власти было несколько модифицировано, сам ее характер, выражающийся в ее самодостаточности (вертикальный принцип распределения компетенций) и отсутствии политической ответственности, т. е. каких-либо механизмов контроля со стороны общества включая и правила смены власти, остался прежним. Сохранилась и недифференцированность власти — зависимость ее законодательных и судебных органов от органов исполнительных⁶.

Новые технологии манипулирования обществом широко используются для сохранения социального порядка. Эти технологии основаны на

деполитизации, деидеологизации, нейтрализации или стерилизации общественного мнения, подавлении автономности любых групп влияния. Главная задача кремлевской администрации — не допустить политической самостоятельности населения в сферах подотчетности власти и ее смены. Разного рода препятствия для формирования горизонтальных связей, без которых существование гражданского общества оказывается невозможным, создают эффект фрагментации общества, снижения солидарности и доверия между людьми или отдельными группами. Полный контроль над электронными СМИ превращает ТВ в мощный инструмент пропаганды, сочетающейся с усиленным развлечением и «успокоением» масс. Тем самым искусственно снижался интеллектуальный уровень аудитории, политические партии, не входящие в кремлевский «набор», вытеснялись с общественной сцены, а общество в результате погружалось в апатию. Само население было изначально готово для подобной «обработки» — советский опыт приспособления к репрессивному государству глубоко вошел в механизмы поддержания самоидентичности массового человека и общества, в культуру. В результате основная часть населения не связывает качество своей жизни с политическим участием.

Массовое восприятие действующей власти. Опросы общественного мнения указывали на растущий в конце 1990-х — начале 2000-х годов общественный спрос на идеи «порядка», «твердой руки», соблюдения «законности», реализовать которые на практике должна была сильная персональная власть. Такая власть, по мнению респондентов, «могла» и, соответственно, «должна» была бы противостоять произволу администраций разного типа — правительства, губернаторов, предприятий, местной власти, милиции, а также криминалу. Настроения смятения, или фрустрации, вызванные внезапным усложнением и возникшей неопределенностью, неконтролируемостью жизни, прежде всего повседневного существования, не могли не вылиться в массовое недовольство переменами и их инициаторами. Процессы аномии, имевшие место в первой половине 1990-х, усиливались и вступали в резонанс с явлениями деморализации и массового распространения цинизма. Данные умонастроения были вызваны не только утратой перестроечных иллюзий к середине 1990-х годов, но и реакцией на наступление жесткой эпохи рыночных отношений, к которым никто из демократов (как политиков, так и демократической общественности) не был готов. В общественном сознании социальная и интеллектуальная беспомощность, уязвимость и растерянность трансформировались в ожидание авторитетного лидера (табл. 2), способного убедить людей в том, что лучшее будущее не за горами, а им следует только подчиниться ему и идти за ним. Этим ожиданиям и отвечала путинская риторика государственного патернализма, реставрации советского прошлого,

ТАБЛИЦА 2. *Ответы на вопрос: «Что, на Ваш взгляд, следовало бы предпринять президенту и правительству в условиях нынешнего кризиса в стране? С каким из приведенных ниже суждений Вы бы скорее согласились?»*

Ответ	Доля ответивших, %
«Закрутить гайки» и жестко относиться к любым «вольностям» в политике и экономической жизни	53
Предоставить людям свободу заниматься своими делами и следить только за тем, чтобы они не нарушали закон	33
Затруднились с ответом	14

Примечание. Январь 2001 г., N = 1600.

национальных проектов, без которых централизация управления и ограничение автономии различных групп и институтов была бы затруднительной.

Сегодняшняя картина массовых установок в общем и целом может быть описана как условное признание бесконтрольной власти, опирающейся прежде всего на неотрадиционалистские, немодерные институты. Среди них наиболее важны: институт «национального лидера»; православная церковь, санкционирующая символический статус держателей власти; политическая полиция, наделенная чрезвычайными, т. е. не ограниченными правом и законом, полномочиями; «техническое» правительство, не имеющее собственного политического статуса и значения, а лишь осуществляющее волю «национальных лидеров»; и «армия» как важнейший институт государства, символ его исторической памяти и техники массового принуждения. Главным условием устойчивости режима является поэтому не столько потенциал массового одобрения или поддержки власти, сколько отсутствие явного сопротивления ему. Доминантой отношения к Путину оказывается отсутствие выраженной антипатии или принципиальная неспособность к оценке. Как утверждала Ханна Арендт, пассивная покорность в тоталитарных или репрессивных режимах равнозначна их поддержке и одобрению⁷.

Деятельность прочих государственных или общественных институтов оценивается преимущественно негативно. Ни суд, ни милиция, ни профсоюзы или политические партии, по мнению россиян, не предназначены для обеспечения потребностей и интересов населения — их функция и назначение в поддержании господства и контроля над обществом или в работе на самих себя, удовлетворении своих корыстных интересов. «Доверием» (капиталом символической поддержки) пользуются только

те институты, которые обладают безальтернативным статусом репрезентации всего национального целого (Путин, Русская православная церковь) или силой легального принуждения.

Путин не просто опирается на эти силы, но и, по мнению населения России, «выражает» их интересы (табл. 3).

ТАБЛИЦА 3. *Ответы на вопрос: «На какие слои населения опирается, на Ваш взгляд, Владимир Путин?», % опрошенных*

Ответ	Октябрь 2000 г.	Июль 2001 г.	Июль 2003 г.	Июль 2005 г.	Октябрь 2010 г.
«Силовики»: работники спецслужб, армии, МВД	54	43	51	51	35
Бывшее ближайшее окружение Ельцина, «семья»	25	22	25	19	11
«Олигархи», банкиры, крупные предприниматели	24	15	27	25	31
«Директорский корпус»: руководители крупных предприятий	16	16	20	23	23
Государственные чиновники, бюрократия	12	15	21	26	25
«Простые люди»: служащие, рабочие, труженики села	12	15	15	18	16
«Средний класс»: люди с хорошим достатком	10	16	19	23	21
Интеллигенция	5	10	8	12	9
Культурная и научная элита	4	8	9	11	8
На все без исключения	5	7	7	5	8
Затрудняюсь ответить	13	18	11	12	12

Примечание. N=1600, ранжировано по 2000 г.

Рост авторитарных установок в конце 1990-х — начале 2000-х годов был не просто реакцией на тяжелейший кризис, но и частичным восстановлением прежней культуры патернализма: соотношение авторитарно-патерналистских установок и противоположных им по духу составляет примерно 2:1 или даже 3:1 (табл. 4). Пока нет оснований ожидать, что в ближайшем будущем сформируются новые группы с другими социально-экономическими, политическими или идеологическими запросами, а значит, не произойдет и смены этих установок. У сегодняшней власти достаточно массовой поддержки⁸, чтобы даже в ситуации продолжительного падения уровня жизни населения держать под кон-

тролем ситуацию в стране как минимум до середины следующего (после 2012 г.) цикла существования режима.

Авторитарный режим, подавляя общественно-политические дискуссии и свободу информации, стерилизует и вытесняет саму идею политического будущего. Усиливающийся неотрадиционализм сопровождается

ТАБЛИЦА 4. *Ответы на вопрос: «То, что в руках Владимира Путина сосредоточена сейчас практически вся власть в стране, идет на благо России или не сулит России ничего хорошего?», % опрошенных*

Ответ	Март 2004 г.	Декабрь 2005 г.	Сентябрь 2006 г.	Октябрь 2007 г.	Июль 2009 г.	Июль 2010 г.
Идет на благо России	68	57	61	66	63	52
Не сулит России ничего хорошего	20	29	24	20	16	22
Затрудняюсь ответить	12	15	14	14	21	26

Примечание. N=1600.

стойким массовым равнодушием к декларируемым политическим целям режима⁹ и к самой политике. Возможность планирования собственной жизни крайне ограничена, поскольку оно может производиться систематическим образом только при условии реально работающих формальных (правовых) институтов. Значимость патерналистских ориентаций обратно пропорциональна эффективности современного государства. Отчуждение от политики, копившееся не только на протяжении последних пятнадцати лет, но и подкрепленное опытом жизни трех советских поколений, невозможно преодолеть в течение нескольких месяцев предполагаемого обострения социальной ситуации, даже при тяжелом кризисе. Как показывает опыт, активизация общественных групп и нарастание протестов происходит — даже в благоприятных условиях и при отсутствии явных репрессий — очень медленно, на протяжении многих лет. Чтобы этот процесс привел к реполитизации общества, недостаточно одного осознания либерально настроенными группами политиков, предпринимателей, технократов и интеллектуалов в Центре того факта, что система нуждается в радикальной трансформации. Для этого в самой структуре власти должны возникнуть влиятельные группы, по тем или иным причинам заинтересованные в смене режима.

О своем «большом интересе» к политическим событиям и процессам заявили лишь 9%, у большинства (52%) он, по их словам, вообще отсутствует; оставшиеся 39% опрошенных назвали свой интерес

к политике весьма «умеренным». При этом 54% респондентов говорят о себе, что «они не разбираются в политике». Население России убеждено в том, что у него нет средств для выражения своих интересов и потребностей — ни действующие партии, ни профсоюзы, ни политики для этого не годятся. 80% опрошенных полагают, что нынешние политики

ТАБЛИЦА 5. *Ответы на вопрос: «Как бы Вы оценили людей, находящихся сейчас у власти?», % опрошенных*

Ответ	1994 г.	1997 г.	2000 г.	2001 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
A	47	59	38	52	53	64	51	60	31	31	43
B	16	15	11	11	14	11	12	9	11	13	11
C	18	11	11	12	9	10	10	11	13	13	10
D	4	4	17	10	13	6	12	10	26	23	18
З/О	15	11	23	15	11	9	15	10	19	20	19

Примечания: 1. N=1600.

2. А — «Это люди, озабоченные только своим материальным и карьерным благополучием», В — «Это честные, но слабые люди, не умеющие распорядиться властью и обеспечить порядок в стране», С — «Это честные, но малокомпетентные люди, не знающие, как вывести страну из экономического кризиса», D — «Это хорошая команда политиков, ведущая страну правильным курсом».

заинтересованы лишь в том, чтобы быть избранными, а не в том, чтобы проводить в жизнь то, чего действительно хотят избиратели (8% не согласны с ними и 7% затрудняются с ответом на этот вопрос¹⁰). 68% не верят, что, участвуя сегодня в митингах и демонстрациях, можно таким людям, как они сами, добиться поставленных целей или защитить свои интересы. Некоммерческие организации дискредитированы официальной пропагандой либо в качестве агентов влияния Запада, либо в качестве скрытых коммерческих структур, преследующих под видом благотворительности собственные корыстные цели.

Возможности политического влияния протестных групп последовательно и со всей решимостью подавляются кремлевской и региональными администрациями уже на самых ранних стадиях возникновения подобных организаций. Без социальной организации протесты остаются изолированными краткосрочными акциями, отдельными очагами или вспышками группового недовольства, неизбежно приобретающих вид апеллений к патерналистской власти, жалоб на начальство начальству же. Эти сюжеты с готовностью подхватываются властями, разыгрывающими сцены «личного вмешательства» и «устранения отдельных недо-

статков и злоупотреблений». Новые технологии господства и массового манипулятивного управления, взятые на вооружение режимом Путина, имеют целью поддерживать общество в состоянии атомизированности и демонстрируют неприятие общественной солидарности вне рамок, санкционируемых самой властью, — вне «Единой России», союзов ветеранов или стерилизованных в политическом плане институтов, подобных РСПП, Общественной палате, клубам футбольных фанатов и т. п.

Оборотной стороной таких взаимоотношений между государством и обществом оказывается стойкое и распространенное недоверие к персональному составу властных структур, неуважение или даже антипатия по отношению к власти (табл. 5).

Поэтому 75% и не хотели бы участвовать в политических акциях и общественной деятельности, пусть даже направленной на проблемы города или района, где живут сами респонденты. Отсутствие честных и свободных выборов, референдумов, давление на НКО, цензура в наиболее массовых СМИ и пр. — это и есть те рамки, в которых привычка «терпеть» и считать, что «моя хата с краю», оказываются самым полным выражением народной мудрости и тактики пассивной адаптации к государству. Поэтому большинство опрошенных (54%) не считает себя ответственным за происходящее в стране.

Снижающий характер адаптации: лукавый человек

Обе стороны строят свои отношения на взаимном обмане, хотя граждане, как они считают, все же повинны в этом существенно меньше, чем государство. В обществе широко распространено ощущение, что граждане, пусть и в принудительном порядке, но все же в большей мере выполняют основные пункты «общественного договора», чем государство: соотношение мнений «выполняют/не выполняют» в отношении самих людей составляет 2:1, в то время как мнения об исполнении обязательств со стороны государства представляют обратное соотношение — 1:2. В свою очередь такое отношение к государству служит оправданием для нарушения закона или социального порядка и тем самым оказывает разлагающее влияние на правовое сознание россиян.

Представление о взаимном обмане привычно для всех сторон, а потому такой тип поведения не вызывает особого возмущения или отвращения публики, представляясь «нормальным». Можно сказать, что подобного рода социальные конвенции поддерживают общепринятый порядок «политического» согласия в советской и постсоветской России, охватывая все стороны публичной жизни — от выборов до экономики. Контроля

над властью у общества нет (так полагают 80% россиян, «есть» — 9%, затруднились ответить 11%).

Власть может сохранять свое доминирующее положение и действующий характер управления только путем систематического подавления у граждан сознания собственного достоинства, т. е. посредством стерилизации мотивации и ориентаций на успех, на более высокие образцы социального признания и gratification деятельности и общественного поведения, склоняя людей к мысли «быть попроще», «быть как все». В результате у общества практически отсутствуют механизмы поощрения и признания инновационного поведения. Привычная практика, когда не общество, даже не специальные профессиональные группы, а само коррумпированное государство определяет, что следует считать «собственностью», «моралью», «культурой», «законом», «достоинством» и «достижением», является в общественном мнении свидетельством разложения и стерилизации элиты. Государство назначает свою сервильную службу на роль «элиты», дискредитируя саму идею ценности творчества, знания, права, продуктивности и инновационного развития. В итоге вся система ценностных приоритетов и gratification искажается до своей полной противоположности.

Протестные настроения как фактор изменений

Значительная часть общества (как правило, наиболее депрессивная, бедная и люмпенизированная — сельское население, жители малых и средних городов, затронутые процессами социальной деградации) не испытывает нужды в социально-политических или экономических переменах. Данные специальных исследований показывают, что у этой массы населения сегодня, как и в советские времена, нет значимых мотивов интенсификации своего труда.

В обществе поддерживается привычный баланс «полудовольства» и хронического раздражения, которое в 2000-е годы никогда не достигало критического порога. Впрочем, даже в самые тяжелые моменты середины 1990-х протестная активность населения оставалась крайне низкой и сама по себе не была фактором изменения власти. В настоящее время (после спада 2008—2009 гг.) в обществе не наблюдается какого-либо роста напряженности: 36% респондентов заявили, что «в общем и целом» жизнь, которую они ведут, их устраивает, 40% ответили «отчасти да, отчасти нет», а о том, что они недовольны тем, как они живут, «жизнь их не устраивает», сказали 24%. Свое материальное положение характеризуют как «среднее» 59% (а именно ориентация на уровень окружающих — референтный образ жизни «как у всех» — является основанием

для оценки качества своей жизни). «Хорошим» его называют лишь 13%, «плохим» — 24%. У 49% респондентов «жизнь семьи не менялась» в последние годы, у 18% она стала лучше, у 32% — «хуже», чем была раньше. Общий тонус определяется формулой «жить трудно, но можно терпеть» (56%). Однако у более четверти опрошенных (27%) доминирует оценка «все не так плохо», и лишь у 15% — «так жить нельзя, терпеть более невозможно» (21% респондентов затруднились дать какую-либо оценку и ответить на вопрос). Иначе говоря, устойчивость положения основной массы населения ограничена рамками рутинной и мало меняющейся, довольно бедной по своим запросам, но именно поэтому сравнительно легко удовлетворяемой жизни. Эта часть россиян не знает других стандартов жизни или не ориентируется на них.

Уровень хронического раздражения относительно высок, но оно не выливается в активные действия. Тем временем власть учится реагировать на открытые формы недовольства и несколько снимать напряжение, не устраняя самих факторов и причин, их порождающих. Диффузное раздражение не угрожает функционированию системы — напротив, оно встроено в формат нынешних отношений власти и подданных. Вопреки поверхностным мнениям, неопределенное и безадресное недовольство играет важную стабилизирующую роль в воспроизводстве целостности режима. Оно не предполагает смены «системы», а ограничивается лишь пожеланиями заменить отдельных лиц, «плохих» хозяев жизни, на «добрых и честных». Еще более существенна латентная функция поддержания порядка у «кухонной критики» или «разговоров в курилке»: это не просто проявление пассивности общества в условиях авторитаризма или «клапан для выпуска пара» — это характерный для закрытых обществ суррогат политической или общественной активности, признак кастрации гражданского общества.

Роль образованного сообщества двусмысленна. С одной стороны, оно, несомненно, является носителем социального знания и отчасти источником модернизационных образцов. С другой — оппортунизм социальной элиты, связывающей все перемены исключительно с властью и ее трансформацией, лишает ее морального авторитета и престижа в обществе. В результате не оказываются авторитетных фигур, способных помочь населению разобраться в происходящем и наметить ориентиры будущего. Если в 1990-е годы еще существовало некое подобие идеализма или романтизма «демократии», то со второй половины 2000-х образованное сообщество в гораздо большей степени, нежели прочие группы общества, склонно высказывать националистические, клерикалистские и традиционалистские взгляды, подыгрывая настроениям высшего руководства. Возможности артикуляции и репрезентации групповых интересов и представлений различных групп в публичном поле сведены

практически к нулю (несколько независимых газет с ограниченными тиражами или радиостанций не меняют картины, как не меняет ее и Интернет). Снижение политической активности и гражданской солидарности, наблюдаемое в последние годы, обусловлено не только давлением власти на партии, не входящие в кремлевский круг, а также на общественные организации. Не менее важным оказывается то, что партии, автономные некоммерческие и общественные организации лишены доступа к каналам взаимодействия с общественностью (в первую очередь к общенациональным телеканалам и университетам). Число организаций гражданского общества в последние годы заметно снизилось (если судить по данным официальной статистики), а число занятых в них и волонтеров остается (если исходить из данных опросов) сравнительно стабильным, но невысоким — 1,5—2% населения. Поэтому исчезновение политики как практики, невозможность выражения групповых взглядов, гражданского участия парализует российское общество и ввергает его в состояние привычной апатии и ступора.

Политические требования и акции готово поддержать существенно меньшее число людей, чем требования экономические. Сам потенциал протеста незначителен (и явно преувеличивается оппозицией, которая связывает с ним надежду на политические изменения, и ангажированной журналистикой). Декларативная готовность к протестам колеблется в диапазоне 12—18% населения, однако реальное участие в митингах и демонстрациях, публичных акциях и собраниях принимало менее 1% (на протяжении 2010 г.). Население сел и малых городов, малоимущие и низкоквалифицированные группы отличаются самыми высокими показателями фрустрации. Однако их потенциал самоорганизации крайне низок из-за отсутствия знаний, опыта консолидации и готовности к активным мерам по защите своих прав. Поэтому особой опасности для режима они не представляют. Тем не менее власть боится массовых выступлений и реагирует на них нервно и порой иррационально.

Если вероятность массовых политических акций, организованных оппозицией, или выступлений с экономическими требованиями не высока, то этого нельзя сказать об угрозе экстраординарных по своему характеру проявлений этнической агрессии, в которой социальный протест соединяется с массовой ксенофобией. Внезапные взрывы ненависти, столкновения, погромы оказываются возвращением к более примитивным социальным формам даже в сравнении с советским временем. Хотя сами по себе такие социальные феномены неустойчивы и не могут воспроизводиться сколько-нибудь длительное время, они указывают на то, что систематическое вытеснение политики из общественной жизни оборачивается «редукцией сложности», говоря словами Никласа Лумана, или варваризацией общества.

Выводы

Нынешний режим, стремясь подчинить своему контролю механизмы политической конкуренции, средства массовой информации, деятельность общественных организаций, судебную власть и другие институты, подавляет процессы социальной и структурной дифференциации. Тем самым он блокирует возможности модернизационной трансформации системы. Следствием этого оказывается усиление традиционализма и компенсаторного национализма, сохранение государственно-патерналистских, антилиберальных и антизападнических настроений. В обществе нарастает политическая апатия — явление, хорошо известное по опыту других стран с переходными авторитарными режимами. Идеологическое господство сменилось политическими технологиями удержания массы населения в состоянии пассивности, ограниченности запросов, недоверия к любым партиям и организациям гражданского общества, неверия в возможность перемен. Адаптация к переменам происходит не через усложнение состава и структуры общества, увеличение ценностного и культурного многообразия, а, напротив, через снижение человеческого и интеллектуального потенциала, упрощение институтов, обеспечивающих базовые правила взаимодействия в социуме.

В российском обществе постоянно возникают группы, стремящиеся к модернизации (в смысле проведения институциональных реформ в важнейших сферах — права, судебной и правоохранительной систем, армии) и обладающие пониманием того, что без последовательной деэтатизации экономики страна неизбежно будет сползать в состояние необратимой деградации. Однако эти импульсы гасятся интересами самосохранения властных групп, оппортунизмом элит и общественной апатией населения, моральный и культурный горизонт которого ограничен задачами простого выживания. Проблема будущего таких посттоталитарных обществ заключается в том, что здесь «власть» является не просто техническим аппаратом массового управления. Это символический институт, воплощающий и воспроизводящий базовые представления о человеческой природе и ценности коллективного поведения. Оправдание такого порядка (согласие с государственным насилием) означает принятие практики систематической ценностной дисквалификации подданных, лишение их собственного значения и права на свободу, отказ власти признавать их самостоятельными субъектами прав включая и право на существование, образование, защиту собственных интересов и т. п.

Возможность изменений открывается лишь с накоплением некоторого социального и культурного капитала в новых поколениях, достижения такой черты, за которой страх перед нищетой и угрозой возвращения к аскетизму советского дефицитного распределения перестанет играть

роль ценностного регулятора. Недовольство же длительным застоем и патриотической риторикой возрождения России как великой державы послужит стимулом перемен. Но эти перспективы открываются лишь в следующем цикле смены поколений, отталкивания от тех, кто сегодня составляет «путинскую молодежь», т. е. где-то в середине 2020-х годов.

На средние по срокам масштабы прогноза (от 2015 до 2020 г.), задаваемые циклами смены власти, т. е. от середины следующего электорального цикла до конца очередной электоральной кампании, можно наметить несколько вероятных сценариев развития России:

Перспектива продолжительной рецессии после кризиса 2008 г. заставит руководство страны провести *системные изменения в политической сфере, подавив тенденции усиления авторитарного режима*. Это означало бы возвращение к планам радикальных реформ политической системы, суда и правоохранительных органов, восстановление свободы СМИ, обеспечение честных конкурентных выборов, развитие самоуправления и гражданского общества. Такой сценарий наиболее желателен с точки зрения национальных интересов, но он наименее вероятен, если учитывать интеллектуальное и моральное состояние российских элит, высшего эшелона власти и политическую культуру большей части населения.

Затяжной кризис со значительным спадом жизненного уровня населения на протяжении пяти-семи лет приведет к *дестабилизации* экономики (слишком большая нагрузка на бюджет) и *самого режима*, не справляющегося с нарастающими социальными проблемами. Это спровоцирует обострение противоречий между различными группами влияния, прежде всего региональными элитами и федеральным Центром.

Усиление авторитарного и репрессивного характера государства — вполне вероятный вариант, однако он не может быть продолжительным по времени: слишком жесткий режим не справится с нарастанием социального напряжения и последующими дисфункциями управления. Нынешний режим научился быть более гибким, чем советский.

Наиболее вероятный вариант — это переход в фазу *хронической стагнации или вялого перманентного кризиса*, сопровождающегося колебаниями между социальной напряженностью и улучшением ситуации. Руководство страны будет принуждаться к частным изменениям в политике и законодательстве, к сочетанию усиления и ослабления государственного контроля над обществом и экономикой. Однако эти шаги не будут затрагивать принципиальную основу режима — «вертикальный» характер ее конструкции, сосредоточение рычагов управления в руках нынешней узкой теневой группировки.

Примечания

- 1 *Чепуренко А. Ю.* Малое предпринимательство в России // Мир России. — 2001. — Т. 10. — № 4. — С. 130—160.
- 2 Начиная с 2007 г. число собственно «малых предприятий» стало сокращаться. См.: Социально-экономическое положение России / ФСГС // http://www.gks.ru/bgd/regl/b09_01/Isswww.exe/stg/d08/pred-3.htm.
- 3 К ним мы относим города с численностью населения до 250 тыс. жителей.
- 4 Численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками, уменьшилась за последние двадцать лет вдвое, с 1,5 млн человек (1990 г.) до 760 тыс. (2008 г.).
- 5 75—80% всего книжного производства приходится сегодня на Москву (около двух третей) и С.-Петербург. Из-за развала прежней системы книгораспространения и низкой покупательной способности периферии новые книги сегодня не поступают в города с населением менее 250 тыс. жителей, не говоря уже о селе. При росте разнообразия (число первых изданий в последние годы составляет примерно 110—120 тыс. названий, что в 2,5 раза больше, чем в советское время) тиражи сократились в 2—3 раза. Весь этот информационный поток достается сравнительно небольшому слою населения больших городов. В результате число постоянных читателей в стране сократилось за постсоветское время с 29% до 22%, число людей, вообще не читающих книги или журналы, выросло с 1990-го по 2009 год с 44% до 54%. Доля постоянных покупателей книг за 10 лет сократилась с 12% до 4%, не покупающих книг, напротив, выросла с 30% до 60%. Библиотеками сегодня пользуются лишь 10% взрослого населения. См.: *Дубин Б., Зоркая Н.* Чтение-2008: По материалам социологического исследования Левада-Центра. — М., 2008.
- 6 *Kryshtanovskaya O. V.* Sovietization of Russia: 2000—2008 // *Eurasian Rev.* — 2009. — Nov. — Vol. 2. — P. 95—134.
- 7 *Arendt H.* Eichmann in Jerusalem. — New York, 1963. — P. 120.
- 8 Рейтинг «полного доверия» и одобрения действий первых лиц составляет в последние два года 65—70%.
- 9 Таково, например, было отношение россиян к национальным проектам или их восприятие медведевских деклараций о модернизации. Число скептиков в 1,5—2 раза превышало число тех, кто верил, что реализация нацпроектов приведет к улучшению дел в соответствующих областях. На вопрос: «Как будут потрачены бюджетные деньги, выделенные на эти цели?» 13—14% ответили «эффективно, с пользой для дела», 68—70% — «неэффективно» или «будут разворованы» (*Общественное мнение-2008.* — М.: Левада-Центр, 2009. — С. 52—53).
- 10 Апрель 2010 г., N = 1600.

НОМЕНКЛАТУРА и ЭЛИТА

Николай Петров

Личностное (персональное) измерение происходящих в России процессов представляется одним из ключевых для понимания перспектив развития страны. В настоящей статье предпринята попытка показать, что, во-первых, в этой сфере происходят большие изменения, а во-вторых, эти изменения часто оказываются разнонаправленными на федеральном и региональном уровнях. Если в первом случае основная тенденция — превращение управленческих кадров в правящие элиты, то во втором ситуация обратная.

Заведомо упрощая, нынешнюю картину можно описать как межумочное состояние между двумя кадровыми моделями: номенклатурой и элитой¹. Нынешняя российская система многое унаследовала от советской, номенклатурной, и сохраняет с ней определенное сходство. Однако в настоящее время отсутствуют ресурсы для репрессий, а без этого «кнута», т. е. без внешнего механизма контроля и селекции, сегодняшняя «номенклатура» неизбежно трансформируется в сторону элиты.

Принципиальным отличием новой системы от советской является то, что чекистская составляющая поглощает все остальные. Это приводит к резкому ослаблению внутреннего контроля и правовому релятивизму с усилением черт криминального государства.

Инерционный сценарий с накоплением имеющихся проблем и конфликтов ведет к углублению противоречий между чертами номенклатуры и элиты и в результате к обвалу системы.

Само понятие элиты применительно к современной России принимают далеко не все. Есть точка зрения, согласно которой в результате усекновения элиты, осуществленного дважды за последнее столетие, российское общество осталось без элиты вовсе. Многие эксперты применительно к современной России предпочитают говорить о «так называемых элитах».

Не вдаваясь в обсуждение того, насколько российские элиты укорожены и хороши, насколько являются «сливками общества», на какую

роль претендуют они сами, насколько общество принимает их в этой роли и т. д., будем исходить из функционального определения понятия «элиты». В соответствии с ним принадлежность к элите устанавливается по факту наличия у индивидуумов власти и влияния, без жесткой привязки к их интеллекту и морально-этическим качествам. В подавляющем большинстве случаев при таком подходе элита определяется положением в административной системе. Нынешнюю российскую элиту, таким образом, можно называть «начальниками»².

Тотальная замена элит («из грязи в князи» и наоборот) случилась за последнее столетие не однажды, явно слишком много для страны. И дело здесь не только в персонах — происходит утрата механизмов воспроизводства и ответственности. Возникает «эффект повторной вырубки», когда на месте сведенного хорошего леса вырастает мелколесье, а то и сорный кустарник. От прежней, дореволюционной элиты ничего практически не осталось ни в стране (по понятным причинам), ни в эмиграции, где в третьем-четвертом поколении произошел полный отрыв от российских корней (в отличие, скажем, от балтийских стран, где второе поколение в заметных масштабах подтянулось домой).

Значительная часть нынешних «начальников» представлена младшим, последним поколением старых советских элит. Это «восьмидесятники», которые наследуют «дедам», — они пришли во власть «без очереди», отодвинув поколение «отцов». Появившись на сломе системы, они оказались одновременно ее могильщиками и наследниками. Их внутренняя организация имеет горизонтальный, корпоративно-клановый характер и лишена корней, уходящих в глубину культурного слоя.

В период перестройки в какой-то момент в публичном и медиапространстве появились многочисленные потомки «бывших», новые «дворянские собрания» и др. Казалось, что корпус элиты может обрести разнообразие и восстановить некоторые корни, пусть на символическом уровне. Этого не произошло. Возможно, в силу отрицательного отбора или отсутствия люстраций и слишком большой преемственности постсоветской элиты по отношению к советской. В отличие от стран Балтии и Грузии с Арменией в России не произошла и присадка к отечественным элитам выходцев с Запада с российскими корнями.

Вместо восстановления корней мы имеем постмодернистскую картинку довольно противостественного альянса между старыми и «новыми». «Наследник» дома Романовых Георгий — советник у экс-подполковника КГБ Владимира Стржалковского, который ранее из рук его матери великой княгини Марии Владимировны получил подтверждение своего потомственного дворянства³. Это могло бы показаться курьезом, если бы не рассуждения чекистов о том, что они и есть современное дворянство, и не стремление множества представителей правя-

щей элиты всеми правдами и неправдами заполучить ученые степени и звания, членство в большой и многочисленных «вспомогательных» академиях, самочинное учреждение орденов и т. д.

Принципиальная разница между личной («начальники») и потомственной принадлежностью к элите чрезвычайно важна, поскольку определяет и наличие самостоятельного веса (помимо должностного), и меру ответственности. При этом качество элиты связано с пропорциями между self-made и потомственными фигурами. Плохо, когда «выскачек» совсем нет, еще хуже, когда все — «выскачки».

То, что имеет место сейчас, представляет собой некую разновидность номенклатурной системы, но с ослабленными механизмами внутреннего контроля и воспроизводства и без налаженных механизмов контроля внешнего, который в номенклатурной системе осуществлялся спецслужбами. В 1990-х годах произошли сначала подавление старой системы и ее частичный демонтаж, а потом — частичное восстановление, неономенклатуризация⁴. Проблема в том, что были восстановлены не все блоки старой системы: прежде всего речь идет о блоках отбора и подготовки кадров, а также воспроизводства. Наблюдалась также адаптация системы к институту частной собственности с выстраиванием механизмов обогащения — конвертации власти в собственность, а также отъема полученной в пользование собственности у нарушителей правил.

Без внешних встрясок и чисток номенклатурная система, не обладающая встроенным механизмом воспроизводства и обновления, а также лишенная защиты от инбридинга, склонна к быстрому вырождению. Что мы и наблюдаем.

Номенклатурная система как она есть

Феномен номенклатурной системы, несмотря на наличие ряда блестящих работ на эту тему⁵, представляется недостаточно изученным.

Номенклатурная система — это особым образом устроенная система рекрутирования, воспроизводства и функционирования кадров. Она представляет собой замкнутый цикл: однажды в нее попав, человек ее не покидает. В известном смысле номенклатурная система — это доведенная до гигантских масштабов и логического совершенства система группового полукриминального контроля над обществом.

Необходимыми и достаточными условиями для номенклатурной системы являются:

- субординационная вертикаль (централизм и иерархичность)⁶ с этажами и наличие «смотрящих» на каждом уровне;

- закрытость на вход и выход;
- кастовость со строгими иерархизированными кодами внутреннего поведения и освобождением от жесткого следования внешним нормам;
- внутренние правила карьерного движения, следование которым является гарантией роста или как минимум сохранения статуса независимо от «внешних» результатов работы.

Если бы при строительстве египетской пирамиды применили современный метод подъема этажей, то мы бы получили конструкцию, очень напоминающую «номенклатурную пирамиду», которая, как известно, растет снизу вверх и обладает прочными горизонтальными и вертикальными связями. Конструкция эта очень устойчива — разрушить пирамиду, вынимая из нее отдельные блоки сверху, сбоку, снизу, практически невозможно. Пирамида разрушится тогда, когда прекратится ее нормальное воспроизводство — рекрутирование новых номенклатурных кадров. Тогда основание начнет сужаться. Исчезнуть же пирамида может лишь при коренном изменении принципов формирования управленческих кадров.

На этажах номенклатурной пирамиды движение осуществляется по горизонтально движущимся дорожкам. Есть и эскалаторы, но только наверх, вниз — нет. С этажа можно выйти наружу — в бизнес, например. Впрочем, не в любой, а в тесно связанный с государственными структурами, при этом связь не обязательно формальная. Вышедший по правилам остается в «действующем резерве», сохраняет возможность входа на тот же или даже более высокий этаж. Постороннему, новичку, проникнуть в номенклатуру сбоку, а не снизу, намного сложнее в силу ее корпоративного характера. Подобно клеточной мембране внешняя оболочка номенклатурной пирамиды гораздо более открыта на выход, чем на вход, и, легко пропуская своих, задерживает чужих.

Постсоветская пирамида отличается от советской главным образом наличием пристроенного к ней бизнес-крыла, а также тем, что она встроена во внешний мир — внешний как по отношению к чиновничеству, так и по отношению к самой стране (с переходом на свободно конвертируемую валюту как универсальный эквивалент получаемых благ). Пристройка не только преобразила один из фасадов угрюмого сталинского архитектурного монстра, но и дала возможность маневра, которой раньше не было. Скажем, если в старом здании идет ремонт или перепланировка кабинета, его владелец спокойно пережидает это время в современном офисе, а потом возвращается обратно, оставляя за себя в бизнесе кого-нибудь из родных и близких.

Эту пирамиду населяют или, вернее, образуют чиновники всех мастей а также назначенные ими, часто из своих же рядов, бизнесме-

ны, которые в силу происхождения накрепко привязаны к госаппарату и контролируемым им ресурсам.

Нормально функционирующая номенклатурная система нуждается в постоянной ротации кадров. Именно это укрепляет ее и по горизонтали, и по вертикали, позволяя сохранять жесткость конструкции и единство. Особенность системы заключается в том, что она не в состоянии сделать это сама, — без внешних механизмов обновления она быстро деградирует.

Номенклатура — это «государство в государстве» со своими законами (от правил дорожного движения до уголовного кодекса) и нормами поведения, своими сетями магазинов и ателье, автобаз и санаториев... Что касается собственной инфраструктуры, то с переходом номенклатурной системы к капиталистическому варианту нужда в ней уменьшается, а для верхних этажей и вовсе отмирает. Взамен доморощенной номенклатура получает доступ к инфраструктуре для мировой элиты, куда пропуском служат деньги. Здесь и выбор больше, и к тому же приятнее быть рядом не с соседом по кабинету, а со звездой Голливуда. Кроме того, это гораздо удобнее спецраспределителя с толкотней и пресловутых «дворянских гнезд», мозолящих глаза обывателям.

Четкое следование правилам игры, которые предполагают прежде всего лояльность (системе и начальнику лично), дает гарантии непоniżения статуса, непотопляемости. Гарантия трудоустройства с сохранением или повышением статуса — вовсе не благотворительность, как может показаться, а стратегия, эффективная с точки зрения функционирования системы. Для системы важнее стаж пребывания в ней, проверенность и надежность отдельных звеньев как проводников принимаемых наверху решений, а отнюдь не их автономная, индивидуальная эффективность. Укрепление связей между отдельными элементами, превращение их в общероссийские сети, чему служат постоянные перемещения по горизонтали, — тоже важная часть общей стратегии, обеспечивающая единство номенклатурной системы в масштабах всей страны.

Проштрафившийся по-крупному чиновник может быть задвинут на самый край или даже вовсе сброшен с аппаратной доски в резерв или номенклатурную отставку. Однако при этом он, как правило, не покидает «клуб избранных» окончательно, оставаясь в какой-то мере под защитой системы. Здесь действует своего рода круговая порука наподобие той, что не однажды демонстрировалась депутатами Госдумы, не желавшими «сдавать своих» по запросу Генеральной прокуратуры, только более мощная и эшелонированная. Это не значит, что «кнута» вовсе нет, — система наказывает, и наказывает больно, но обычно не сдает, не отторгает от себя, не выпускает наружу. Не случайно для начальства даже исправительная колония есть своя...

Жизнь номенклатурной системы континуальна, а не дискретна. Тем не менее в ней время от времени происходит реконфигурация, сопряженная с резким усилением внутренней конкурентной борьбы. Это можно было наблюдать перед выборным циклом 2007—2008 гг., когда жертвами борьбы вертикалей стали заместитель министра финансов Сергей Сторчак, правая рука главы Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН) генерал Александр Бульбов, а потом и сам глава этого ведомства генерал Виктор Черкесов. В преддверии цикла 2011—2012 гг. номенклатурная борьба вновь интенсифицировалась и стала выплескиваться в публичное пространство.

В рыночном варианте номенклатурные льготы и привилегии заменены «правом на коррупцию», когда извлечение выгоды из служебного положения является нормой и не связано с риском понести наказание. Однако если раньше выплаты и льготы использовались в качестве «поводка», с переходом на рыночные отношения и коррупционную ренту непосредственные начальники в номенклатурной системе в значительной степени потеряли прямые рычаги воздействия на подчиненных. Тем не менее, отлучая наказанных от коррупционной ренты, система продолжает держать их на крючке под страхом лишения полученного в прошлом.

В сочетании с большей публичностью и элементами рыночности это создает иллюзию новизны.

Номенклатура при Путине

Номенклатура, как любая другая кадровая система, может работать только в условиях стабильности, поэтому в первые «революционные» годы новой России она была, с одной стороны, нарушена, а с другой — полупарализована и не так заметна. К середине 1990-х годов она в основном восстановилась, а с политической стабилизацией после прихода к власти Путина еще более окрепла и к настоящему времени проявилась в полной мере.

Принципиально новым для сегодняшней номенклатурной системы является не просто массовая замена старых кадров людьми «из органов», что уже случалось прежде⁷, а ликвидация тотального внутреннего контроля на всех уровнях, который в советское время осуществлялся в рамках противостояния двух главных подсистем: партократической и чекистской. Подчинение всех остальных систем чекистской помимо резкого ослабления внутреннего контроля имело следствием опасное совмещение в одних руках функций установления правил игры и контроля за их соблюдением. Характерный для спецслужб правовой релятивизм с приматом целесообразности и внутрикорпоративных понятий

над законностью привел к фактическому стиранию различий между номенклатурной системой и криминалом. В результате вместо закрытого ордена, о котором говорил Сталин⁸, система превратилась в гигантскую полукриминальную группировку.

Причинами усиления номенклатуры при Путине стали наряду с общей стабилизацией восстановление и достраивание поврежденных элементов конструкции. Скажем, полпреды в федеральных округах частично компенсировали ущерб, нанесенный номенклатурной системе введением прямой выборности губернаторов. Избранные губернаторы, выломавшись из номенклатурной системы сами, влияли и на другие ее элементы. Поэтому выборы глав регионов и пришлось отменить, как теперь демонтируют прямые выборы мэров, которые тоже «выламываются» из системы. С восстановлением властных вертикалей политическая система прошла точку бифуркации, и развитие пошло по номенклатурному сценарию.

Номенклатурная система — это прежде всего контроль за всеми властными позициями, прямо или опосредованно из единого центра, и неважно, называется он ЦК КПСС или администрация президента. Вынесение серьезных кадровых решений вовне, за пределы аппарата, будь то реальное конкурсное замещение должностей или, скажем, формирование правительства парламентским большинством, подлинная независимость суда от любых уровней номенклатуры, — ослабляет и в конечном счете разрушает номенклатурную систему. Реальная, недекоративная демократия номенклатуре противопоказана.

По сравнению с советским временем в сегодняшней неономенклатурной системе больше динамизма, отраслевого и территориального перемешивания, меньше стабильности и стадийности — закономерных фаз карьерного роста. Многие ее представители возникают ниоткуда, из чьих-то персональных сетей — и уходят, правда, не столько в никуда, сколько в бизнес.

Номенклатура — это своего рода армия, в ней каждый отдельный человек — не личность, а функция. В номенклатурной системе важнее всего четкость и послушность, следование уставу внутренней службы. В системе кадровых назначений последних лет эта составляющая более чем очевидна. В полной мере просматривается она и в комплектации думского большинства, и еще более — в формировании руководящего звена «Единой России».

Номенклатурная система не боится влиятельных институтов, но только в той мере, в какой они остаются зависимыми. В этом смысле закономерно, что при Путине были последовательно ослаблены все относительно независимые политические игроки кроме самого президента — Госдума, Совет Федерации, олигархи, губернаторы. Равным образом закономерно появление и усиление игроков, чья роль определяется не

Конституцией, а лично ее гарантом: Совета безопасности на начальных порах, полномочных представителей президента в федеральных округах, Госсовета, Счетной палаты. Их присутствие в политическом пространстве свидетельствует об укреплении позиций номенклатуры.

Номенклатурная система не боится и собственников, но лишь если они зависят от власти, ею назначаются и переназначаются. В новых условиях суд становится все более важным инструментом номенклатурной системы как средство перераспределения собственности и власти. Поэтому никакая судебная реформа, осуществляемая действующим режимом, в принципе не может укрепить независимость суда.

Михаил Горбачев запустил процесс разрушения номенклатурной системы, Борис Ельцин вынул из нее идеологический стержень и восстановил ее на верхних этажах, частично утратив контроль над нижними. В результате пирамида утратила цельность и монолитность, а на региональном уровне сформировались свои собственные маленькие пирамидки. При Путине пирамида восстановилась в целом, однако с ограниченной функциональностью: в ней нет системообразующего дуализма, в основе которого наличие двух жестко конкурентных систем власти и управления: административно-партийной и чекистской. Кроме того, в сегодняшней системе отсутствует работающий блок воспроизводства.

Проблема кадров

Подход к проблеме кадров — наглядное свидетельство того, как власть ищет и находит максимально простые до примитивности решения, причем зачастую они оказываются неадекватными сложности ситуации. Столкнувшись с нехваткой кадров, руководство не стало восстанавливать механизмы, которые обеспечивают их воспроизводство; вместо этого был избран номенклатурный подход так называемого кадрового резерва.

Президентские программы подготовки кадров были запущены еще при Ельцине. Активизация работы по подготовке кадрового резерва — сначала «Единой России», а потом президентского — совпала с резким сокращением пространства публичной политики и дальнейшим усилением роли государства во всех сферах. Примером того, как это выглядит на практике, может служить обнародованная в начале 2009 г. сотня кадрового резерва президента, которая произвела благоприятное впечатление и на экспертов, и на общественность⁹. «Кадровые резервы» — президентский и «Единой России» — это попытка решить проблему, но осуществляемая негодными способами, с помощью пресловутого ручного управления.

По сравнению с формированием президентского резерва подбор кадров в исполнении нового мэра Москвы Собянина выглядят едва ли не как нарушение принятых в системе норм. «Подбор команды московской не идет по личному знакомству, — говорит Собянин, — туда пришли люди, с которыми я вообще не был знаком до прихода в Москву. И, кстати, такая же была ситуация и в Тюмени, и такая же ситуация в аппарате правительства. Я приглашал людей не потому, что они мои односельчане или однокурсники, или друзья, а совершенно по другому принципу. Я их подбираю по профессиональному признаку»¹⁰.

Итак, вместо публичного механизма — оглашение результатов непубличной процедуры. Любой «кадровый резерв» — не более чем декларация о намерениях. Неэффективная система не в состоянии эффективно подбирать кадры. Подобная постановка задачи напоминает барона Мюнхгаузена, вытаскивающего себя из болота за волосы. Проблема не в том, что механизма отбора нет, он есть, но неэффективный или даже контрпродуктивный. Ярче всего это проявляется при назначении губернаторов, поскольку их провалы нагляднее и очевиднее, чем неэффективность в недрах бюрократического аппарата. В ряду откровенно неудачных назначений можно назвать Иркутскую область и Дальний Восток, где менять губернаторов пришлось, не дожидаясь окончания их полномочий¹¹.

Люди, которые сидят сейчас на разных позициях, могут быть нехороши, но дело не в этом: само устройство системы таково, что эти люди не могут образовать эффективно действующий механизм.

Одной из причин кадрового голода является отсутствие публичной политики как действенного механизма отбора и подготовки кадров — в форме выборов, политической конкуренции и пр. Другой не менее важной причиной является отрицательный отбор, когда система выбраковывает лучших, но относительно самостоятельных игроков и выбирает худших, но абсолютно лояльных. Люди, подобные Борису Немцову, Владимиру Милову, Владимиру Рыжкову, Михаилу Касьянову, остаются за бортом, поскольку система попросту отторгает тех, кто обладает личным весом и определенной автономностью, тех, кто составляет элиту, а не номенклатуру. Помимо перечисленных оппозиционных политиков к числу отторгнутых самостоятельных игроков можно отнести всех губернаторов-«тяжеловесов», которые, как к ним не относиться, были объективно сильными лидерами.

В кадровых подвигах последнего времени резко вырос элемент семейственности. Помимо того, что это явление свидетельствует о разрыве связи и времен, и корпораций, а также об архаизации системы, оно также является фактором разрушения номенклатурной системы, ее превращения в элиту. Иллюстрациями могут служить братья Дубики¹², отец и сын Турчаки¹³, отец и сыновья Воробьевы¹⁴; тесть и зять

Зубков и Сердюков, супруги Виктор Христенко — Татьяна Голикова, братья Ротенберги...¹⁵

Обилие родственников отражает не только кадровое предложение, но и спрос: нехватку людей, на которых можно положиться в условиях отсутствия системы отбора и подготовки кадров вроде того же комсомола. Одновременно это свидетельство кризиса номенклатурной системы.

Номенклатура vs элита

В отличие от саморазвивающейся и самоподдерживающейся системы управленческой элиты для поддержки номенклатурной системы требуются постоянные внешние усилия. Чтобы номенклатура не превращалась в элиту, с ней надо обращаться, как с парком: все время обрезать деревья, заменяя старые и больные на новые, и т. д.

Суть элиты — в воспроизводстве, в передаче ресурсов, положения, чувства ответственности. Необходимым условием при этом является относительная стабильность социально-экономических условий и социальной стратификации.

РевOLUTIONИОННАЯ смена политической модели в конце 1980-х — начале 1990-х годов имела результатом резкое ослабление преемственности. Даже если конкретные персоны оставались у рычагов управления, институты были сломаны, а значит, нарушилась преемственность. Если сначала произошло взламывание кастового элитного пространства и «впрыскивание новой крови» в лице представителей вузовской и научно-технической интеллигенции, военных, журналистов, то потом ситуация стабилизировалась: система либо их инкорпорировала, заставив принять свои правила игры, либо исторгла. Сегодня в верхнем эшелоне политической элиты уже практически не осталось тех, кто был инкорпорирован в посткоммунистическую Россию из позднего советского призыва¹⁶.

«Новая власть», как «новые деньги»¹⁷, не дает автоматически ее обладателю чувства ответственности — даже узкокорпоративной и тем более общесистемной. Для ее представителей характерна психология временщиков: отсутствие интереса к воспроизводству системы, к игре в длинную. Социальная ткань такой элиты свежа и неглубока — в ней мало или совсем нет устойчивых межпоколенческих связей, она не выдержана временем. В сегодняшней элите из недолжностных фигур, которые сохраняют влияние, не имея «портфеля», можно назвать, пожалуй, лишь Александра Волошина, Евгения Ясина, Евгения Примакова...

Поведение элит определяется двойной системой координат. Есть внешние нормы и рамки — со стороны общества, и внутренние — со стороны корпорации. Есть закон внешний (для всех) и внутренний (поня-

тия). Пребывающие в номенклатурной системе имеют иммунитет от наказания за нарушение внешних норм и правил, если, однако, нарушения не затрагивают более высокопоставленных представителей номенклатурной системы¹⁸. Нарушители корпоративных правил превращаются в изгоев и подпадают под общий закон¹⁹. Нынешний внутренний закон скроен скорее для удобства функционирования существующих элит, чем для их воспроизводства и самосохранения.

Выводя своих представителей и себя самое за рамки общего закона, номенклатурная система приобретает сходство с криминальным миром. Среди признаков сходства: слабость или даже отсутствие формальных институтов, которые подменяются властью авторитетов, осуществляемой по понятиям; мощный силовой блок, играющий активную роль в бизнес-спорах; отрасли/территории кормления; требование личной преданности лидеру, ярко выраженные элементы семейственности, жесткость с нарушителями корпоративного «кодекса чести».

Сращивание власти и собственности делает неизбежными и необходимыми «серые схемы» и теневые отношения, способствует прямому и непрямому заимствованию номенклатурой принципов организации и норм теневого сообщества включая круговую поруку, «внутренний суд чести», «общаки» и т. д. Это в первую очередь характерно для силового блока номенклатуры, «крышующего» бизнес так же, как организованная преступная группировка. В ряде случаев происходит и прямое сращивание «авторитетных бизнесменов» с политической властью, особенно на уровне муниципальных образований вплоть до очень крупных²⁰.

Для нормальных механизмов селекции необходимо, чтобы кадровое пополнение номенклатурной системы строилось в большей мере на меритократических принципах, а внешние механизмы обновления были более открытыми и динамичными. Однако у путинской номенклатурной системы нет ни того, ни другого. Вместо этого происходит искусственный отбор, выбраковка и выталкивание индивидуально значимых, а значит, потенциально опасных для системы людей. Подобно организму, который из-за отсутствия определенных ферментов теряет возможность усваивать нужные вещества, номенклатурная система отторгает человеческий материал, который в других условиях мог бы способствовать процветанию страны.

Нарождающаяся элита выступает естественным антагонистом номенклатуры, отсюда стремление последней любой ценой не допустить к власти самостоятельных по отношению к номенклатурной системе игроков. Так, среди множества слоев в «деле Ходорковского» системный конфликт с номенклатурой представляется более важным, чем просто перераспределение собственности; это в полной мере подтверждает и второй суд над Михаилом Ходорковским и Платоном Лебедевым.

Преследование Евгения Чичваркина — пример несколько иного рода, но и он вписывается в ту же схему системного конфликта между номенклатурой и нарождающейся самостоятельной элитой. У множества случаев отъема бизнеса общее то, что в каждом случае бизнес переходит не к более индивидуально яркому, а к более системному игроку.

Номенклатурные дети как угроза для системы

Вход и выход — два ключевых элемента любой открытой системы. Если на входе существует серьезная проблема, связанная с рекрутированием и подготовкой молодежи, то на выходе система более или менее работает, предоставляя уходящим от активной деятельности места-синекуры в государственном управлении и корпорациях. Эту же роль в какой-то степени выполняют Совет Федерации, дипломатическая служба и разного рода полугосударственные фонды для генералов в погонах или без, обеспечивающие обновление кадров по «мягкой» модели, без расстрелов и чисток.

В последнее время в систему активно встраиваются автоматические механизмы обновления: 65-летний рубеж для чиновников, 55—60-летний для генералов, возрастное ограничение для кадрового резерва (40 лет), предел в два-три срока (а где-то уже и пять лет) для федеральных чиновников в регионах включая теперь и губернаторов. Сходную роль призваны играть и механизмы ротации, когда в случае назначения губернатора, прокурора, судьи и др. постепенно вводится правило «двух сроков» с последующим перемещением в другой регион.

Смена поколений уже идет: уходят «молодые» времен перестройки, происходит и приток свежей крови. Однако поскольку во многом его обеспечивает пропагандистский сегмент номенклатуры, «свежая кровь» в значительной степени представляет собой активную и амбициозную, но малообразованную группу²¹, которая нередко вызывает ассоциации со штурмовиками или хунвейбинами.

Системных механизмов для того, чтобы подняться «снизу» по карьерной лестнице госуправления, не существует. Кремлевские молодежные движения, претендовавшие на такую роль, ее не выполняют. Сделать карьеру на государственной службе удалось лишь нескольким «Нашим» и «молодогвардейцам»: Василию Якеменко, который занял пост министра по делам молодежи, Руслану Гаттарову, получившему пост сенатора от Челябинской области... При этом «нашенско»-единоrosseкие карьеры часто подкреплены «старыми» властью и ресурсом, например, в случае видного единосросса Андрея Воробьева, сына заместителя Сергея Шойгу, или другого видного партийца Андрея Турчака, нынешнего псковского губернатора и сына партнера Путина по дзюдо.

В среде управленческой элиты механизмы накопления капитала и передачи его детям — сугубо денежные. Казалось бы, произошедшая прямая конвертация власти в собственность (конвертация-1) должна была обеспечить устойчивость и относительно независимое положение элит. Этого, однако, не происходит, поскольку права собственности остаются не определенными, обогащение происходит быстро и, как правило, в обход закона, а отношения повсеместно строятся по номенклатурным «понятиям», т. е. также внеправовым образом. Без реального верховенства закона и надежной защиты частной собственности любые миллиарды — предмет, переданный в пользование, который может быть отнят. Отсюда потребность в конвертации-2 через стремительные бизнес-карьеру детей нынешних бонз, которые повально идут в банки и государственные компании.

Дети — надежный индикатор социально-политического устройства. Если дети прошлой, советской элиты стремились на Запад (МГИМО, ИНЯЗ), то дети нынешней «берут банки» и крупные бизнес-структуры²², причем это не только относительные гарантии на будущее, но и часть семейных цепочек, необходимый элемент капитализации административного ресурса родителей, легализации семейных доходов.

Именно дети номенклатурных отцов, идущие в бизнес, и выступают как могильщики системы. Бизнес, даже государственный, позволяет человеку перестать быть исключительно функцией своего поста, ломая тем самым рамку номенклатурной системы. Ведь капитал, который нельзя отобрать вместе с постом, — это независимая от поста власть и, стало быть, меньшая зависимость от системы.

В связке «отцы и дети» возникает проблема не только разрушения системы, но и поколенческой ломки. Второе поколение — самое проблемное. Меритократия (пусть и с издержками) у родителей превращается в вариант «золотой молодежи» с болезненными комплексами у детей.

Сетевые структуры

В условиях слабости институтов и публичной политической конкуренции механизмы рекрутирования элиты носят во многом сетевой характер, что отражается на ее структуре. При этом сети могут быть горизонтальные, например, «питерские», и вертикальные, например, корпоративные, а могут и пересекаться, отчего получаются сети «питерских чекистов», «питерских связистов» или «питерских либералов»²³.

Неотъемлемыми элементами сетевой структуры являются корпоративные экспансия и интрузия, в первую очередь со стороны сило-

вых структур. Экспансия силовиков может быть как отраслевой (Ольга Крыштановская и Стивен Уайт называют ее милитократией²⁴), так и территориальной. Ярким примером последней является «Боевое братство» ветеранов локальных войн и конфликтов в Московской области.

Элементы сетевых структур существовали еще в сталинское время, но тогда работающие механизмы воспроизводства обеспечивали постоянный приток во властную элиту свежей крови. В условиях «развитого путинизма» основным механизмом рекрутирования стал именно сетевой.

Из-за гигантской территории России крупные сетевые структуры, охватывающие всю страну, неизбежно должны быть иерархизированы. В этом случае сети превращаются в пирамиды, когда за каждой фигурой высокого уровня стоит целый ряд фигур помельче.

Пионером иерархизированных сетевых структур нового типа стали общественные приемные полпредов президента, которые начали создаваться в 2001—2002 гг. Позже к ним добавились приемные «Единой России» и приемные председателя партии.

Новые сетевые управленческие структуры полужформального типа стали появляться в 2005 г. Толчком к этому послужили массовые протесты против монетизации льгот и «оранжевая революция». Именно тогда стали создаваться сетевые структуры в гражданском обществе с Общественной палатой наверху (июль 2005 г.), окружными общественными советами (и частично общественными советами ведомств), общественными палатами в регионах и на муниципальном уровне. Сюда же можно отнести многочисленные молодежные организации, создаваемые властью: «Идущие вместе», «Наши», «Молодая гвардия “Единой России”» и др.

Примером проектных управленческих структур является Совет при президенте по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике (октябрь 2005 г., президиум с Дмитрием Медведевым во главе создан в июле 2006 г.) с региональными структурами, возглавляемыми губернаторами, а также, в меньшей степени, советы по местному самоуправлению, по казачеству, комиссии по модернизации.

В преддверии выборов и передачи власти были выстроены две специальные сетевые структуры, в которые на региональном уровне вошли губернаторы: Национальный антитеррористический комитет (НАК; февраль 2006 г.) и Национальный антинаркотический комитет (НАНК; октябрь 2007 г.). Они функционируют и сейчас, но пик их активности уже прошел. В 2010 г. к ним добавилась антикоррупционная вертикаль с соответствующими комиссиями.

Наряду с создаваемыми сверху сетевыми структурами, такими как Общественная палата, НАК и НАНК, которые растут сверху вниз, есть и сети другого типа, когда структура федерального уровня старается поднять под себя относительно автономные структуры в регионах. Это,

например, вариант Счетной палаты, усиливающей координационно-организационные функции в отношении региональных палат с постепенным созданием вертикали.

Номенклатурная система чрезвычайно централизована и унифицирована, любой вариант наличия корней на территории, а тем более вращаения в нее, для такой системы малопримлем. Если сетевые структуры, особенно территориальные, не ломают номенклатурную систему, то, прорастая сквозь нее, сильно ее усложняют.

Гипертрофированное развитие сетевых структур ведет к падению эффективности системы, ее загниванию, провоцирует противоестественную конкуренцию (между сетями и клиентами наподобие той, что развернулась между Генпрокуратурой и выделившимся из нее Следственным комитетом) и негативный отбор.

Квазиполитбюро. Номенклатурные и элитные вертикали

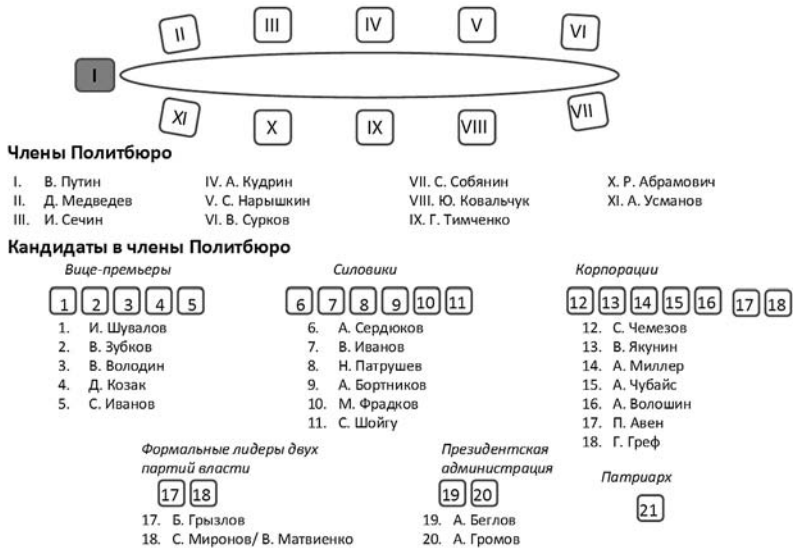
Номенклатурная система жестко структурирована по вертикали, в то время как для элиты характерна скорее корпоративно-сетевая структура. В современной России, как в криминальном мире, наряду с жестко иерархизированными «семьями» существуют механизмы согласования интересов на уровне их лидеров.

В условиях тотального контроля государства принятие решений происходит относительно просто. При многоукладности, как сейчас, возникает необходимость в разнообразных согласительных процедурах и механизмах. Здесь таится самое слабое место нынешней неономенклатурной системы. В эпоху КПСС для этого существовали формальные механизмы — бюро и пленумы партийных комитетов. Сегодня на смену им пришли механизмы неформальных коммуникаций по типу опросных голосований, активно практиковавшихся в позднебрежневский период.

В последнее время усилились дискуссии относительно существования главного центра согласования клановых интересов. Ранее Ольга Крыштановская сравнивала Совет безопасности с Политбюро как ареопагом вождей. Это сравнение представляется не вполне корректным, поскольку в СССР Политбюро было вершиной мощного всевластного аппарата ЦК, а не просто группой статусных политиков, как нынешний Совет безопасности. Впрочем, если к последнему добавить президиум правительства, руководство президентской администрации и несколько государственных и частных олигархов, то, пожалуй, можно говорить о номенклатурной верхушке, совместно принимающей наиболее важные решения.

Согласно Евгению Минченко в нынешнее «политбюро» как неформальный орган коллективного руководства входят порядка трех десятков представителей административной, силовой и бизнес-элиты, из них десятков на правах членов, а остальные — в качестве кандидатов (рис. 1). Кроме того, есть и ЦК, в который входит еще несколько десятков человек, находящихся, как правило, в орбите членов и кандидатов в члены «по-

РИС.1 Путинская элита-2011. Модель политбюро (по Е. Минченко)



Источник:

Gaddy C. G., Ickes B. W. Russia After the Global Financial Crisis // Eurasian Geography and Economics. — 2010. — Vol. 51. — № 3. — P. 281—311.

литбюро»²⁵. Этой схеме недостает функциональности. Она описывает не столько менеджеров, сколько собственников — акционеров крупной корпорации, которые могут и не заниматься управлением в регулярном режиме, а лишь вмешиваются в него по мере необходимости. Менеджерами здесь являются представители крупных акционеров в правительстве и администрации президента, осуществляющие оперативное управление.

Интересно замечание Владимира Прибыловского, что «в отличие от Политбюро КПСС состав политбюро партии «Путинская олигархия» никогда вместе не собирается. Члены и кандидаты в члены этого политбюро участвуют в принятии решений путем индивидуальных встреч с генсеком-

первоолигархом (вертикаль), вырабатывают свои советы и рекомендации на клановых посиделках (горизонталь). Это все-таки в большей степени большой королевский совет феодального монарха, чем политбюро тоталитарного генсека»²⁶.

В дополнение к схеме «путинского политбюро», в которой представлены главные акционеры и менеджеры системы, участвующие в выработке основных решений, продемонстрируем и другие схемы. На них также изображено устройство ядра путинской элиты, но с использованием других методологических принципов. На одной — модель устойчивых бизнес-политических кланов (башен Кремля), а другая — «планетная», в которой элиты описываются не столько через устойчивые связи друг с другом, сколько через их положение относительно Путина, который играет роль центра всей системы.

Модель кремлевских башен

Одним из вариантов структурирования элитного пространства является выделение групп на основе устойчивых бизнес-, родственных, карьерных и прочих связей. Представленная модель с четырьмя башнями и пятью башенками (или подъездами) максимально генерализована. Эта структура первого порядка, которую можно дробить на более мелкие.

На схеме видны бизнес-политические кланы, обозначенные именами наиболее влиятельных и сильных из входящих в них фигур, а также доминирующих корпораций. В состав кланов включены фигуры разного уровня из сферы государственного управления и бизнеса. Почти все кланы имеют определение «питерский», что отражает современные политические реалии.

Объединение под одной крышей весьма разных фигур отнюдь не означает, что все они связаны близкими отношениями. Выделенные кланы имеют сложносоставную, иерархизированную структуру и не исключают ни внутреннюю конкуренцию, ни возможность союзов с «внешними» игроками. Эти союзы были в свое время описаны Прибыловским применительно к коалициям вокруг различных кандидатов на пост премьера в 2008 г.

Планетная модель

Если «башенную» модель можно назвать генетической, поскольку акцент в ней делается на родственные и бизнес-связи, то планетная модель скорее позиционно-функциональная. В каждый момент времени отдельные планеты, вращающиеся вокруг Путина — центра системы, могут образовывать ситуативные группы, но через некоторое время их может развести в разные стороны, и картина поменяется. Первый круг, определяющий политику, — это те, кому Путин доверяет, с кем регулярно встре-

чается и обсуждает проблемы и планы, с кем разрабатывает и реализует бизнес-проекты. Это «коллективный Путин». Второй круг образуют те, с кем Путин советуется (или выслушивает их мнение), кто всегда может с ним связаться напрямую, договориться о встрече, попросить о помощи и ее получить. Третий — «доверенные слуги», которые, однако, в любой момент могут выпасть из обоймы, и на которых, в отличие от обитателей двух первых кругов, не распространяется гарантия непонижения статуса.

Планетная система не статична, но динамика в ней своеобразна и может быть описана скорее в терминах «входа» и «выхода», чем перехода с орбиты на орбиту. Переходы практически никогда не происходят. Вариантов выхода тоже два: почетный — в «отставники», с гарантиями защиты (например, в случаях бывшего главы президентской администрации Волошина или бывшего премьера Фрадкова), или позорный — в «предатели», без всяких гарантий (например, в случае бывшего премьера Касьянова или бывшего главы ФСКН Черкесова).

Заметим, что приведенные схемы являются не столько альтернативными, сколько комплементарными. Они дополняют друг друга, акцентируя внимание на разных чертах/особенностях организации элиты и разных аспектах ее функционирования.

Госссовет, его президиум и аналогичная последнему комиссия премьер-министра обеспечивают взаимодействие между федеральными и региональными элитами. «Единая Россия» в лице ее региональных и надрегиональных структур — скорее переговорная площадка для бизнес-политических кланов, а также для верхнего и низового уровней, чем вертикаль, пронизывающая все уровни. К тому же партия не представлена ни на самом верху, ни в самом низу. Однако эти отличия не кажутся принципиальными. В советское время вертикали тоже не были равноценны: помимо основных партийной и чекистской была еще и вспомогательная, исполкомовская. Теперь основной является административная, по преимуществу чекистская вертикаль, а партийная — вспомогательной.

В советское время номенклатурная система была вариантом иерархизированного территориального контроля за корпоративным управлением. Примерно так же дело обстоит и сейчас. В этом смысле госкорпорации — это, с одной стороны, тиражирование удачного с точки зрения власти опыта «Газпрома», а с другой — римейк советских министерств — хозяйственных корпораций.

Неоднородность элит

Разные сегменты и страты элиты развиваются неравномерно. Для части бизнес-элит характерны динамичность, большая открытость, ориентированность на западные стандарты; силовым, наоборот, присуща максимальная закрытость; управленческие оказываются где-то между ними. Что касается собственно политических элит, то в последние годы они утратили самостоятельность, превратившись в форму существования бизнес-административных элит. Имеет место и естественный отбор: в среде бизнес-элиты больше открытой конкуренции, четче критерии эффективности, выше качество человеческого материала.

Представление о том, что следствием минимизации публичной политики стало выклинивание политических элит с заменой их силовиками, не совсем точно. Выклинивание поначалу действительно произошло, но затем те силовики, которые заступили на место если не политической, то административно-политической элиты, в значительной мере переняли функции своих несилowych предшественников включая в определенной степени противостояние бывшим коллегам, которые остались силовиками. Дело здесь в эффекте регенерации, как у дождевого червя, когда отрезанная часть тела восстанавливается вместе со своими функциями. Другое дело, что в отсутствие публичной политики и в силу полувоенной ментальности перешедшие на «гражданку» силовики привнесли в новую для себя сферу модели поведения из старой. В этом, собственно, и заключается суть «милитократии».

Внутри элиты существуют и поколенческие различия, не столько возрастные, сколько генетические. Все последние годы шло выдавливание из действующей элиты (особенно сильно это затронуло губернаторский корпус) тех, кто имел опыт публичной политической деятельности. Это означает, помимо прочего, что действующие элиты все менее готовы к прямому диалогу с гражданами и что при восстановлении публичной политики шок и отсев среди них будут такими же, как в конце 1980-х годов.

Наряду с социальными лифтами, действующими внутри страты, есть и «дорожки»: бизнес, государственное управление, политика (пока выклинилась). Новое здесь заключается не столько в самих переходах лиц с одной такой дорожки на другую, сколько в существенно увеличившейся частоте и возвратности подобных переходов. Есть и перетоки-переливы между сегментами и стратами, миграции и перекрестное опыление.

Неоднородность элит в последние годы усиливается, но не в этом главная проблема. Проблема в многоукладности и наличии противоречий между отдельными элементами и блоками. Относящиеся к трем

принципиально разным системам — элитной, номенклатурной и феодальной системе кормления (в отношении корпораций и регионов), — эти блоки аки лебедь, рак и щука тянут в разные стороны.

Региональная составляющая

Процессы трансформации региональных элит во многом определяются тем, что в 2000-х годах регионы превратились из закрытых систем в открытые. Одновременно значительно возросла мобильность элит как между регионами и Москвой (в обе стороны), так и между регионами. Замещение относительно автономных и укорененных фигур в региональной политической элите московскими назначенцами носит системный характер.

Для региональных элит характерны разрушение автаркичности и активное перемешивание. Во многом это связано с назначениями губернаторами «варягов», вслед за которыми в регион приезжают целые команды управленцев со стороны. В последнее время активно идет присадка «московской крови» — в региональных администрациях большими группами появляются москвичи, работающие по вахтовому методу. Особенно это характерно для политического блока администраций. Во многих случаях в результате региональные элиты выигрывают: там, где присадка плоха, местные консолидируются против «варягов», где хороша — легируются. Серьезная проблема заключается в том, что административных менеджеров-вахтовиков отличает психология временщиков: поскольку они никак не связаны с регионом, у них по определению другой горизонт планирования.

Различия в степени укорененности ключевых фигур в региональной политической и управленческой элите представлены в табл. 1. Из этих данных видно, что наиболее укорененным из статусных федеральных назначенцев является секретарь исполкома «Единой России», у которого при этом минимальный стаж пребывания в должности и, пожалуй, минимальный вес. Глава региона — фигура с максимальным после судьи стажем, во многих случаях он уже не является выходцем из местной элиты, а силовики и правоохранители практически не связаны с ней вовсе.

Экспансия корпоративной организации элиты на региональном уровне за счет территориальной (здесь элита превращается в кадры!) происходит в том числе путем последовательного «обезглавливания» региональных элит, лишения их естественных лидеров — авторитетных фигур, представляющих интересы всей региональной элиты в Центре. Первоначально в таком качестве выступали главы регионов, потом, когда главы стали назначенными, причем на этих позициях все чаще стали

оказываться новые в регионе фигуры, неформальная роль старшины перешла к спикерам региональных парламентов и мэрам столиц. С принятым в 2010 г. курсом на замещение позиций спикеров секретарями региональных политсоветов «Единой России» и самостоятельность, авторитетность и длительность пребывания на посту существенно сократились. Переход от системы прямо избираемых мэров региональных столиц к модели сити-менеджеров делает и мэров уходящей натурой.

ТАБЛИЦА 1. *Ключевые позиции в регионах: укорененность и продолжительность службы по состоянию на 1 января 2011 г.*

Позиция	Связь с регионом	Стаж
Глава региона	3,9	5,1
Главный федеральный инспектор	3,2	3,6
Глава управления (министерства) внутренних дел	1,5	3,6
Прокурор	1,7	3,8
Глава следственного комитета	3,6	2,7
Глава управления ФСБ	1,3	2,7
Председатель регионального суда	3,8	8,2
Секретарь исполкома «Единой России»	4,7	2,5
<i>Сумма</i>	<i>2,9</i>	<i>4,1</i>

Примечание. Укорененность: 1 — «варяг», до назначения не связанный с регионом; 2 — человек со стороны, связанный с регионом лишь этнически или по рождению; 3 — человек со стороны, укорененный в регионе, проработавший там какое-то время до назначения; 4 — «свой», представитель местного истеблишмента, проработавший перед назначением в другом регионе; 5 — «свой» полностью, поднявшийся по карьерной лестнице в регионе.

Наряду с появлением нового исчезает что-то старое. Так, практически исчез существовавший в советское время и некоторое время после него механизм регионального «пэрства», когда глава региона, уходя с поста, занимал высокую должность в центральном аппарате, обеспечивая более прочную связь между федеральной и региональной элитой. Об отставленных региональных начальниках Москва за редкими исключениями заботы не проявляет — разве что кого-то направляют в Совет Федерации, но обычно это не более чем часть «пакета по уходу с должности». Здесь отчасти действует расчет на механизм кормления, предполагающий, что каждый губернатор должен позаботиться о себе сам, создав бизнес-задел в годы службы.

Что дальше?

В рассматриваемом десятилетнем временном горизонте системные противоречия между элементами «элиты» и элементами «номенклатуры» усиливаются, и их мирное сосуществование все более затрудняется. Пропорции неизбежно будут меняться в ту или иную сторону. В подвижках последнего времени номенклатурные элементы, пожалуй, преобладают. Это и демонтаж выборов: сначала губернаторских, а теперь и мэрских, это и восстановление механизмов горизонтальной ротации руководителей большинства федеральных структур в регионах, и полностью номенклатурная система кадрового резерва. На стороне элитизации, пожалуй, лишь семейственность и капитализация начальственного статуса с передачей капитала родственникам и вывода его из-под контроля системы. Впрочем, уже одного этого может оказаться достаточно для того, чтобы разрушить систему изнутри.

Итоговая динамика определяется рядом ключевых факторов и процессов:

- возможностями разрешения нарастающих противоречий и конфликтов, прежде всего поколенческого, а также между тремя главными фракциями элиты: силовой, гражданской управленческой и бизнес-элиты;
- способностью системных механизмов включая блок воспроизводства элиты к самоусовершенствованию в целях выживания;
- естественно идущей десоветизацией, как ментальной, в головах, так и институциональной.

Рассмотрим перечисленные факторы более подробно.

Поколенческий конфликт между пришедшими всерьез и, главное, надолго отцами и их взрослыми детьми может развиваться тремя путями:

- «потерянное поколение»: в ситуации свободного миграционного оттока потеря поколения может иметь гораздо более серьезный и длительный эффект;
- полная (революционная) замена отцов детьми;
- частичная замена отцов детьми — вращание.

Хуже с *конфликтом между фракциями*: доминирование силовой (а в ней чекистской) фракции в рамках номенклатурной системы не может быть изжито эволюционным путем и в конце концов приведет ее к краху; однако если номенклатура будет трансформироваться в элиту, система может, пусть безболезненно, перерасти этот порок.

Системе предстоит выстроить механизм воспроизводства включая подбор, обучение и выбраковку кадров. Сейчас это наиболее узкое место, поскольку отсутствуют нормальные выборы как внешний и публичный механизм конкуренции. Те механизмы, которые внедрены в порядке экс-

перимента (кадровый резерв и работа с ним, квазипраймериз «Единой России», «Наши»), далеки от эффективности и даже от простой работоспособности. Между тем постепенная деградация советской образовательной инфраструктуры в какой-то момент приведет к ее полному обвалу, окончательно лишив систему кадрового ресурса.

Нынешней элите предстоит дальнейшее вырождение. Ее замена и существенное обновление представляются неизбежными. Добровольное обновление предпочтительнее, поскольку в этом случае обеспечиваются элементы преемственности и обучения.

Через десять лет произойдет и естественное обновление элиты. В 2020 г., через тридцать лет после развала СССР, практически не останется людей, сформированных и вошедших в состав элиты в советское время. Однако поскольку советский механизм не демонтирован и продолжает действовать, наблюдается, с одной стороны, воспроизводство элементов номенклатурного сознания, а с другой — утрата инстинктов самозащиты, которые пока сохраняются у тех, кто вырос в СССР.

Как ситуация будет выглядеть при инерционном сценарии? Заметим, что инерция — это не сохранение нынешних параметров системы, а стремительное их ухудшение. Этот процесс включает в себя падение качества в силу отсутствия механизмов конкуренции, что приводит к негативному отбору и деградации, а также прогрессирующее вымывание наиболее активной и самостоятельной части граждан за границу. Следствием инерционного развития являются также расширение корпоративно-сетевых механизмов рекрутирования (как, скажем, экспансия «питерцев» и «чекистов») за счет всех остальных и архаизация с клановостью, семейственностью и приоритетом лояльности над эффективностью.

Из позитивных трендов можно отметить лишь перемешивание: корпоративное (между гражданской управленческой элитой и бизнес-элитой) и территориальное (между регионами страны).

В целом это ведет к существенному снижению качества элиты и снижению ее эффективности.

Ослабевают также и контрэлиты: оттого, что не происходит регулярного чередования элит у власти, они маргинализуются. Кроме того, в отсутствие притока в элиту извне сужается ее воспроизводство.

Слабость конкуренции внутри действующих элит и маргинализация контрэлит — главные проблемы для системы. Нынешним элитам угрожают не их противники, но деградация — в их собственном поколении и поколении их детей с перспективой утраты власти вследствие ее неэффективного использования. Деградация «естественная», вызванная отсутствием публичной конкуренции и инбридинга, усиливается негативным отбором. Есть и зеркальное отражение проблем: если существующая элита не соответствует своему предназначению и неконкурентна,

она мешает продвижению более достойных. Негативный эффект здесь двоякий: потенциал общества в целом остается не полностью реализованным, а из страны уходят наиболее деятельные и предприимчивые; накапливаются внутренние напряжения.

Накопление всех этих проблем и внутренних противоречий при инерционном сценарии может привести к обвалу.

Как повлиять?

Кадровый блок политической системы не способен сохраниться в нынешнем виде и уж тем более не способен прожить еще десять лет. Гибрид номенклатуры и элиты, лежащий в его основе, нежизнеспособен даже на среднесрочную перспективу, его так или иначе ждет слом.

Возможны два основных варианта:

- демонтаж сохраняющихся частей номенклатурной системы;
- доведение ее до способности к самовоспроизводству, подчинение интересам системы в целом.

Все упирается в блок контроля: либо внешний, государственный — для укрепления номенклатурной системы, либо внутриэлитный — для укрепления элитной системы.

Работающая номенклатурная система, как паровая машина, неэффективна, но вполне функциональна. Если пытаться эту систему сохранить, то придется оснастить ее механизмами внешних чисток, без которых она обречена на быструю деградацию. К этому не готовы ни элита, ни лидеры: нет ни политической воли, ни необходимых ресурсов. Принимаемые паллиативные меры, как, скажем, введение элементов искусственной конкуренции, будь то квалификационные требования для перехода на определенный уровень или факультативные праймериз, кардинально решить проблему не могут. Равным образом проблема не решается путем подмены выборов социологическими опросами — они могут лишь задержать деградацию. Без разрушения номенклатурной системы переход к системе публичной конкуренции невозможен. Для встряски и поддержания постоянной формы необходимы выборы и разделение властей.

Для повышения качества элиты и уровня ее профессионализма мало прекратить практику присадки силовой элиты в управленческую, необходима присадка бизнес-элиты как наиболее динамичной и продвинутой. Следует расширять и приток гражданских лиц в руководство силовых структур, как это происходит с Министерством обороны.

Необходимо усиливать элемент корпоративности и территориальности в связке с публичностью: речь может идти об офицерских собра-

ниях, коллегии судей, Ассоциации юристов России, ассоциации государственных служащих... Нужно развивать корпоративную ответственность с поддерживающими ее институтами: судами чести, репутацией, корпоративными званиями, знаками отличия... Избавиться от диктата должностной рамки можно с помощью создания других рамок: корпоративных разного плана и территориальных. Ряд социальных сетей (однокурсников, членов профессиональных корпораций, прихожан и др.) может быть выведен за виртуальные рамки. Указанные меры могут способствовать регенерации социальной ткани, сейчас крайне неплотной.

Необходимо усилить автономность отдельных представителей элиты, ликвидировать их зависимость от вышестоящего начальника с помощью системы квалификационных экзаменов как основы продвижения по службе. Должны быть четче проработаны нормативные сроки нахождения в должности и ротации. Необходимо восстанавливать и расширять элементы выборности включая прямые выборы на разные позиции на основе волеизъявления граждан, а также свободные непрямые выборы.

Особое внимание должно быть уделено образованию и воспитанию. Следует создавать и поддерживать традиции, в том числе и семейные, и должностные²⁷. Образно говоря, надо ввести высокий налог на наследование статуса, сделав последнее официальным, выведя его из тени. Необходимо создавать и внедрять принципиально иную систему мотивации, стимулов, как позитивных, так и негативных.

Наконец, элита — это и продукт работы системы, и важный фактор, определяющий эту работу. За руль «Жигулей» можно посадить кого угодно — хоть Михаэля Шумахера, но вряд ли следует ожидать побед в гонках. Изменения в элите должны происходить одновременно с изменениями в политической механике. При этом должна быть обеспечена способность той и другой систем к саморазвитию.

Примечания

- 1 Здесь и далее речь идет прежде всего об управленческой элите.
- 2 В свое время использование этого термина предлагал Петр Кропоткин для обозначения властной элиты вообще. Здесь же акцент делается на том, что принадлежность персоны к элите определяется внешними по отношению к ней факторами: должностью, которую можно дать, а можно забрать.
- 3 В сентябре 2005 г. глава дома Романовых великая княгиня Мария Владимировна удовлетворила просьбу Владимира Стржалковского о подтверждении его потомственного дворянства, а также потомственного дворянства его сестры и сына Евгения (одновременно было даровано дворянство еще нескольким выходцам из КГБ/ФСБ, в частности, директору ФСБ Николаю Патрушеву, бывшему директору ФСБ Сергею Степашину, а также подтверж-

дено дворянство вдовы и дочерей Анатолия Собчака). Забавно, что именно Патрушев, поздравляя как-то сотрудников возглавлявшейся им ФСБ с Днем чекиста, назвал их «новым дворянством». У него этот термин позаимствовали Андрей Солдатов и Ирина Бороган в качестве названия для своей книги о ФСБ: *Soldatov A., Borogan I. The New Nobility: The Restoration of Russia's Security State and the Enduring Legacy of the KGB*, — [S. l.]: Public Affairs, 2010. Русский перевод: *Солдатов А., Бороган И. Новое дворянство: Очерки истории ФСБ: Авториз. пер. с англ.* — М.: Юнайтед Пресс, 2011.

- 4 Следует заметить, что разные части старой номенклатурной системы в разной степени подверглись изменениям в эти годы. В наименьшей степени эти изменения затронули более закрытые правоохранительные органы и особенно ФСБ, которые отчасти сыграли роль «заповедников», сохранивших номенклатурные механизмы и правила в период перемен и впоследствии способствовали их рекультикации в остальных сферах.
- 5 См., например: *Восленский М. С.* Номенклатура: Господствующий класс Советского Союза. — М.: Совет. Россия; Октябрь, 1991 (<http://www.rosnom.narod.ru/T700.htm>).
- 6 Вертикалей всегда несколько, основной в советской номенклатуре была партийная, сейчас скорее фээсбэшная.
- 7 Например, в связи с приходом в 1969 г. председателя КГБ Азербайджана Гейдара Алиева на пост первого секретаря республиканского ЦК, за три года на руководящие номенклатурные должности в республике были назначены две тысячи (!) сотрудников КГБ. От изменения имен отдельных элементов системы сама она несколько не изменилась, и даже коррупция, с которой таким образом пытались бороться, очень скоро превысила прежний уровень (*Земцов И.* Партия или мафия: разворованная республика. — Paris: Les Editeurs Reunis, 1976).
- 8 В 1921 г. в наброске плана брошюры «О политической стратегии и тактике русских коммунистов» (напечатанном впервые в 1952 г.) Сталин дал свое определение партии: «Компартия как своего рода орден *меченосцев* внутри государства Советского, направляющий органы последнего и одухотворяющий их деятельность».
- 9 Согласно объяснениям главы президентской администрации Сергея Нарышкина он и Владислав Сурков определили порядка двух сотен экспертов — уважаемых людей, имена которых, однако, не обнародованы. Все делалось абсолютно негласно. Каждый из этих экспертов составил список тех, кого он считал наиболее достойными людьми. А потом эти списки свели воедино с заявленной целью формирования президентской тысячи. Вначале выбрали сотню самых положительных, самых привлекательных людей и объявили, что это и есть кадровый резерв президента. Всю тысячу предъявить так и не удалось, но в самом конце 2009 г. вместо нее появился дополнительный список пятисот человек. С некоторыми из этих «резервистов» ведется определенная работа (курсы обучения, проведение разного рода встреч с высокопоставленными чиновниками, дискуссий). Потом, однако, все свелось к формальному отчету о назначениях и карьерном росте людей из их числа.
- 10 Интервью Сергея Собянина «Эху Москвы» 16 марта 2011 г. (<http://www.echo.msk.ru/programs/beseda/750466-echo>).
- 11 Это бывший иркутский губернатор Александр Тишанин (2005–2008 гг.), свояк Владимира Якунина (сейчас в руководстве РЖД), Алексей Кузьмиц-

кий (2007–2011 гг.), бывший губернатор Камчатской области, согласно ряду публикаций родственник Виктора Иванова, амурский губернатор Николай Колесов (2007–2008 гг.), приземлившийся в «Ростехнологиях».

- 12 Сергей Дубик — начальник управления президента России по вопросам государственной службы и кадров, его брат Николай Дубик, однокурсник Игоря Шувалова, — начальник юридического департамента «Газпрома», исполнительный директор «РосУкрЭнерго».
- 13 Анатолий Турчак, занимавшийся дзюдо вместе с Путиным, — президент холдинговой компании «Ленинец» и глава Союза промышленников и предпринимателей Санкт-Петербурга; Андрей Турчак, бывший лидер «Молодой гвардии «Единой России»», — губернатор Псковской области.
- 14 Юрий Воробьев — бывший заместитель главы МЧС, вице-спикер Совета Федерации, его сын Андрей — председатель центрального исполнительного комитета «Единой России».
- 15 Аркадий Ротенберг, занимавшийся дзюдо вместе с Путиным, бывший гендиректор созданного по инициативе последнего и Геннадия Тимченко спортлуга «Январ-Нева», — владелец компании «Стройгазмонтаж», работающей по подрядам «Газпрома»; его брат Роман Ротенберг — бизнесмен, совладелец банка «Северный морской путь», вице-президент Федерации дзюдо России; сын Аркадия Игорь — директор департамента имущества РЖД; сын Романа Борис — топ-менеджер «Газпромэкспорта».
- 16 На федеральном уровне это, пожалуй, только Валерий Зорькин и Сергей Степашин.
- 17 Нувориш — нувопувуар (от nouveau pouvoir).
- 18 Здесь показательна история бизнесмена Матвея Урина, чьи охранники в ноябре 2010 г. на Рублевке избили водителя подрезавшей его машины, оказавшегося связанным с «Газпромом» и, по слухам, с семьей Путина. За арестом Урина и его охранников последовал отзыв лицензий не только у охранного агентства, но и у пяти уринских банков, в работе которых были обнаружены серьезные нарушения.
- 19 Назовем бывшего министра юстиции Валентина Ковалева (уволен в 1997 г.), бывшего генерального прокурора Юрия Скуратова (в 1999 г.), бывшего премьера Михаила Касьянова (в 2004 г.), бывшего мэра Москвы Юрия Лужкова (в 2010 г.), каждый из которых за нарушение корпоративных правил подвергся уголовному преследованию или обвинялся в уголовных преступлениях.
- 20 Последний год дал множество примеров такого рода включая станицу Куцескую, Гусь Хрустальный, Энгельс, Астрахань.
- 21 Здесь можно назвать Вячеслава Володина, братьев Бориса и Василия Якеменко, Алексея Чеснакова, Валерия Федорова, Алексея Чадаева, Виталия Иванова. Список легко может быть продолжен.
- 22 Младший сын вице-премьера Сергея Иванова Сергей — заместитель председателя правления Газпромбанка, старший сын Александр — директор департамента во Внешэкономбанке, там же работает и Петр Фрадков — сын экс-премьера, сын директора ФСБ Александра Бортникова — председатель правления «ВТБ Северо-Запад»; сын Валентины Матвиенко Сергей был вице-президентом Внешторгбанка, вице-президентом и совладельцем бан-

ка «Санкт-Петербург» (до июля 2010 г.), сын Николая Патрушева Дмитрий — председатель правления Россельхозбанка, сын Юрия Ковальчука Борис — председатель правления ИНТЕР РАО ЕЭС, сын Евгения Мурова Андрей — генеральный директор аэропорта «Пулково», сын Владимира Якунина Андрей — глава инвестиционной компании «Venture Investments & Yield Management». Прямое наследование с передачей поста от отца к сыну и распределением руководящих позиций по семьям/кланам встречается пока только на Кавказе.

- 23 Прекрасным примером проектного объединения, все участники которого выросли в крупнейших государственных деятелей и бизнесменов, может служить кооператив «Озеро», в число учредителей которого входили Владимир Путин, Андрей и Сергей Фурсенко, Владимир Якунин, Юрий Ковальчук.
- 24 См., например: *Kryshтанovskaya O., White S. Putin's Militocracy // Post-Soviet Affairs.* — 2003. — Vol. 19. — № 4. — Oct.—Dec. — P. 289—306.
- 25 <http://www.rosbalt.ru/moscow/2010/12/09/799055.html>.
- 26 http://minchenko.ru/blog/ruspolitics/2010/12/10/ruspolitics_474.html.
- 27 Интересно, что в большинстве министерств, ведомств и администраций регионов с недавних пор появились портретные галереи руководителей, прослеживаемых вглубь истории, до екатерининских времен. Пока это не более чем следование моде, но соотнесение руководителем себя с известными историческими фигурами способствует росту и чувства достоинства, и ответственности.

ЭВОЛЮЦИЯ ГРАЖДАНСКОЙ АКТИВНОСТИ

Йенс Зигерт

*Всему готовому, совершенному поклоняются,
все становящееся недооценивается.*

Фридрих Ницше ¹

Одним из главных отличий сегодняшнего политического режима от советского является конституционно закрепленная свобода объединений. Это касается в первую очередь политических партий, но также и гражданских организаций, которые насчитывают уже несколько сот тысяч. Эти автономные, т. е. независимые от государства, объединения будут рассматриваться здесь как основной элемент гражданского общества.

Большинство ученых, политиков, экспертов, использующих понятие «гражданское общество», подразумевают социальное пространство, возникающее между индивидами, семьями, с одной стороны, и государством — с другой. Речь идет о людях, добровольно объединившихся с целью совместного осуществления общественно полезной или благотворительной деятельности. Подобное определение предполагает, что гражданское общество не включает в себя организации, занимающиеся экономической деятельностью.

При этом неважно, как именно эти организации институционализированы: объединение не обязательно должно быть юридически оформлено, т. е. может функционировать, не получая «добро» от государства. Гражданское общество принципиально строится на добровольности, оно автономно по отношению к государству и принципиально не структурировано; его состав постоянно меняется, отчего оно отличается большим разнообразием.

Гражданские акторы и негосударственные организации необходимы политической системе главным образом по той причине, что они способны видеть, чувствовать возникающие в обществе проблемы раньше государства (если последнее вообще в состоянии их замечать).

Несколько упрощая, можно выделить три группы гражданских акторов:

- неправительственные организации, которые действуют в промежуточном пространстве между государством и обществом, т. е. выполняют функцию посредника;
- группы, накапливающие социальный капитал; сюда относятся группы самопомощи, объединения ветеранов, культурные, спортивные клубы и пр., а также христианские церкви и другие религиозные объединения (которые, однако, в силу специфических отношений с государством представляют особый случай);
- негосударственные благотворительные организации, такие как кооперативы, церковные организации, оказывающие социальную помощь; сюда же относится, в частности, Красный Крест.

Хотя все эти организации в теории являются элементами гражданского общества, для более тщательного анализа отношений между государством и гражданским обществом такое широкое определение непрактично. Поэтому далее речь пойдет только о первой группе, т. е. о тех организациях, которые выполняют посредническую функцию между государством и обществом. Такие группы обычно называют неправительственными организациями.

Сферу, в которой действуют НПО, можно также назвать средоточием активности гражданского общества. Вовлеченность общества в деятельность НПО, т. е. желание и потребность действовать во имя общего блага, позволяет охарактеризовать НПО как носителей новой политической культуры. А в том случае, если деятельность НПО признается гражданами как действительно общественно полезная, это может сформировать новые легитимные формы взаимодействия в обществе и политике.

Организации гражданского общества способствуют установлению доверия между общественными акторами. Доверие — эфемерный фактор, который снижает транзакционные издержки, помогая упростить многообразие общественных структур и отношений в обществе. В современных все усложняющихся обществах важность этого фактора постоянно возрастает. Сегодня ни государство, ни общественные группы, ни тем более отдельные лица не в силах предвидеть все последствия своих поступков и вытекающих из них рисков. Чтобы иметь возможность активно действовать на общественном поле, все вынуждены доверяться собственным и чужим (профессиональным) суждениям. Доверие является, таким образом, «смазочным материалом» для общественного и в первую

очередь экономического прогресса. Если такой материал отсутствует, колеса крутятся медленнее, эффективность усилия снижается, и постоянно присутствует угроза «поломки».

Поэтому в современных обществах — как в частной, так и в общественной сфере — принуждение (или установка на принуждение) все чаще замещается доверием как ресурсом управления и урегулирования конфликтов. Вопреки этой тенденции в российском обществе царит всеобщее недоверие всех ко всем. В первую очередь оно направлено на государство и экономические субъекты, но распространяется и на общественные организации. Парадоксальным образом недоверчивое отношение часто связано именно с принципиальным альтруизмом общественно-политических устремлений.

НПО в России

В развитии российского гражданского общества можно выделить начальную фазу, последующие три фазы становления в 1990-е и 2000-е годы и промежуточный период. Целесообразно кратко их охарактеризовать, чтобы, опираясь на понимание этого феномена, предложить возможные сценарии будущего.

Начальная фаза: перестройка и конец СССР

В теории истинная, действенная демократия нуждается в полноценном гражданском обществе. Это одновременно и нормативная гипотеза, и эмпирическое наблюдение. Или наоборот: если ресурс чувства общности, воплощенный в общественных инициативах, начинает сокращаться, демократия оказывается под угрозой. В западных демократиях уже довольно давно высказываются опасения, что желание и потребность действовать на общее благо могут снизиться, что в конечном счете приведет к ослаблению демократии. В этой связи обсуждается вопрос о том, как поддерживать общественную активность в современных обществах, все более индивидуализирующихся и нацеленных на индивидуальное потребление.

В современной России, как и в других поставторитарных государствах, проблема еще сложнее: традиция гражданской активности либо вообще отсутствует, либо длительное время находилась в подавленном состоянии. Стало быть, речь идет не о том, чтобы предотвратить снижение или, напротив, стимулировать деятельность гражданского общества, а в первую очередь о том, чтобы в глазах граждан подобная активность выглядела легитимной и, более того, привлекательной. При этом нужно отметить, что парадоксальным образом возрождение понятия

«гражданское общество»² произошло именно в Восточной Европе, что тесно связано с эрозией коммунистических режимов начиная с 1970-х годов и возникшего в этих странах внутреннего, «гражданского», ненасильственного сопротивления.

Формально общественные организации существовали и в Советском Союзе, но, разумеется, они не были независимы от государства. Имело место лишь внешнее сходство, подобные организации не выполняли и не могли выполнять описанные выше функции. Гражданская или скорее социальная активность строго контролировалась советским государством. Независимая деятельность запрещалась, но запретное существует, несмотря ни на какие запреты, — иначе зачем запрещать? Так, в послесталинском СССР появились автономные от государства пространства — сначала маленькие, потом все крупнее. Наиболее известны диссиденты — предшественники нынешних гражданских активистов. Однако такие пространства создавались и в сфере культуры, например, на знаменитых «кухнях»; сюда же можно отнести и неформальные группы, занимавшиеся защитой окружающей среды.

При Михаиле Горбачеве советское общество стало открываться — сперва медленно, потом все стремительнее, потом лавинообразно. Появилось огромное количество неконтролируемых, не созданных государством объединений. Уже осенью 1990 г., по оценкам, приведенным в газете «Правда», в СССР насчитывалось более 11 тыс. независимых от государства организаций.

Взлет и падение при Ельцине

Еще до распада СССР многие гражданские активисты выполняли посреднические функции между государством и обществом. На выборах 1989 г. множество активистов даже стали депутатами Съезда народных депутатов и членами Верховного Совета или получили должности в правительстве. Многочисленная группа первых НПО поддержала Бориса Ельцина, «поставив», таким образом, на демократически ориентированную часть советской номенклатуры. Это была коалиция, подобная тем, что с началом перемен сложились во многих посткоммунистических странах. Впоследствии они часто становились проблемой не столько для старых элит, сколько для новых демократов.

Но этот союз оказался крайне непрочным. Его разрушение связано с тремя событиями: конституционным противостоянием осенью 1993 г., первой чеченской войной и президентскими выборами 1996-го.

В декабре 1993 г., после роспуска Верховного Совета с применением танков, на референдуме была принята новая Конституция, и уже на ее основе была впервые в постсоветской России избрана Государственная дума. Эти события, которые до сих пор вызывают разногласия

в обществе, имели далеко идущие последствия: многие в России не считают Конституцию легитимной. Из-за участия в «недемократических» действиях Ельцина представители либерального лагеря, который часто называют также «демократическим», а вместе с ним и НПО, не пользуются поддержкой в российском обществе и часто подвергаются обвинениям в двойной морали.

Начатая в декабре 1994 г. по решению Ельцина первая чеченская война привела к дальнейшему ухудшению отношений между Кремлем и НПО. С самого начала именно правозащитные группы более всего критиковали кровавую войну, цель которой так и осталась неясной для российского общества, и сопровождавшие ее массовые нарушения прав человека. Президентские выборы 1996 г. вновь сплотили разошедшихся союзников — НПО и Кремль — против угрозы коммунистической реставрации. Многие НПО поддержали кандидатуру Ельцина ради того, чтобы не пропустить кандидата от коммунистов Геннадия Зюганова, который, по опросам весны 1996-го, имел серьезные шансы на победу. В этот альянс входила также небольшая группа крупных предпринимателей и банкиров, финансировавших предвыборную кампанию Ельцина; в награду они получили новые возможности обогащения, в частности, смогли выкупить у государства значительную часть запасов нефти, газа и другого сырья по заниженным ценам и на аукционах с заранее известным победителем. В России появились так называемые олигархи, с которыми в массовом сознании оказались связаны — и тем самым скомпрометированы — понятия демократии и свободы, отстаиваемые большинством НПО.

Президентские выборы 1996 г. породили внутри некоторых НПО активную дискуссию по вопросу об отношении к политическим партиям и президентской администрации Бориса Ельцина, именовавшей себя демократической. Особенно острые споры шли в «Мемориале», одной из крупнейших правозащитных организаций, интенсивно критиковавшей первую чеченскую войну. Предметом бурных дискуссий стал вопрос о том, является ли опасность коммунистической реставрации достаточным оправданием для призыва голосовать за Ельцина — несмотря на кровавую и несправедливую войну в Чечне. Большинство сотрудников и активистов «Мемориала» высказалось против поддержки Ельцина, но за то, чтобы привлекать общественное внимание к угрозе, связанной с избранием коммуниста. Ряд членов организации, не желавших поддерживать президента, ведущего войну в Чечне, покинули ее ряды. Данная дискуссия впервые поставила перед российскими организациями гражданского общества принципиальный вопрос: как сохранить необходимую для НПО независимость и увязать моральный императив с политической целесообразностью?

Президентские выборы 1996 г., а именно союз политической власти и крупного капитала, существенно повлияли на отношение россиян к демократии в целом и к организациям гражданского общества в частности. Память об этих событиях по-прежнему остается важным фактором формирования общественного мнения, прежде всего потому, что в тот момент во имя демократии и предотвращения коммунистической реставрации были нарушены фундаментальные демократические принципы.

Кроме того, два года спустя, в августе 1998 г., российское государство, претендовавшее на звание демократического, фактически утратило платежеспособность и объявило частичный дефолт. В сознании многих россиян укрепилось и до сих пор сохраняется убеждение, что под маркой демократии им подсунули — пусть в слегка завуалированной форме — авторитарное, экономически неэффективное и социально несправедливое правление. Такому восприятию отчасти способствовала узкая «специализация» организаций гражданского общества. В 1990-е годы практически не было влиятельных НПО, целью которых были бы решение экономических и социальных вопросов. Исключения составляли организации вроде Конфедерации обществ потребителей России (КонфОП), которая пыталась договариваться с правительством о компенсации накоплений, обесценившихся в результате дефолта 1998-го, но широкая общественность практически не принимала их во внимание. Возможно, причина этого в наследии советской пропаганды, в рамках которой социальная справедливость мыслилась как противоположность политической свободе.

В результате примерно через 10 лет после возникновения первых независимых организаций государство и НПО разошлись. В деятельности НПО зазор между нравственным императивом и компромиссами в духе *Realpolitik* значительно меньше, чем в политике как таковой. Влияние НПО определяется не высокими должностями, за которыми стоит государственная власть, а преимущественно доброй репутацией в широких кругах общественности, доверием, которое они вызывают у людей, т. е. тем, что очень трудно приобрести и так легко потерять. До самого конца президентства Ельцина отношения между государством и НПО характеризовались взаимным игнорированием.

Несмотря на то что в первое десятилетие после распада СССР в России возникло довольно большое количество НПО, получивших признание как на национальном, так и на международном уровне (главным образом речь идет об организациях, занимающихся экологией и защитой прав человека), число граждан, принимавших участие в их деятельности, было существенно ниже, чем в западных обществах. Это можно объяснить тремя причинами. Во-первых, общественное участие зависит от степени экономического благополучия, а до 1998 г. Россия переживала катастрофический экономический спад. Во-вторых, сказывается совет-

ский опыт «мобилизационных» форм общественного участия, имевших имитационный характер. Это стало одной из причин общественной апатии, охватившей широкие слои населения. Третья причина связана с традицией неформальных сетей взаимопомощи — семейных, дружеских, — которые функционируют в сферах, практически не соприкасающихся с государством. Для продолжения этой традиции не нужно создавать НПО, и именно она очень помогла людям выжить в 1990-е годы.

Первый срок президентства Путина: попытки контроля

До вступления Владимира Путина в должность президента российским НПО по большей части удалось избавиться от государственного давления. Такое положение дел, однако, длилось недолго. Придя к власти, Путин начал систематически подчинять Кремлю сегменты российской политической общественности, которые прежде функционировали хоть и не вполне автономно, но по крайней мере контролировались *разными* силовыми центрами. Среди объектов этой кампании оказались и акторы гражданского общества.

В конце 1999 г. в программной статье под названием «Россия на рубеже тысячелетий»³ Путин потребовал в числе прочего «создания условий, благоприятствующих становлению в стране полнокровного гражданского общества, уравнивающего и контролирующего власть» как необходимого условия для развития «сильного государства». При этом он признал «первостепенное значение налаживания партнерских отношений между исполнительной властью и гражданским обществом». Имеются и другие цитаты, где он нахваливает демократию и гражданское общество. Тем не менее непосредственно после вступления в должность именно Путин предпринял первые попытки дисциплинировать НПО или поставить их в корпоративную зависимость. Наиболее влиятельные НПО отреагировали на это созданием региональных и надрегиональных коалиций. Самым известным объединением подобного рода стала «Народная ассамблея», в которую в основном вошли московские НПО, такие как «Мемориал», Московская Хельсинкская группа, Фонд защиты гласности и Социально-экологический союз. Некоторых руководителей этих организаций в начале президентства Путина Кремль признал партнерами по переговорам.

Первой серьезной попыткой интегрировать независимые НПО под контролем государства в рамках так называемой управляемой демократии стал созыв Гражданской ассамблеи, инициированный Кремлем в 2001 г. При этом с самого начала из этого проекта были исключены «неконструктивные» с точки зрения Кремля НПО. Однако созданию «представительства гражданского общества» под контролем государства

удалось воспрепятствовать: летом 2001-го «Народная ассамблея» была подключена к организации Гражданского форума — по всей видимости, не столько под влиянием НПО, сколько по решению, принятому внутри президентской администрации и обусловленному внутрикремлевским противоборством.

Гражданский форум был организован в конце ноября 2001 г. Инициатором Форума стало государство, но в состав участников вошли примерно три тысячи представителей НПО и полторы тысячи работников СМИ и гостей со всей России. В Кремле они обсудили более двадцати тем — от реформирования армии и проблемы беженцев до политики по защите окружающей среды. Представители государства и НПО договорились создать по каждой теме так называемые «коммуникационные платформы». Однако большинство из них так и не появилось на свет.

Еще раньше, в начале 2000 г., правительство и НПО вели переговоры и дискуссии по поводу нового налогового законодательства, поскольку прежнее уравнивало налоговое бремя НПО и коммерческих предприятий. Существовавшее до тех пор различие между «коммерческими» и «некоммерческими» организациями исчезло. Но переговоры ни к чему не привели, и в начале 2002-го Налоговый кодекс вступил в силу. Мир между Кремлем и НПО, заключенный на Гражданском форуме, длился до конца осени 2003 г. Он был нарушен вследствие двух событий: ареста предпринимателя Михаила Ходорковского и «оранжевой революции» — смены власти на Украине в результате массовых демонстраций протеста.

В рамках основанного им фонда «Открытая Россия» Ходорковский в крупных масштабах финансировал проекты НПО, не спрашивая у Кремля, кого и что финансировать. Арест Ходорковского, ставший, что особенно ясно сегодня, важнейшей политической вехой, перечеркнул надежды НПО на долгосрочное, стабильное внутрироссийское финансирование. 26 мая 2004 г. президент Путин в ежегодном обращении к обеим палатам парламента сказал следующее: «В нашей стране существуют и конструктивно работают тысячи гражданских объединений и союзов. Но далеко не все они ориентированы на отстаивание реальных интересов людей. Для части этих организаций приоритетной задачей стало получение финансирования от влиятельных зарубежных фондов, для других — обслуживание сомнительных групповых и коммерческих интересов, при этом острейшие проблемы страны и ее граждан остаются незамеченными»⁴.

21 ноября 2007 г. в главном выступлении перед выборами в Госдуму Путин обозначил свое отношение еще жестче: «Те, кто противостоит нам, не хотят осуществления нашего плана. Потому что у них совсем другие задачи и другие виды на Россию. Им нужно слабое, больное госу-

дарство. Им нужно дезорганизованное и дезориентированное общество, разделенное общество — чтобы за его спиной обдѣлывать свои делишки, чтобы получать коврижки за наш с вами счет. И, к сожалению, находятся еще внутри страны те, кто “шакалит” у иностранных посольств, иностранных дипломатических представительств, рассчитывает на поддержку иностранных фондов и правительств, а не на поддержку своего собственного народа»⁵.

Свержение власти на Украине большинство властной элиты восприняло как проигрыш Западу и провал российской политики. В восприятии Кремля в этом перевороте решающую роль сыграли НПО, поддерживаемые западными донорами.

Несмотря на растущее напряжение, в отношениях между государством и организациями гражданского общества еще некоторое время сохранялась некоторая двойственность. В отдельных случаях складывались рабочие отношения, в первую очередь с региональными администрациями, а иногда и с ведомствами центрального правительства, однако действия президентской администрации в значительной степени диктовались тактическими соображениями. Кремль, с одной стороны, видел в НПО источник политической угрозы, а с другой — был вынужден сотрудничать с ними, поскольку одной из ключевых задач путинского правительства было вывести Россию из кризиса и вновь обеспечить стране «полагающееся» ей место великой державы. Экономическая модернизация, о которой много говорилось и в начале, и в середине путинского срока, предполагала, по крайней мере на уровне риторики, активное участие гражданского общества.

Сложность для российской властной элиты заключалась в том, чтобы установить баланс: с одной стороны, предоставить свободы в экономической сфере, необходимые для эффективного развития, а с другой — не допустить распространения этих свобод на политическую и общественную сферы. Вначале усилия элиты были направлены главным образом на ограничение именно политических свобод, исключение политической конкуренции и обеспечение политической монополии правящей верхушки. Однако ограничить активность гражданского общества сложнее: вопрос заключается в том, что государство считает «еще гражданским обществом», а что рассматривает как «уже политику», т. е. какого рода активность считает допустимой, а какую полагает необходимым запретить.

«Естественную» границу провести невозможно — разумеется, любая общественно-гражданская активность является также и политической. К этому нужно добавить многообразие гражданского общества, его неупорядоченную структуру, его изменчивость, разнообразные формы существования и деятельности.

В результате для контроля над гражданским обществом государственные акторы избрали метод «ручного управления». Этот путь чреват соблазном постоянного усиления контроля, но вместе с тем «ручное управление» парадоксальным образом ослабляет возможности контроля (или все чаще отклоняется от своих изначальных целей). В результате контроля получается или «слишком много» (т. е. независимая гражданская деятельность подавляется сверх меры, что препятствует осуществлению модернизации), или «слишком мало», т. е. независимые акторы гражданского общества «уходят» из-под контроля и становятся угрозой политическому режиму.

Второй президентский срок Путина: контролируемое гражданское общество

Несмотря на то что российское гражданское общество не пустило глубоких корней и не получило поддержки со стороны широких слоев населения, в период первого президентского срока Путина оно продемонстрировало немалую способность к сопротивлению. На то есть четыре причины:

1. Усиливающийся контроль над политическим процессом и установление контроля над наиболее массовыми СМИ привели к тому, что в Кремле ощутили дефицит информации о положении в стране. Коалиции НПО оказались эффективным информационным каналом, но при этом не представляли политическую альтернативу власти, которая вследствие этого не видела в них угрозы.

2. НПО обладали и обладают компетентностью в тех областях, которые остались «бесхозными» после краха старого советского государства, а при этом новое российское до них не добралось, по крайней мере пока. Это касается работы с пожилыми людьми, бывшими политзаключенными и их семьями, наркоманами и др., т. е. почти везде, где в новых, неавторитарных условиях требовалось действовать не репрессивными методами. Преимуществом НПО было то, что они могли помочь во внедрении современных методов социальной работы. Таким образом, и с этой точки зрения сотрудничество государства с НПО обещало быть успешным и относительно безопасным.

3. Во время первого президентского срока Путина (вплоть до 2004 г.) НПО удавалось использовать конфликты внутри властной элиты для решения проблем граждан. Со своей стороны, различные группы властной элиты также использовали НПО в качестве инструмента и союзников — скорее недобровольных — во внутрикремлевской борьбе за власть.

4. На фоне заявлений со стороны Запада, который критиковал ограничения демократических свобод и прав человека, независимые от

власти российские НПО смогли открыто выступить на политическом поле внутри страны.

После смены власти на Украине зимой 2004/05 г. отношения между Кремлем и НПО резко испортились. Прямым следствием этого стало учреждение в начале 2006-го контролируемой государством Общественной палаты, а также принятие нового закона о деятельности НПО, вступившего в силу в апреле того же года. И та и другая инициативы существенно ухудшили возможности для деятельности НПО. Общество получило недвусмысленный сигнал: НПО находятся под подозрением как потенциальный источник «опасности» для государства. Администрациям всех уровней практически были даны инструкции усилить критику НПО, ужесточить контроль за их деятельностью и создать для них неблагоприятную атмосферу. Если главной целью закона о НПО является контроль, то учреждение Общественной палаты нацелено на делегитимацию тех НПО, которые в ней не представлены, в первую очередь тех негосударственных организаций, чья деятельность имеет политический оттенок.

Закон о НПО прежде всего свел воедино и в известной степени усилил государственный инструментарий для контроля за неправительственными организациями. В итоге это привело к самоцензуре в самих НПО (достоверных исследований относительно характера и масштабов самоцензуры до сих пор не имеется) и к существенному повышению барьеров для их учреждения. До сих пор государство использовало предусмотренные новым законом prerogatives не столько для запрета и закрытия организаций, сколько как постоянную угрозу — проводя множественные проверки НПО и, как следствие, вынося им «предупреждения». После второго предупреждения государственные органы имеют право закрыть неправительственную организацию. Вероятно, парадоксальной реакцией на систематическое государственное давление стало увеличение числа неформальных, т. е. не имеющих государственной регистрации, объединений, хотя точных данных на этот счет не имеется.

Создание Общественной палаты, в которой санкционированные государством «представители гражданского общества» призваны представлять гражданское общество в целом, имело противоречивые последствия. Попытка с помощью Общественной палаты делегитимировать не представленные в Палате независимые НПО не имела успеха ни в глазах российской общественности, ни тем более в глазах иностранных наблюдателей.

Объединенные в Общественной палате лояльные НПО довольно щедро финансируются государством. Однако для того, чтобы оправдать свой «гражданский» статус и не стать ветвью государственной власти, они должны хотя бы частично выполнять «настоящую» работу и использовать государственные ресурсы для решения проблем граждан

или по крайней мере для того, чтобы от имени общества ставить вопросы перед властью. Это осложняет управление Общественной палатой, а кроме того в результате укрепляется легитимность НПО, в том числе и критически настроенных по отношению к государству. Таким образом, создание Общественной палаты в какой-то мере имело эффект, обратный задуманному: ее работа легитимировала деятельность гражданского общества, хоть и под государственным контролем.

Усиление контроля над политической сферой, в особенности над партийной системой, и практически полное отсутствие не контролируемого Кремлем политического пространства навязали российским НПО роль суррогатов политических партий. В ряде случаев им приходилось (и приходится до сих пор) играть роль и оппозиции, и «канала коммуникации» между политической элитой и обществом, а также быть выразителем определенных интересов.

Как следствие, в России возникли НПО того типа, который почти не известен в странах с развитой демократией, а именно организации, являющиеся посредником между государством и населением. Некоторые из таких каналов коммуникации были институционализированы, как, например, созданная в 2002 г. Комиссия по правам человека при президенте Российской Федерации под председательством Эллы Памфиловой. В 2004-м Комиссия была преобразована в Совет при президенте по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. До конца президентского срока Путина в состав совета входил ряд руководителей влиятельных оппозиционных НПО.

Промежуточный период:

модернизационная риторика Дмитрия Медведева

В феврале 2009 г., спустя почти год после вступления в должность, президент Дмитрий Медведев утвердил обновленный состав памфиловского совета, почти половину которого теперь составляли бескомпромиссные критики Кремля. В начале президентского срока Медведева эти назначения были восприняты как один из «либеральных сигналов» нового президента. В самом деле, при содействии Совета некоторые положения закона о НПО от 2006 г., создававшие препятствия прежде всего для мелких НПО, были изменены, к тому же были снижены административные барьеры для новых неправительственных организаций. Летом 2010-го Элла Памфилова ушла в отставку с поста председателя Совета. Обстоятельства, связанные с назначением ее преемника, Михаила Федотова, свидетельствовали о сохраняющемся интересе Кремля к установлению контактов с НПО, оппонирующими власти.

Как показывают результаты соответствующих опросов, в современной России деятельность в рамках гражданского общества не особенно

престижна. Вместе с тем в обществе растет — пока еще смутное — недовольство затянувшимися реформами, коррупцией и чиновничьим произволом, а также кремлевской монополией на власть. Вследствие экономического кризиса проблемы, связанные с политической системой, становятся более ощутимыми, а в ответ президент Медведев предлагает обновленный вариант модернизационной риторики, напоминающей риторику первого срока Путина.

В разных странах демократические и правовые традиции складывались по-разному, но усиление гражданского общества является общей тенденцией. В Англии борьба землевладельцев-джентри против короны за свои права, в первую очередь имущественные, привела к развитию правового государства. В Германии, напротив, движение за объединение мелких государственных образований привело к формированию бюргерства и, как следствие, опять-таки к правовому государству с единой государственной администрацией во главе. Но и там, и там огромную роль в формировании правового государства сыграло стремление новых, экономически активных слоев общества к введению единых правил, ограничивающих, в частности, и само государство.

Динамика развития России больше похожа на Германию, однако с той разницей, что наиболее деятельным акторам российской рентной экономики отведена подчиненная роль. Хотя во многих областях возникают новые формы гражданской активности, большинство людей если и готовы действовать, то лишь там, где это касается их лично. Иначе говоря, активные действия становятся ответом на вмешательство в частные сферы: автовладельцы протестуют против произвола ГИБДД, жители — против спекуляций с недвижимостью, все более плотной застройки городов или, как в Химках, против вырубки леса, служившего местом отдыха. Подобные общественные выступления в последние пару лет наблюдались все чаще: в 2009 г. — протест против повышения пошлин на ввоз подержанных автомобилей на Дальнем Востоке; в начале 2010-го более десяти тысяч калининградцев протестовали против государственной социальной политики; в Москве митинги были направлены против волонтаристской уплотнительной застройки и бездумного сноса памятников архитектуры. Эти протестные движения втянули в свою орбиту не только мелкие, ограниченные общественные группы, но и мобилизовали небольшой круг граждан, принципиально выступающих против авторитарного государства.

При этом большинство россиян не испытывает симпатии к участникам демонстраций в защиту 31-й статьи Конституции, гарантирующей свободу собраний, и не одобряет повышенное внимание российских либералов и западных наблюдателей к нарушению прав активистов «Стратегии-31». Тем не менее к середине президентского срока Медведева в среде

НПО царит беспокойное настроение и господствует точка зрения, что многое переменится. Только вот что? И кто станет субъектом перемен?

В известной степени ответ можно искать в развитии протестных движений последних лет. За этот период некоторые инициативы увенчались успехом, по крайней мере частичным: протесты привлекали внимание за пределами конкретного региона, в ряде случаев, когда организаторам удавалось расширить социальную базу, они добились компромисса со стороны государства. Так, протест, инициированный небольшими группами экологов против прокладки восточносибирской нефтяной трубы до Тихого океана к северу от Байкала, благодаря символическому значению озера для всего региона сумел привлечь широкие слои населения. Серьезная общественная поддержка вынудила руководство страны перенести маршрут нефтяной трассы.

Нечто подобное происходило и вокруг строительства автомобильной трассы через Химкинский лес. Здесь социальный протест приобрел политические масштабы из-за близости к Москве, а также благодаря тому, что в данном случае совпали интересы жителей, которые непосредственно проигрывают от прокладки трассы через лес, а также экологических групп и политической оппозиции. Власти пришлось реагировать на действия активистов и пойти на ряд компромиссов, однако в конце концов решение о строительстве трассы через лес осталось в силе.

В этом можно видеть общую стратегию: в тех случаях, когда общественное напряжение нарастает, власть идет на контакт с общественниками и даже на определенные уступки. Но эти уступки носят технический характер или просто являются средством выиграть время. Когда напряжение спадает, первоначальный план все равно осуществляется. При этом на политические вызовы или вызовы, которые воспринимаются ею как политические, властная политическая элита, как правило, реагирует быстро и жестко.

Интересно, что в обоих описанных случаях государственные инстанции и население в целом воспринимали экологический протест как «неполитический» и тем самым легитимный — несмотря на фактически действующий запрет властей на политическую активность. Пока действия экологов не переходят той черты, за которой, по мнению властей, начинается потенциально опасная «политика», организаторы экологического протеста пользуются некоторой свободой маневра — в результате от их протестов становится трудно отмахнуться. Данное наблюдение относится не только к этим двум случаям, из чего можно заключить, что в экологических вопросах «политика» трактуется властью не так расширительно, как в других сферах.

Нечто подобное происходило в Германии в 1970-е годы. Движение против строительства атомных электростанций объединило активистов-

экологов, леворадикальных студентов, крестьян, чьи интересы затрагивало строительство, уважаемых представителей среднего класса, прежде всего социально значимых профессий — врачей, пасторов, учителей. Если экологический протест тогдашнее германское государство могло легко дискредитировать, объявив его «бредовым», а студенческий — «леворадикальным» или «направляемым коммунистами» (в России это бы называлось «проявлениями экстремизма»), то одновременное участие целого ряда общественных групп сделало это невозможным.

Два сценария развития

В сегодняшней России действует множество общественных, т. е. изначально негосударственных и не подконтрольных государству организаций. В этом отношении Россия гораздо ближе к гражданскому обществу, чем Советский Союз в конце своего существования или даже новая Российская Федерация начала 1990-х. Кроме того, новой тенденцией является возникновение низовых инициатив, напоминающих «новые социальные движения», зародившиеся в 1950—1960-е годы в промышленно развитых странах Запада. Однако взаимодействие крепких российских НПО и новых «инициатив снизу» пока очень незначительно.

При слабой политической оппозиции и жестких ограничениях на политическую деятельность вообще НПО демонстрируют три типа поведения по отношению к политической власти. Первый — это открытое сотрудничество с властями (такие НПО отчасти срастаются с GONGO⁶). Вторую группу составляют те НПО, которые приняли решение, что нужно поддерживать ограниченное сотрудничество с властями и сохранять каналы коммуникации с ними для решения практических вопросов, а в некоторых случаях и для обсуждения принципиальных. Третья группа НПО близка к так называемой «внесистемной оппозиции» и идет на контакт с властью только при решении сугубо практических проблем. Разумеется, между этими тремя группами нет четкой границы. Конкретные НПО могут строить отношения с властью по двум, а иногда и по всем трем моделям.

Каждая из этих трех групп имеет свой собственный институционализированный канал связи с властью: первая группа осуществляет коммуникацию с властью преимущественно через Общественную палату, вторая — через Совет при президенте по развитию гражданского общества и правам человека, а третья предпочитает действовать через уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Владимира Лукина и его экспертный совет.

Так или иначе при реализации любого сценария развития России становление гражданского общества будет тесно связано с политическим развитием. Ниже предложен краткий анализ двух сценариев: инерционного и оптимистического.

При оптимистическом сценарии гражданское общество будет способствовать постепенной демократизации России и ее большей открытости. При пессимистическом НПО станут жертвой очередной попытки авторитарной консолидации политической системы.

В связи с этим инерционный сценарий предлагается рассматривать как вектор неизменного политического курса. Предпосылкой чуть более оптимистического, хоть и не слишком вероятного сценария было бы изменение политической системы в сторону большей открытости.

Парадоксальным образом оба сценария могут способствовать дальнейшему развитию гражданских организаций. Данную тенденцию сможет остановить лишь усиление закрытости политической системы вплоть до политических репрессий. В настоящий момент подобный вариант хоть и нельзя полностью исключить, но все же он маловероятен.

Инерционный сценарий

В случае реализации инерционного сценария возможны усугубления социальных, экономических, инфраструктурных и иных проблем, что с большой вероятностью приведет к дальнейшему росту протестной активности. Противостояние между государством и НПО будет периодически усиливаться в зависимости от политической конъюнктуры, положения в экономике и внешней политике, а также хода предвыборных кампаний. В государственной политике, как и прежде, будут конкурировать различные интересы. С одной стороны, власть будет пытаться привлечь себе в союзники НПО, обладающие как неплохими механизмами диагностики, так и способностями улаживать конфликты и проблемы. С другой — государство будет стремиться контролировать НПО как часть политической оппозиции, в которую они частично превратились именно благодаря политике государства. Последнее выразится в усиленных попытках, с одной стороны, дискредитировать деятельность гражданского общества, с другой — создать все новые и новые GONGO.

Требования к профессиональной деятельности НПО будут расти, что в целом повысит уровень самоорганизации. Главная опасность данного сценария в том, что в случае ухудшения экономической, политической и социальной ситуации может усиливаться радикализация сообщества НПО. Государство с большой вероятностью будет реагировать путем ужесточения политических репрессий; потенциальный вклад НПО в урегулирование политических проблем сократится, что опять-таки вынудит

государство к репрессиям. Результатом может стать регресс и дальнейший уход многих акторов гражданского общества в политическую оппозицию. При этом НПО, ориентированные на сотрудничество и решение проблем, будут все сильнее терять почву под ногами.

Оптимистический сценарий

При осторожном, постепенном росте открытости политической системы необходимость в сильных НПО возникнет, может быть, еще сильнее, чем в других сценариях. Это тем более актуально, что в последние годы стремление правящей элиты удержать власть привело к систематическому устранению с политического поля многих акторов, которые могли бы стать посредником как между государством и обществом, так и между правительством и оппозицией. Освободившееся пространство могут заполнить (и скорее всего заполнят) акторы из НПО. Для гражданского общества это сложная, длительная, хоть скорее и выгодная позиция. Им придется — по крайней мере в обозримом будущем — играть несвойственную им роль суррогата политической оппозиции и вместе с тем участвовать в выработке и укоренении новых норм и правил при разрешении властных конфликтов.

Поэтому можно предполагать, что уровень самоорганизации будет расти. Одновременно с усилением открытости политической системы будет наблюдаться «утечка мозгов»: активисты НПО будут мигрировать в политическую — партийно-парламентскую — сферу.

Расширение возможностей свободного финансирования НПО внутри страны будет способствовать признанию деятельности НПО более широкими слоями общества. Подобный эффект — укрепления общественной поддержки — может иметь и рост профессионализма НПО, и больший упор на аналитический характер деятельности в результате снижения «политической нагрузки» на НПО.

Как правило, гражданские организации охватывают достаточно широкий политический спектр — от крайне оппозиционных до лояльных власти. Сегодняшние российские НПО тяготеют к крайностям политического спектра. Подобное расслоение на «лояльные» («конструктивные») и «нелояльные» («неконструктивные»), с одной стороны, создано самой властью и выгодно для нее, а с другой — является реакцией общества на политические запреты. Это по большому счету искусственное расслоение скорее всего станет менее острым.

Частью этого сценария было бы и более регулярное участие НПО в обсуждении актуальных вопросов государственного управления, что уже сегодня наблюдается в некоторых областях⁷.

Примечания

- 1 Цит. по: *Ницше Ф.* Человеческое слишком человеческое // *Ницше Ф.* Сочинения в 2 т. — Т. 1. — М.: Мысль, 1990. — С. 332.
- 2 Термин «гражданское общество», известный с давних времен и активно использовавшийся в XIX в., в XX в. некоторое время оставался без употребления в социологическом и политологическом дискурсе вплоть до появления диссидентских движений в Восточной Европе.
- 3 *Путин В.* Россия на рубеже тысячелетий // Независимая газ. — 1999. — 30 дек. (http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millenium.html#).
- 4 Послание Федеральному собранию Российской Федерации. Москва. 26 мая 2004 года (http://archive.kremlin.ru/appears/2004/05/26/0003_type63372type63374type82634_71501.shtml).
- 5 Выступление на форуме сторонников Президента России. Москва. 21 ноября 2007 года (http://archive.kremlin.ru/appears/2007/11/21/1558_type63374type63376type82634_153636.shtml).
- 6 GONGO (Government Organized Non-Governmental Organization) — аббревиатура для обозначения организованных или инициированных государством (т. е. псевдообщественных) организаций.
- 7 Например, в реализации альтернативной гражданской службы и даже отчасти в реализации военной реформы, в борьбе с наркоманией и, хоть и в слабой степени, в реформе тюремной системы.

ИДЕОЛОГИЯ, КУЛЬТУРА

ЧАСТЬ VII

РОССИЯ *и* НОВЫЙ «РУССКИЙ МИР»¹

Игорь Зевелёв

После распада Советского Союза миллионы людей, считающих себя русскими, оказались разделены политическими границами. Впервые на протяжении многовековой истории они живут на территории нескольких соседних стран. Начиная с 1992 г. российская политика в отношении соотечественников за рубежом формировалась в значительной степени как осторожный умеренный ответ на этот вызов. Россия не поддерживала ирредентистские настроения в Крыму, Северном Казахстане и других местах компактного проживания русских. Первая попытка защиты своих граждан и «соотечественников» за рубежом с помощью военной силы была предпринята в августе 2008 г. в Южной Осетии и Абхазии, где русские составляют лишь около 2% населения. Означает ли это, что этничность не играет существенной роли в политике России в отношении постсоветского пространства?

Отношение к тому, что около четверти русских живет за пределами Российской Федерации, из них более половины — в сопредельных государствах, теоретически может стать одним из важнейших факторов развития российской государственной идентичности и системы международных отношений в Евразии к 2020 г. Однако пока влияние этого фактора остается лишь предположением или скорее одним из возможных сценариев развития событий.

К настоящему времени в России сложилось два основных подхода к «русскому вопросу». Во-первых, это умеренные концепции «диаспор» и «русского мира»², а также вялая политика по отношению к «соотечественникам», проводимая государством. Во-вторых, это радикальный националистический дискурс о «разделенном народе», который, однако, до сих пор не оказывал существенного влияния на конкретную политику. Если рассматривать эти два подхода в более широком контексте, а именно с точки зрения того, как формировалась российская идентичность в течение последних двухсот лет, то с некоторой долей упрощения

можно утверждать, что они отражают традиционное для страны сосуществование двух начал: национально-государственного и этнонационального³. Сосуществование и взаимодействие двух подходов скорее всего сохранится и к 2020 г. Вопрос в том, как будут развиваться эти начала, каково будет их соотношение и в чем будут состоять последствия такой конфигурации национальной идентичности для международной безопасности⁴. К 2010 г. русский этнонационализм не стал серьезной политической силой внутри России и не оказывает сколько-нибудь значительного влияния на политику в отношении соседних государств. Неэтнические аспекты российской идентичности в различных формах (имперских, советских, цивилизационных, универсалистских) продолжают играть значительную роль. Может ли ситуация измениться к 2020 г.? Как повлияет возможная демократизация на развитие русского этнического национализма? Какую роль в этом процессе будет играть новый «русский мир»?

Соотечественники и «русский мир» в политике России к 2020 г.: два сценария

Понятия «соотечественники» и «русский мир» формируются в рамках двух разных, хотя и пересекающихся дискурсов. Концепция соотечественников с 1994 г. развивается преимущественно в форме выработки конкретной российской политики и находит отражение в законах, государственных программах и внешнеполитических действиях⁵. Понятие «русского мира», хотя и имеет свою историю, было введено в поле активного общественного дискурса только в 2007 г.⁶ Эта концепция гораздо более широкая, с мощными философско-мировоззренческими коннотациями. Она в большей мере связана с общественной, а не только с государственной деятельностью. Концепция соотечественников опирается на законы и юридические нормы, в то время как понятие «русского мира» лежит преимущественно в области самосознания⁷. Два понятия пересекаются в точке свободного выбора тех, кто так или иначе осознает свою связь с Россией. Объединение русских «ближнего зарубежья» с эмигрантами и всеми бывшими гражданами СССР в категориях соотечественников и «русского мира» делает эти понятия весьма размытыми и в то же время отражает попытку властей смягчить остроту вопроса⁸. Ниже речь пойдет о том, что мы называем новым «русским миром», т. е. о тех русских (в культурном смысле), кто оказался за пределами Российской Федерации в результате распада СССР.

Проблематика российских соотечественников претерпела существенную эволюцию за исторически короткий период времени после рас-

пада Советского Союза. В 1992 г. тема соотечественников играла лишь маргинальную роль в общественной мысли и политике России. Постепенно, в 1993—1994 гг., она заняла важное место в дискурсе о российской нации и во внутри- и внешнеполитической риторике. 1995—2000 гг. стали периодом проб и ошибок в формировании реальной политики в этой области. В 2000—2010 гг. место и роль соотечественников в «официальном» дискурсе и российской политике окончательно определились, возможно, на долгие годы. Намерения проводить решительную политику в отношении русских диаспор (введение двойного гражданства с его официальным признанием соседними государствами) так и не были осуществлены, в то время как другие инициативы (укрепление связей с соотечественниками) были очень скромными и умеренными по содержанию. Во втором десятилетии XXI в. ситуация может измениться, если изменится российская национальная идентичность и произойдет трансформация политической системы.

Вопрос о России и новом «русском мире» в 2010—2020 гг. может развиваться в двух основных вариантах: сохранение умеренного «государственноцентричного» подхода (инерционный вариант) и принятие концепции «разделенного народа» в качестве основы государственной политики (катастрофический вариант). Либеральная альтернатива вероятна в форме постепенной и относительно медленной трансформации инерционного сценария по мере усиления в нем транснациональных компонентов.

Суть инерционного варианта состоит в сохранении такой ситуации, когда основные импульсы исходят от Российской Федерации, рассматривающей «русский мир» прежде всего с точки зрения своих государственных интересов. Президент Дмитрий Медведев сказал об этом на Третьем Всемирном конгрессе соотечественников: «А самое главное — общая забота о России, о судьбе Российской Федерации и, по сути, о нашей совместной судьбе»⁹.

При инерционном варианте дискурс в этой области, хотя и интеллектуально напряженный, остается маргинальным. Политика в отношении соотечественников продолжает быть достаточно вялой и малоэффективной. Центральным вопросом конкретной политики является то, насколько либеральным (или нелиберальным) будет миграционное законодательство и закон о гражданстве. Эти проблемы остаются предметом межведомственной, а не политической борьбы.

Какова вероятность того, что умеренный государственноцентричный подход сохранится в обозримом будущем и вопрос о соотечественниках останется в своем нынешнем, приглушенном состоянии? Это будет определяться тремя группами факторов: положением и деятельностью самих диаспор в соседних с Россией государствах, характером межгосударственных отношений на постсоветском пространстве и на-

правлением изменений в российской внутренней и внешней политике. Совокупность этих факторов в том виде, в каком они сложились к 2010 г., позволяет прогнозировать сохранение нынешних тенденций умеренности на среднесрочную перспективу.

Решающими факторами в положении русских и, шире, русскоязычных общин на постсоветском пространстве является отсутствие прямого насилия со стороны местного «коренного» населения, направленного против них, а также их слабая мобилизованность и разобщенность. Заметных горизонтальных связей между русскими общинами почти нет. Различия между этими общинами не позволяют надеяться на то, что такие связи будут установлены в будущем. Общины очень сильно различаются по размерам, образу жизни и уровню интеграции в местное общество. У них нет ни общего противника, ни единого видения своего будущего. Каждая из русских общин плохо организована. Размытость границ между этническими русскими и русскоязычными группами — еще один немаловажный фактор, сдерживающий их политическую мобилизацию под этнонациональными лозунгами. Это укрепляет вероятность инерционного варианта.

Объединение политических усилий, солидарность и сотрудничество в рамках национального меньшинства представляют собой совершенно новую идею для народа, который раньше полностью преобладал в собственной стране. Относительным исключением является ситуация в Латвии и Эстонии, где сформировался интеллектуальный дискурс на тему русскоязычных меньшинств и возникли небольшие политические партии, представляющие их интересы. Однако их деятельность полностью сфокусирована на решении проблем в рамках латвийской и эстонской государственности, а также, во все большей степени, — в рамках ЕС и мало связана с Россией и ее концепцией «соотечественников». Без участия России проблемы диаспор на постсоветском пространстве скорее всего останутся вопросами местного значения.

Характер межгосударственных отношений на постсоветском пространстве до сих пор способствовал тому, что вопрос о российских соотечественниках, несмотря на все различия в подходах, никогда не оказывался в центре острого противостояния внутри СНГ. Например, в 2003—2010 гг. Россия ради сохранения отношений с Туркменией и обеспечения собственных интересов в газовой сфере игнорировала грубые нарушения со стороны Ашхабада прав лиц с двойным туркмено-российским гражданством. Соглашения в рамках СНГ, безвизовый режим между большинством стран, психологическое ощущение общности исторического наследия сглаживали остроту вопроса.

Правительства стран на территории бывшего СССР теоретически могут вызвать острую реакцию со стороны России, если будут поощрять

или сами инициируют серьезные инциденты, представляющие угрозу физической безопасности русского населения. Но если этого не случится (а шансы такого сценария невелики), вероятность того, что правительство России начнет более активно использовать свое положение сильного в отношении «ближнего зарубежья», чтобы защитить интересы русских диаспор или использовать этот вопрос для прямого давления на правительства соседних государств, остается незначительной.

При инерционном варианте проблематика соотечественников нечасто будет стоять в центре внимания президента и премьер-министра России, если не будут возникать серьезные кризисные ситуации. Это означает, что политика в большинстве случаев будет определяться на более низких этапах российской власти.

Различные государственные институты по-разному видят проблематику соотечественников. Реальную политику в отношении соотечественников в ближайшие годы будет определять взаимодействие четырех групп интересов, каждая из которых представлена в государственных органах. Речь идет о гуманитарных, «мягко-силовых», правоохранительных и экономических интересах. Разные государственные органы и общественные силы имеют различную мотивацию и будут стремиться сделать свое видение проблемы основной движущей силой официальной политики¹⁰.

Гражданское общество и такие институты, как Совет при президенте по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека и уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, будут руководствоваться преимущественно гуманитарными соображениями. Это будет выражаться в усилиях, направленных на защиту прав русскоязычного населения в соседних государствах и мигрантов в России, а также на либерализацию закона о гражданстве. При этом следует отметить, что правозащитное сообщество в целом проявило определенное равнодушие к проблемам соотечественников за рубежом.

«Мягко-силовая» составляющая в принципе может выражаться в укреплении инструментов поддержки соотечественников ради усиления влияния на постсоветском пространстве. Однако МИД не имеет подобного опыта и, по всей вероятности, также будет стремиться переносить проблематику соотечественников преимущественно в гуманитарное русло и действовать через многосторонние международные институты. Российские власти пока не научились в должной мере использовать «мягкую силу» в межгосударственных отношениях, и потенциал соотечественников как инструмента влияния в ближайшие годы вряд ли будет эффективно задействован. Свидетельством этого, в частности, является «Концепция внешней политики Российской Федерации» 2008 г., где проблематика соотечественников помещена в раздел

гуманитарного сотрудничества и прав человека¹¹. В качестве головного ведомства, отвечающего за работу с соотечественниками, Министерство иностранных дел занимает противоречивую позицию¹². Российским дипломатам не вполне удалось сочетать развитие межгосударственных отношений с поддержкой соотечественников, часто и небезосновательно воспринимаемой в соседних странах как вмешательство во внутренние дела. В этом плане ситуация отчасти напоминает попытки американской дипломатии заниматься правами человека. Создание Федерального агентства «Россотрудничество» и Фонда «Русский мир» призвано смягчить это противоречие.

Поправки к закону о соотечественниках, принятые в 2010 г. в том виде, в каком этого хотело Министерство иностранных дел, укрепили вероятность инерционного варианта. В соответствии с новой редакцией закона те, кто желает, чтобы Россия рассматривала их в качестве соотечественника, должны осуществлять определенную общественную или профессиональную деятельность по сохранению русского языка, родных языков народов Российской Федерации, развитию российской культуры за рубежом, укреплению дружественных отношений стран проживания с Россией¹³. Критики закона иронизируют, что для сохранения связи со своей исторической родиной надо становиться «профессиональным соотечественником», чья идентичность подтверждается не верой, языком и совестью, а обслуживанием текущих интересов российской дипломатии¹⁴.

Правоохранительная мотивация МВД будет проявлять себя в усилиях по сдерживанию миграции из южных республик, а также препятствовать тому, чтобы статус соотечественника использовался для облегченного получения российского гражданства. Аналитические подразделения силовых структур, по всей видимости, обеспокоены ростом преступности и межэтнической напряженности, но подобная ограничительная практика неизбежно встретит противодействие со стороны субъектов хозяйственной деятельности, которые заинтересованы в дешевой рабочей силе с хорошим знанием русского языка. До тех пор, пока в России будут сохраняться относительно высокие темпы роста трудоемких отраслей, экономический блок правительства будет вынужденно склоняться к либеральной политике, которая облегчает временную трудовую миграцию и способствует переселению части соотечественников на постоянное место жительства в России.

Как бы ни складывалась в дальнейшем равнодействующая перечисленных четырех сил в российской государственной машине, сама по себе она будет продолжать политику умеренности. Ситуация может измениться только на политическом уровне. Вопрос о диаспорах и ответственности России за их судьбу присутствует в теоретических обсужде-

ниях, посвященных государственному и национальному строительству. Каким образом более радикальные подходы к этому вопросу могут пробиться в ту сферу, где формируется реальная политика? Иными словами, при каких условиях инерционный вариант развития может быть прерван и осуществлен переход к националистическому сценарию?

Выше уже отмечалось, что вопрос о диаспорах не входит в число главных приоритетов российской политики, однако при определенных условиях он может выйти на первый план. Опыт националистических движений в других регионах показывает, что лозунги о воссоединении нации могут быть использованы властями в качестве инструмента мобилизации, т. е. для обеспечения поддержки со стороны населения тогда, когда такая поддержка кажется особенно желательной. В России вопросы, связанные с проблемами диаспор, в том числе вопрос о воссоединении, в принципе могут быть использованы некоторыми политическими силами, которые рассчитывают добиться электоральной поддержки с помощью риторики, провозглашающей эти проблемы ключевыми для национальных интересов и безопасности. Однако этому препятствуют два фактора.

Во-первых, в условиях экономического бума в начале нового века абстрактные идеи о русском народе имели гораздо меньшую привлекательность, чем стремление к повышению собственного благополучия россиян. Ситуация в чем-то напоминала Австрию после распада империи в ходе Первой мировой войны, когда большинство простых граждан и представителей элиты не мыслили в категориях имперского реваншизма, а были заняты выживанием или же обогащением. Несмотря на возрождение элементов имперской символики при Владимире Путине, мало кто готов был пожертвовать собственным благополучием ради геополитического реванша.

Во-вторых, выстроенная Путиным система власти оставляет очень небольшое пространство для независимой от Кремля политической деятельности. Правящая же элита воспринимает этнонационализм как угрозу внутренней целостности российского государства, не мыслит в узких этнических терминах и не заинтересована в укреплении партий и движений, выступающих под этнонациональными лозунгами.

Тем не менее в российском обществе есть силы и течения, которые в перспективе способны поставить под вопрос нынешнюю политику сдержанности. Многое будет зависеть от того, в каком направлении пойдет поиск национальной идентичности в России. После того как страна утратила имперскую оболочку после распада Советского Союза, этническое самосознание русских стало более заметным. Хотя русский этнонационализм не является организованной политической силой, он может резко усилиться, особенно если строительство национального го-

сударства станет ведущей темой политических дискуссий. В советских и постсоветских научных кругах, в общественном сознании и политике термин «нация» имел и имеет не столько гражданскую, сколько мощную этническую коннотацию. Как уже неоднократно случалось в истории Европы, если общая культура или кровь начнет рассматриваться в качестве воображаемой политической общности, это может вылиться в призыв к объединению всех русских под одной государственной крышей.

Переопределение России в более конкретных этнических терминах подобно тому, как это происходит в других государствах, образовавшихся на территории бывшего СССР, может стать самым опасным шагом за всю ее постсоветскую историю — реализация такого политического проекта способна подорвать внутреннюю целостность страны и привести к пересмотру границ.

Опыт других стран показывает, что за строительство нации на обломках империи обычно берутся этнонационалисты. Кемалистская Турция начала свой эксперимент построения национального государства с геноцида и изгнания армянских, греческих и курдских меньшинств¹⁵. Многие австрийцы приветствовали аншлюс после того, как прожили двадцать лет в небольшом постимперском государстве. После распада Югославии Сербия и Хорватия взяли курс на агрессивный национализм и начали перекраивать постъюгославскую политическую карту. Все бывшие советские республики взлелеяли этнополитические мифы, в которых государство провозглашается родиной «коренного» населения. Во всех этих случаях теоретической базой для проведения такой политики послужила традиция исторического романтизма, согласно которой человечество можно четко разделить на нации, а культурно (или этнически) обусловленные нации обладают некими священными правами.

Казалось, что после распада Советского Союза возникли благоприятные условия для укрепления этнического сознания русских и их ведущей роли в формировании новой национальной идентичности России. Составляя около 80% населения в начале XXI в. (против 43% в Российской империи конца XIX в. и 50% в Советском Союзе), русские впервые за последние два века стали безусловно доминирующей этнической группой в своей стране. Однако к 2020 г. доля русских несколько уменьшится в силу более быстрого естественного прироста среди других этнических групп, а также миграции. Кроме того, ослабнут позиции русского языка в некоторых республиках внутри Российской Федерации. Такая динамика может усилить русский этнический национализм.

Русский этнонационализм получил мощный интеллектуальный импульс благодаря публицистике Александра Солженицына, который стал первым крупным мыслителем, бросившим вызов наднациональной традиции в ее имперской форме. Глубочайший экономический кризис

1990-х, а также трудности, с которыми столкнулись тогда русские в соседних национализирующихся государствах, создали предпосылки для политической мобилизации вокруг этого вопроса.

Среди факторов, расширяющих массовую базу русского этнического национализма в конце первого десятилетия нового века, особое место заняла миграция в большие российские города. С формально-правовой точки зрения миграция из Центральной Азии и Южного Кавказа и внутренние перемещения с российского Северного Кавказа — принципиально разные явления. Однако в массовом сознании они объединяются в единый феномен — «наплыв» нерусских, занимающих социально заметные ниши в мелкой торговле, услугах, «сером» и нелегальном бизнесе и связанной с ними преступностью¹⁶. Такое восприятие влечет за собой рост ксенофобии и активизацию экстремистских группировок. Согласно обследованиям Левада-Центра, доля россиян, считающих необходимым ограничить приток приезжих, возросла с 45% в 2002 г. до 61% в 2009-м¹⁷.

Вопрос о «разделенности» русского народа, столь важный для националистического дискурса 1990-х, постепенно стал отходить на второй план и вытесняться внутренними российскими проблемами и угрозами. Во втором десятилетии текущего столетия вопросы миграции, ислама и положения русских в национальных республиках скорее всего приобретут еще большее значение, в то время как ситуация вокруг русских диаспор в соседних государствах уже относительно стабилизировалась. Часть русских и русскоязычных, прежде всего из Центральной Азии и с Южного Кавказа, переехала в Российскую Федерацию. Другая часть адаптировалась к новой ситуации. Ни в одном из постсоветских государств они не становились жертвой прямого насилия, тем самым в России не возникло повода для националистической мобилизации. Вопросы статуса русского языка, возможности развивать свою культуру, сохранять идентичность и не подвергаться дискриминации в сопредельных государствах, разумеется, важны, но тем не менее не обладают достаточным мобилизационным потенциалом на фоне серьезных социальных и национальных проблем внутри России. Кроме того, ситуация на Украине и в Белоруссии при всем желании не может быть описана исключительно в этнических терминах. Историческая, культурная и языковая близость восточных славян сильно осложняет задачу политической демагогии, которая, как правило, имеет успех в более простых ситуациях, легко описываемых в «черно-белых» терминах.

В начале XXI в. российский этнонационализм преимущественно принимает форму ксенофобии. Энергия маргинальных групп скинхедов направлена на устрашение мигрантов с Кавказа и Центральной Азии и насилие над ними. Особенно большое количество расистски и неона-

цистски мотивированных преступлений фиксируется в Московском и Петербургском регионах¹⁸. При этом экстремисты действуют в достаточно благоприятной общественной атмосфере. Согласно опросам Левада-Центра доля тех, кто в той или иной мере разделяет идею «Россия — для русских», возросла с 43% в 1998 г. до 54% в 2009-м¹⁹.

Российская власть попыталась перехватить инициативу у экстремистских группировок, инициировав разговор об интересах коренного населения и государствообразующего народа. Путин, который ранее использовал понятие «коренного населения» для обозначения малых народов Сибири, в 2006 г. стал употреблять его применительно ко всем россиянам в их противопоставлении мигрантам: «Нужно, конечно, думать об интересах коренного населения. Если мы не будем думать... это будет только повод и путь к самораскрутке различных радикальных организаций»²⁰. В 2006 г. после событий в Кондопоге, а также в ходе анти-грузинской кампании российские официальные лица не раз апеллировали к ксенофобским чувствам, однако подобные публичные заявления вскоре прекратились.

«Единая Россия» в 2007 г. запустила свой собственный «Русский проект», в рамках которого стали использоваться другие понятия — «государствообразующий народ», «этническое ядро» и т. д.²¹ Однако эти вопросы вновь отошли на второй план в связи с осуществлением операции по передаче президентского поста Медведеву и перехода Путина на должность премьер-министра. В условиях плавного, мирного перехода власти (в отличие от ситуации свободных и справедливых выборов) властвующей элите не нужно было искать мобилизующую тему для предвыборной кампании.

Тем не менее введение в официальный российский дискурс этнических мотивов в форме обсуждения роли русского народа — явление весьма опасное. Не оформившееся русское этническое самосознание является одним из ключевых факторов, объясняющих, почему распад Советского Союза произошел так мирно, особенно если сравнивать его с кровопролитной дезинтеграцией другой социалистической федерации — Югославии, в которой сербы имели более ясное представление о своей идентичности. Возможно, русский народ без четко определенных границ в официальном дискурсе и общественном сознании является единственным мирным решением «русского вопроса» после распада Советского Союза. Как ни парадоксально, непоследовательные и запутанные отношения Москвы с республиками, входящими в состав Российской Федерации, и умеренная, а иногда и абсолютно неэффективная политика в отношении русских, проживающих в «ближнем зарубежье», в большей мере способствует обеспечению мира и безопасности на постсоветском пространстве, чем попытки выработать ясный

подход к строительству национального государства. Лозунг строительства гражданской нации может быть перехвачен, а ее «гражданскость» быстро отброшена.

Наиболее радикальные требования националистической оппозиции умеренному курсу до сих пор базировались на концепции разделенности русского народа и его праве на воссоединение. Наибольший вклад в развитие этой идеи внесли Наталья Нарочницкая, Ксения Мяло, Виктор Аксютин, Александр Севастьянов, а также такие политики, как Владимир Жириновский, Геннадий Зюганов, Юрий Лужков, Сергей Бабурин. В период между 1998 и 2001 гг. было предпринято несколько попыток придать этой концепции форму законодательных инициатив. В комитетах Государственной думы обсуждались законопроекты «О национально-культурном развитии русского народа», «О праве русского народа на самоопределение, суверенитет на всей территории России и воссоединение в едином государстве», «О русском народе», однако они так и не стали законами. Реалии государственного строительства ставили перед страной совершенно иные задачи, и прагматизм каждый раз одерживал верх над идеологическими установками отдельных групп политиков. После установления весьма жесткого контроля президента над законодательной властью в 2003 г. произошла маргинализация дискурса о русском народе и его праве на воссоединение.

Возможная плюрализация политики во втором десятилетии XXI в. может вернуть вопрос о разделенности русского народа на политическую сцену. Нельзя исключать и появления политических партий, выстроенных вокруг этой идеи. Опыт Израиля, Австрии, Венгрии и ряда других стран свидетельствует о том, что иногда даже небольшие националистические партии приобретают непропорционально большой вес, так как союз с ними обеспечивает парламентское большинство более умеренным политическим силам.

Наднациональный проект в любой его форме, будь то империя, Советский Союз, славянско-православная цивилизация или «всечеловек» Достоевского, — всегда продукт элиты. Идея нации, как этнической, так и гражданской, более демократична. По мере демократизации российского общества, если она произойдет после 2010 г., соотношение между двумя началами в российской идентичности — наднационально-государственным и этнонациональным — может измениться в пользу второго. Это было бы вполне в русле общемировых тенденций. Идея «разделенной нации» в этом случае может занять место в центре внешней политики с катастрофическими последствиями для стабильности в регионе.

Инструмент международного влияния

Российские лидеры неоднократно заявляли о стремлении превратить соотечественников в инструмент «мягкой силы» государства, укрепления транснационального «русского мира», под которым понимается совокупность «многонационального народа России» и соотечественников за рубежом²². Российская политическая элита исходит из того, что во втором десятилетии XXI в. формулирование этого вопроса в терминах политической нации и «мягкого» влияния может принести России серьезные выгоды.

Действительно, многие диаспоры, особенно в США, действуют в интересах своей исторической родины: еврейская, армянская, греческая, китайская, прибалтийские, центральноевропейские. Собственно, именно это и делает отдельных граждан зарубежных стран членами диаспоры, понимаемой в политических категориях. У России в XXI в. есть возможности способствовать формированию российской диаспоры из русских и представителей иных этнических групп, осознающих определенную связь с Российской Федерацией. Некоторые шаги в этом направлении, в форме политического дискурса и законов, были сделаны в течение первых двух десятилетий после распада Советского Союза. Однако до сих пор они не были подкреплены последовательной политикой, и результаты пока весьма скромные.

Для того чтобы активная диаспора сформировалась во втором десятилетии XXI в., Россия должна продемонстрировать свою заинтересованность в этом и готовность действовать на пользу ее членов. Настоящим прорывом в этом отношении могут стать законодательство и правоприменительная практика, позволяющие конвертировать статус соотечественника в российское гражданство. До 2010 г. закон и программы для соотечественников практически вообще никак не были связаны с законом о гражданстве и политикой в области миграции. Новая редакция закона о соотечественниках, вступившая в силу в 2010-м, предусматривает для некоторых категорий упрощенное получение российского гражданства, без ценза оседлости. Однако для того чтобы это положение было реализовано, еще предстоит внести соответствующие поправки в закон о гражданстве. Расширение практики упрощенного получения российского гражданства соотечественниками будет наталкиваться на сопротивление тех, кто не готов к увеличению численности граждан Российской Федерации за счет нерусских из соседних стран, прежде всего с Южного Кавказа и из Центральной Азии.

Статус соотечественника должен создавать условия для потенциального переселения в Россию, иначе для многих граждан на постсоветском пространстве он не имеет смысла²³. Дальнейшие изменения в зако-

нодательстве позволили бы достичь тех целей, которые ставились перед неудавшейся стратегией двойного гражданства. Во-первых, это помогло бы тем, кто остается жить в соседних государствах, осознать свою особую связь с Россией и наличие «запасного варианта» на случай ухудшения положения в стране нынешнего проживания. Во-вторых, для другой части соотечественников это послужило бы инструментом облегченного переселения и привлекло бы в Россию квалифицированную русскоязычную рабочую силу, что могло бы компенсировать снижение численности населения в период между 2010 и 2020 гг.

Правоохранительные органы Российской Федерации пока успешно блокировали любые попытки либерализовать практику приобретения российского гражданства, хотя коррупция и позволяла обходить эту жесткую позицию. Внутренняя, во многом межведомственная борьба вокруг этого вопроса продолжится и в грядущем десятилетии.

Интеллектуальный вызов, брошенный Солженицыным наднациональной традиции в ее имперской и советской формах, в начале XXI в. оставался без ответа. Однако с 2008 г. российская власть впервые после распада СССР заговорила в терминах большого наднационального проекта. Мировоззренческие основы внешней политики все чаще стали формулироваться в категориях цивилизационной принадлежности страны. Продолжая традицию XIX — начала XX в., Россия пришла к этому не через осмысление «разделенности» русских и их взаимодействия с соседними народами, а в результате обострившихся отношений с Западом. Неудачные попытки стать самостоятельной частью Большого Запада и осознание того обстоятельства, что за этим может стоять нечто большее, чем сиюминутный расклад на международной арене, вновь заставили российскую элиту задуматься о месте своей страны в мире. Кроме того, претензии на статус великой державы вынудили российское руководство попытаться сформулировать цели внешней политики в терминах, выходящих за рамки национальных интересов²⁴.

Идеологически концепция цивилизации оказалась российской власти вполне близкой. В XIX в. об особой русской цивилизации обычно говорили консерваторы, прежде всего Николай Данилевский и Константин Леонтьев. В современную эпоху в этих категориях мыслил недавно скончавшийся американский консерватор Сэмюэл Хантингтон.

К настоящему моменту российскими властями сформулированы два возможных подхода к цивилизационной принадлежности России. Один был впервые озвучен президентом Медведевым в речи в Берлине в июне 2008 г.: «В результате окончания “холодной войны” возникли условия для налаживания подлинно равноправного сотрудничества между Россией, Евросоюзом и Северной Америкой как тремя ветвями европейской цивилизации»²⁵. Министр иностранных дел Сергей Лав-

ров, повторяя тезис о трех ветвях, одновременно говорит о том, что принятие западных ценностей — лишь один из подходов. Россия же, по его словам, намерена продвигать другой, который «заключается в том, что конкуренция становится подлинно глобальной, приобретая цивилизационное измерение, т. е. предметом конкуренции становятся в том числе ценностные ориентиры и модели развития»²⁶. Летом 2009 г. Лавров уже использовал понятие «большая российская цивилизация», обращаясь к латвийской русскоязычной газете²⁷.

Возникает впечатление, что власти на самом деле не видят большого противоречия между двумя подходами. Для российского истеблишмента они не исключают, а взаимно дополняют друг друга. Один подход может быть обращен к Западу, другой — к соседним государствам, соотечественникам и Русскому миру. С одной стороны, концепция России как отдельной большой цивилизации позволяет легко парировать критику государственного устройства современной России и упреки в недостаточной демократичности. С другой стороны, она дает возможность вполне современно, в духе XXI в., интерпретировать «русский вопрос»: российская цивилизация — это наше государство вместе с Русским миром, который включает всех, кто тяготеет к полю русской культуры. В этом контексте тезис о разделенном народе звучит архаично. Выбор между двумя подходами к цивилизационной принадлежности России во втором десятилетии XXI в. будет в конечном итоге определяться прагматическими соображениями, в центре которых скорее всего будут стоять взаимоотношения с Западом, а не с непосредственными соседями.

Для того чтобы Россия была способна «воздействовать на окружающий мир с помощью своей цивилизационной, гуманитарно-культурной, внешнеполитической и иной привлекательности», к чему призывает Лавров, необходимо было бы задействовать универалистскую, гуманитарную традицию российского интеллектуального наследия. Если Россия не предложит миру общечеловеческие ценности, нельзя надеяться, что в XXI в. она научится использовать «мягкую силу» в международных отношениях.

Однако исторический опыт свидетельствует, что и в случае использования универалистского начала в проецировании своего образа на международной арене Россия может столкнуться с нежелательной реакцией. Действительно, на протяжении трех последних столетий русская «высокая» культура формировалась в рамках империи, и ее ключевой характерной особенностью была, по выражению Достоевского, «вселенскость». С одной стороны, это помогло ей получить всемирное признание. Далекая от «провинциальности» или «узости», она легко впитывала в себя достижения других, в первую очередь европейских культур и подарила человечеству множество шедевров. С другой сто-

роны, попытки культурного и прочего включения всех и вся в безграничную, «вселенскую» Россию постоянно вступали в противоречие с устремлениями соседних народов, которые в большинстве своем не желали становиться материалом «вселенского» проекта, потому что видели в этом фактическую русификацию и угрозу своему существованию. Исторически и культурно обусловленные мессианские традиции явно не соответствуют той новой геополитической, экономической и демографической ситуации, в которой находится сегодня Россия.

Стратегия модернизации, ставшая основой политической идентичности Дмитрия Медведева, имеет шансы остаться тем стержнем, вокруг которого будет формироваться дискурс о будущем страны в грядущем десятилетии. В этом случае риторика российской идентичности и цивилизации отойдет на второй план, уступив место практическим задачам. Проблематика «Россия и новый «русский мир»» останется в политическом смысле маргинальной.

Примечания

- 1 В статье отражены личные взгляды автора, которые могут не совпадать с позицией Фонда Макаруров.
- 2 Правописание термина не устоялось. В документах, подписанных президентом Российской Федерации, фигурирует «русский мир» в кавычках со строчной буквы. В документах МИДа принято написание без кавычек с большой буквы: Русский мир.
- 3 Не вдаваясь в дебаты о содержании терминов «нация» и «нация-государство», отметим лишь, что нам близки позиции Алексея Миллера и других авторов, исходящих из дискурсивной природы этих понятий и считающих, что в России нация-государство пока до конца не сформировано. См., например: *Наследие империй и будущее России* / Под ред. А. И. Миллера. — М.: Новое лит. обозрение, 2008.
- 4 См.: *Зевелев И.* Будущее России: нация или цивилизация? // *Россия в глоб. политике.* — 2009. — № 5. — Сент.—окт.
- 5 Сам термин «соотечественники за рубежом» был введен в официальный оборот Борисом Ельциным и Андреем Козыревым несколько ранее — в 1992 г. В российском дискурсе к соотечественникам обычно относят тех, кто проживает за пределами Российской Федерации, но осознает свои исторические, культурные и языковые связи с Россией и желает их сохранить независимо от своего гражданства.
- 6 Сам термин «русский мир» появился в российской публицистике в конце 1990-х годов. В официальных документах МИДа и выступлениях президента он начал фигурировать с середины 2000-х. Обычно под «русским миром» понимается сеть людей и сообществ за пределами Российской Федерации, так или иначе включенных в русскую культурную и языковую среду. См. многочисленные документы и публикации Фонда «Русский мир» (<http://www.>

- russkiymir.ru/russkiymir/ru/), а также: *Пантелеев С.* «Русский мир» как сетевая структура: Теория и практика // http://www.ia-centr.ru/archive/public_details0edc.html?id=1062.
- 7 См.: *Тишков В.* Русский мир: смысл и стратегия России // Повестка дня для России / Под ред. В. Никонова. — М.: ФОРУМ, 2009. — С. 185—228.
- 8 Ярко выраженная наднациональная интерпретация концепции «русского мира», господствующая в официальных кругах и в одноименном фонде, вызывает резкое неприятие со стороны этнонационалистов. См., например: *Ефимова Е.* «Русский мир» без русских? // Золотой лев. — 2008. — № 175—176 (<http://www.zlev.ru/index.php?p=article&nomer=6&article=198>).
- 9 Третий Всемирный конгресс соотечественников. 1 декабря 2009 г. (<http://www.kremlin.ru/news/6187>).
- 10 См.: *Зевелев И.* Соотечественники в российской политике на постсоветском пространстве // Россия в глоб. политике. — 2008. — № 1. — Янв.—февр.
- 11 Концепция внешней политики Российской Федерации // <http://www.ln.mid.ru/ns-osndoc.nsf/0e9272bfa34209743256c630042d1aa/d48737161a0bc944c32574870048d8f7?OpenDocument>).
- 12 На это обстоятельство неоднократно указывал заместитель председателя Комитета по делам СНГ и связям с соотечественниками Государственной думы Константин Затулин.
- 13 Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом”» от 23 июля 2010 г. № 179-ФЗ (<http://www.ln.mid.ru/ns-dgpcn.nsf/215bdcc93123ae8343256da400379e66/efc22f59432c7795c3257776003a376c?OpenDocument>).
- 14 *Колеров М.* Почему Россия отказывается от соотечественников и от себя // <http://www.regnum.ru/news/1308005.html>.
- 15 Опасности приложения к России «турецкой модели» превращения метрополии бывшей империи в нацию-государство были подчеркнуты, в частности, Анатолем Ливеном: *Lieven A.* Restraining NATO: Ukraine, Russia, and the West // *The Washington Quart.* — 1997. — Autumn. — P. 73—74.
- 16 По данным руководства Федеральной миграционной службы, из 5 млн мигрантов в России в 2010 г. 4 млн работали с нарушениями законодательства (<http://www.interfax.ru/society/news.asp?id=153666>).
- 17 Общественное мнение-2009: Ежегодник. — М.: Аналит. центр Юрия Левады, 2009. — С. 148.
- 18 Ксенофобия, свобода совести и антиэкстермизм в России в 2008 году. — М.: Центр «Сова», 2009. — С. 7.
- 19 Общественное мнение-2009. — С. 147.
- 20 Стенографический отчет о встрече с участниками третьего заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай». 9 сентября 2006 г. // <http://www.kremlin.ru/text/appears/2006/09/111114.shtml>.
- 21 *Демидов И.* Многонациональная государственность невозможна без наличия некоего этнического «ядра» // <http://old.edinros.ru/news.html?id=121425>.

- 22 См. высказывания Путина, Медведева и Лаврова о «русском мире»: Вступительное слово на Всемирном конгрессе соотечественников, проживающих за рубежом. 24 октября 2006 года (<http://www.kremlin.ru/text/appears/2006/10/112923>); Третий Всемирный конгресс соотечественников. 1 декабря 2009 года (<http://news.kremlin.ru/news/6187/print>); Стенограмма выступления и ответов Министра иностранных дел России С. В. Лаврова на вопросы СМИ на пресс-конференции по итогам деятельности российской дипломатии в 2006 году, Москва, 20 декабря 2006 года (http://www.mid.ru/brp_4.nsf/2fee282eb6df40e643256999005e6e8c/6a48399f78e81296c325724d003d22fe?OpenDocument).
- 23 Многие страны, в том числе Армения, Болгария, Венгрия, Германия, Израиль, Ирландия, Сербия, Турция, Финляндия, Хорватия, достаточно легко предоставляют гражданство представителям диаспор основной этнической группы. См.: *Мюллер Дж.* Мы и они // Россия в глоб. политике. — 2008. — № 3. — Май—июнь.
- 24 См.: *Зевелев И.* Будущее России: нация или цивилизация?
- 25 Выступление на встрече с представителями политических, парламентских и общественных кругов Германии. 5 июня 2008 года // <http://www.kremlin.ru/transcripts/320>.
- 26 Тезисы выступления Министра иностранных дел России С. В. Лаврова на международном симпозиуме «Россия в XXI веке», Москва, 20 июня 2008 года (http://www.ln.mid.ru/Brp_4.nsf/arh/8825DB13898CD2E4C325746E0057BB9E?OpenDocument). Этот тезис был почти дословно повторен в «Концепции внешней политики Российской Федерации», утвержденной 12 июля 2008 г.
- 27 <http://www.ves.lv/article/88022>.

ОБЩЕСТВО и ГОСУДАРСТВО в ИНТЕРНЕТЕ: ВЫЗОВ ИЗМЕНЕНИЙ

Алексей Сидоренко

В ближайшее десятилетие Интернет станет наиболее важным фактором, оказывающим влияние на общественно-политическую ситуацию в России. Пока и общество, и государство только осваивают новые технологии, пробуя новые и старые механизмы как для связи между собой, так и для борьбы друг с другом. Государство пытается навязать виртуальной сфере элементы контроля, впрочем, не всегда удачно. Сама по себе виртуальная среда одновременно и ядовита, и созидательна. В ней создаются гражданские и протогражданские образования нового типа: региональные форумы, группы «ВКонтакте», сообщества вокруг тематических проектов. При этом информационное пространство, подверженное манипуляциям, характеризующееся весьма низкой культурой сетевого общения, заставляет многих аналитиков задуматься, способно ли оно внести изменения не только в социальный и политический строй государства, но и в само общество — или, как и другие сферы, оно будет взято под контроль государством.

Пытаясь предсказать, как именно Интернет будет влиять на жизнь россиян, следует иметь в виду две переменные — государство и общество. Под воздействием Интернета и в обществе, и в государстве происходят серьезные изменения. Поскольку у обоих акторов разнятся внутренние политические логики, «реакция на Интернет» порой может быть взрывоопасной. Если децентрализованная структура Интернета позволяет строить более демократическое общество даже в не совсем демократической стране, то при иерархической (а в российском случае — супериерархической) структуре государства возникает условный

рефлекс: заменить на первый взгляд хаотический порядок сетевых взаимодействий централизованной, иерархической моделью. Именно в этом противоречии и существует пространство возможностей, определяющих развитие двух сущностей.

Государство

Интернет в России — уже не статистическая погрешность

На середину 2011 г. Интернетом пользовались около 46%¹ россиян, при этом начиная с 2006 г. активно развивается широкополосный доступ в Интернет, а с 2008-го — мобильный Интернет. Согласно исследованию Фонда «Общественное мнение» к 2014 г. проникновение в Интернет может достигнуть 71% совершеннолетнего населения страны, впрочем, есть все основания полагать, что, достигнув отметки 65–68%, рост аудитории приостановится².

Уровень проникновения мобильного Интернета составляет сейчас 20%³ и постоянно растет⁴. Несмотря на высокие темпы роста, проникновение Интернета в России пока отстает от большинства европейских стран⁵. В последние годы широкое распространение получили блоги и социальные сети, охватывающие около 80% пользователей российского Интернета.

Крупнейшие интернет-порталы уже догнали некоторые федеральные телеканалы: дневная аудитория «Яндекса» составляет 24–26 млн человек⁶, «ВКонтакте» — 20 млн⁷. Российская блогосфера насчитывает более 7,4 млн блогов (в 2008 г. их было почти в два раза меньше — 3,8 млн, а в начале 2000-х годов число блогов и вовсе исчислялось тысячами)⁸. Около 93% русскоязычных блогеров проживают в России, 7% приходится на диаспору.

Четыре основные блог-платформы («LiveJournal», «LiveInternet», «Blogs.Mail.ru» и «Ya.ru») концентрируют 76% всех блогов на русском языке⁹. «Живой журнал» (ЖЖ) продолжает доминировать, прежде всего за счет того, что на нем размещается подавляющее большинство блогеров, пишущих на общественно-политические темы. Однако после двух DDoS-атак¹⁰ на платформу (в апреле и июле 2011 г.) значительное число пользователей «размножилось», создав дублирующие профили в западных социальных сетях «Google+» и «Facebook».

Влияние Интернета на российскую экономику пока относительно невелико. По оценкам «Boston Consulting Group»¹¹ вклад Интернета в ВВП в 2009 г. составил 1,6%, или 2,1% без учета нефтегазовой составляющей (19,3 млрд долл.). По сравнению со среднемировыми значениями

(3,4% ВВП) российский коммерческий Интернет еще остается в когорте отстающих. Против России играют расстояния, плохая инфраструктура, нестабильно работающая почтовая служба (ключевой момент для развития онлайн-покупок). Как и во всем мире, Интернет помогает прежде всего малому и среднему бизнесу, так как позволяет обойти издержки позиционирования и рекламирования товара. Исследователи ВСС планируют увеличение к 2015 г. вклада Интернета в ВВП до 3,7% (5,1% без учета нефтегазового сектора).

Несмотря на относительно небольшое пока влияние Интернета на российскую экономику, можно с уверенностью утверждать, что период, когда интернет-аудитория не превышала статистической погрешности, закончился на рубеже 2009 и 2010 гг.

«Арабская весна», сетевые политики, растущая паранойя

По мере роста роли Интернета власти все чаще говорят об усилении контроля за Сетью. События «арабской весны», а также беспорядки на Манежной площади и в относительно благополучной Англии в очередной раз подогрели тревогу политиков по всему миру (и в России) по поводу устойчивости власти в условиях нарастающего влияния всемирной паутины. В 2011 г. целый ряд российских общественных деятелей (в том числе министр внутренних дел Рашид Нургалиев, генеральный прокурор Юрий Чайка, глава Федерального агентства по делам молодежи Василий Якеменко и др.) высказался за контроль над Интернетом.

Сетевое пространство пусть и поддается манипуляциям, но не так, как телевидение и печатная журналистика. Блогеры и комментаторы сами анализируют новости и создают альтернативные нарративы, подчас очень критичные по отношению к власти. Это особенно видно во время заказных кампаний в традиционных СМИ против популярных блогеров Алексея Навального и Евгения Ройзмана. Очернение этих сетевых политиков идет достаточно успешно по телевидению и в газетах, однако в Сети атаки с применением компромата наталкиваются на почти моментальное разоблачение со стороны объектов нападок. Это делает сетевых политиков более эффективными по сравнению с «традиционными» оппозиционерами.

Несмотря на эти временные победы, кольцо вокруг сетевой свободы сужается, причем делается это путем медленных, подчас незаметных, но стратегически эффективных ходов.

Сокращающееся пространство сетевой свободы

Направления, по которым идет сокращение свободы, можно условно подразделить следующим образом:

- контроль за комментариями на медиапорталах, зарегистрированных как СМИ (Роскомнадзор);
- пресечение «экстремистской» деятельности (прокуратура/полиция/ФСБ);
- слежение за пользователями (полиция/ФСБ);
- стратегический контроль прокремлевских олигархов за ключевыми медиаактивами;
- продвижение идеи «национального суверенитета» в Интернете (Минсвязи/МИД).

В этом списке отсутствует ряд направлений, которые сложно напрямую связать с государством. К ним относится деятельность прокремлевского движения «Наши», представители которого занимаются не только дискредитацией сетевых политиков, но и платным продвижением собственных постов, троллингом¹² и др. Хотя DDoS-атаки на общественно важные сайты в силу децентрализованной природы этих атак сложно напрямую связать с деятельностью государства, именно оно в большинстве случаев оказывается бенефициаром подобных скрытых действий, так как они позволяют нейтрализовать негативную информацию, распространение которой власти стремятся ограничить.

Следует отметить, что продолжает расти не только число направлений по ограничению сетевой свободы, но и число ограничителей — государственных ведомств, в арсенале и компетенции которых имеется возможность удаления сетевых ресурсов. Так, с марта 2011 г. подобные полномочия получила полиция (в рамках закона «О полиции»).

«Экстремистские» комментарии

В отличие от традиционных СМИ интернет-издания относительно свободны, хотя начиная с 2010 г. давление со стороны государства на свободу слова там возросло. В 2009—2010 гг. увеличилось число обвинительных приговоров блогерам по экстремистским статьям, Роскомнадзор получил право выносить предупреждения сетевым СМИ за анонимные комментарии¹³, что повлекло переход сайтов на режим предварительной модерации и переноса дискуссионных площадок на отдельные дискуссионные форумы и т. д.

Более того, в 2011 г. сначала Роскомнадзор, а затем Министерство обороны объявили о тендере на разработку программного обеспечения, позволяющего сканировать и обнаруживать «экстремистские» комментарии автоматически, что дало бы государственным структурам еще больше возможностей не только контроля за собственно «экстремизмом» (как бы ни сомнительно было его определение), но и слежения за сетевыми активистами.

Преследования блогеров

С января 2009 по октябрь 2011 г. было начато 23 уголовных дела против блогеров¹⁴, при этом совершено 12 арестов¹⁵. Несмотря на то что большинство блогеров получают условные сроки, над ними нередко висит опасность реального заключения. В июне 2011 г. блогер Алаудин Дудко, арестованный в 2010 г., был обвинен в хранении взрывчатки и наркотиков и осужден на шесть лет лишения свободы. До этого самый серьезный срок получил Ирек Муртазин, политик и блогер из Татарстана, именно за сетевую активность — два года колонии-поселения (он в дальнейшем был условно-досрочно освобожден).

Большинство персональных преследований блогеров происходит на региональном уровне (особенно когда блогеры критикуют региональную власть). Два наиболее враждебных для сетевой активности региона — республика Коми и Кемеровская область.

Слежение за пользователями опаснее цензуры

Особую обеспокоенность вызывает даже не фильтрация отдельных голосов или давление через хостинговые платформы, а тенденции слежения за пользователями. Случаи с закрытием групп «ВКонтакте» свидетельствуют о пристальном внимании к этой сети со стороны спецслужб. Кроме того, неосторожные высказывания в Сети часто используются для заведения уголовных дел департаментом МВД «Э» (по противодействию экстремизму). Интернет предоставляет феноменальные возможности для слежения, манипуляции и предотвращения сетевого активизма. На наших глазах государственные службы, пусть и неумело, осваивают «темную сторону» Интернета.

Примером нарастающего интереса к оппозиционной активности блогеров стало дело «Яндекс-денег» в апреле 2011 г. ФСБ запросило данные людей, пожертвовавших средства на проект «РосПил» Алексея Навального. Далее, судя по информации СМИ, ФСБ передало персональные данные активистам движения «Наши», которые стали звонить тем, кто поддержал Навального, и выяснять их мотивы. ФСБ не объяснило, ни на каком основании запросило данные у компании «Яндекс», ни по какой причине передало их движению «Наши».

Стратегические риски российских интернет-платформ

Все социальные сети и значительные интернет-издания так или иначе связаны с крупными российскими бизнес-структурами. В мае 2010 г. Алишер Усманов владел 50% компании СУП (оператора крупнейшей российской блог-платформы «Живой журнал»), а также 35% компании «Digital Sky Technologies» (переименована в «Mail.ru Group»),

владеет «Одноклассниками», «ВКонтакте», а также рядом пакетов акций других социальных сетей по всему миру). Михаилу Прохорову принадлежал крупнейший новостной ресурс «РосБизнесКонсалтинг», Владимиру Потанину — 19% акций «Рамблера», а «Газпром-медиа» — «RuTube», российский аналог «YouTube».

Владение не всегда прибыльными интернет-сервисами («Живой журнал», например, показал убытки в 2009–2010 гг.) не влияет напрямую на свободу самовыражения в Интернете, однако создает потенциальные риски для самовыражения пользователей. Как показывает опыт последних нескольких лет, вхождение в состав крупных холдингов не особенно защищает платформы. Даже влияние медиа-империи Алишера Усманова не смогла ни обезопасить «Живой журнал» от атак, ни обеспечить раскрытие преступления, ни даже возбудить соответствующее уголовное дело.

Следует отдать должное интернет-пользователям, которые, несмотря на предпочтение российских (или контролируемых российскими бизнесменами) интернет-площадок, в случае опасности или неработоспособности той или платформы просто перемещаются на другие, часто западные. Наиболее яркий пример: в связи с атаками на «Живой журнал» наиболее популярным блогерами потребовалось чуть больше полутора месяцев, чтобы восстановить свою аудиторию на платформе «Google+».

Влияние на мировую интернет-архитектуру

Попытки современного российского государства ограничить свободу в Интернете не ограничиваются только внутренними мерами. Если введение кириллических доменов в декабре 2010 г. можно рассматривать не только в рамках изоляционистского дискурса, но и как меру, приближающую Интернет к менее грамотным слоям общества, то другие инициативы России по реформированию международного управления Интернетом беспокоят куда больше. Речь идет прежде всего о борьбе за признание понятия «национального суверенитета» в Интернете и «национального сегмента»¹⁶ Интернета, которые, по мнению некоторых экспертов, не только противоречат децентрализованной архитектуре Интернета, но и вообще могут стать долгосрочным риском для его существования как всеобщей сети.

В мае 2011 г. Межправительственная ассамблея СНГ опубликовала рамочный закон № 36-9 «Об основах регулирования Интернета»¹⁷. Закон легальной силы не имеет, но является рекомендуемым шаблоном для подобных законов на пространстве СНГ. Там прописано право государств на аннулирование регистрации доменных имен, «нарушающих национальное законодательство или публичный порядок других государств либо используемых администратором домена для осуществления деятельно-

сти, запрещенной национальным законодательством», т. е. возможность закрытия доменов в других странах по государственному запросу.

В сентябре 2011 г. Россия вместе с Китаем, Узбекистаном и Таджикистаном предложили генеральному секретарю ООН «Международный кодекс поведения в сфере информационной безопасности»¹⁸ (следует отметить, что две страны из числа подписантов, Узбекистан и Китай, признаны правозащитной организацией «Репортеры без границ» «врагами Интернета»). В пункте «С» этого документа подписавшие его страны обязуются «пресекать распространение информации, подстрекающей к терроризму, отделению или экстремизму, а также пресекать распространение информации, подрывающей политическую, экономическую и социальную стабильность, а также духовную и культурную среду», т. е. максимально широкий спектр действий.

Есть все основания полагать, что курс на суверенизацию Интернета — один из долгосрочных факторов, определяющих политическую ситуацию вокруг Сети не только в России, но и за ее пределами.

Основные тенденции: государство

Можно говорить о следующих тенденциях, которые будут обозначать фарватер государственной политики в ближней и среднесрочной перспективе.

Параллельные процессы озабоченности и вовлеченности в виртуальную среду. Среди государственной элиты будут иметь место как рост фактического использования все большего числа интернет-сервисов, так и боязнь, подозрительность к этому медиуму. Одновременность протекающих процессов важна, так как она сама по себе будет ограничивать любые попытки ускорить процесс контроля над Интернетом.

Растущая законодательная и фактическая регуляция Интернета как во внутрироссийском правовом пространстве, так и на мировой арене.

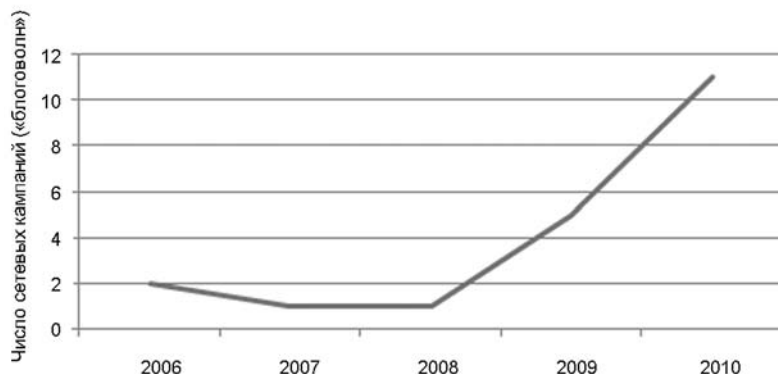
Развитие электронного правительства и государственных услуг продолжит развиваться, но будет тормозиться (по сравнению с другими странами) институциональной структурой бюрократии и внутренним противостоянием в косной чиновной среде.

Общество

Влияние Интернета особенно велико в тех культурах, где традиции свободы и индивидуализма не были сильны¹⁹. Различные эффекты, проявляющиеся в виде эпизодов сетевого активизма, усиления доверия между участниками сетевого общества, неконтролируемого развития и трансформации национальных и локальных идентичностей, а также преимуществ

пешенно молодежной креативности — отголоски глобальных тенденций изменений общества.

РИС.1 Число случаев сетевого активизма, 2006—2010 гг.



Источник: Глобальная база случаев цифрового активизма (составлено М. Джойс). Данные отфильтрованы автором (<http://www.meta-activism.org/data-set>).

Сетевой активизм и краудсорсинг

Американская исследовательница Мэри Джойс пришла к выводу, что число случаев сетевого активизма (блог-кампаний, или, как их называет российский интернет-деятель Марина Литвинович, «блоговолн») растет в России по экспоненте (рис. 1). Вместе с тем повсеместно институционализируются сетевые сообщества, а традиционные общественные движения «выходят в сеть», что в конечном итоге позволяет им находить больше сторонников.

В 2010—2011 гг. получило развитие краудсорсинговых порталов²⁰ — если в 2009-м можно было найти только 2 краудсорсинговых портала, то в 2011-м было создано уже 6 новых, и их общее достигло 14 (табл. 1).

«Блоговолны» и институционализирующиеся сообщества (краудсорсинговые проекты — лишь один пример, существуют и сообщества в ЖЖ, и региональные форумы) являются чрезвычайно важными механизмами и элементами формирования российского сетевого общества. Именно в тесной связи с ними и происходит то, что Сэм Грин (см. его статью в настоящей книге) называет «индивидуальной модернизацией», т. е. выбор автономных индивидуальных стратегий. При этом внутри сообществ происходит не только индивидуальная модернизация, но

ТАБЛИЦА 1. *Гражданские краудсорсинговые порталы*

2009	2010	2011 (III квартал)
88003333350.ru (сейчас картанарушений.рф)	dalslovo.ru	vzyatochnik.info
taktaktak.ru	rospil.info	roskomvzyatka.ru
	democrator.ru	gdecasino.org
	streetjournal.org	rynda.org
	lizaalert.org	rosyama.ru
	russian-fires.ru	ушахи.рф

Примечание. Список может быть неполным и не включать менее крупные порталы.

и модернизация (а точнее, строительство заново) новых общностей. Но в отличие от проникновения в Интернет эта тенденция остается пока на уровне статистической погрешности — модель может заработать, а может стать лишь элементом сетевой культуры рубежа 2000-х и 2010-х годов.

Создание новых пространств

Распространено мнение, будто «уход в сеть» — это своего рода внутренняя эмиграция, форма эскапизма, которая в конечном счете отрицательно влияет на политические и социальные изменения офлайн-мира (реального) мира. Но, как мы видим на примере Германии²¹ и других стран, где процессы сетизации политики зашли дальше, чем в других государствах, политика будущего неотделима от сетевой агитации, сетевых дебатов, общности вопросов, которых можно обозначить словами «парадигма интернет-политики».

Россияне, сами того не ведая, не эмигрируют (и даже те, что эмигрирует в реальной жизни, по большей части остаются в российском, русскоязычном виртуальном пространстве). Они создают новые виртуальные пространства. И именно в них протекают весьма интересные процессы обмена ценностями, опытом между теми, кто остался, и эмигрантами.

Кстати, участие эмигрантов из арабских стран в Европу оказало влияние и на сетевую агитацию во время «арабской весны»²², и на освещение этих событий на Западе. Эмигранты-блогеры навели своего рода мосты, знакомя с западными ценностями и стандартами своих соотечественников, не имевших иной возможности узнать о демократии и правах

человека. Хороший пример — Сами Бен Гарбия, редактор тунисского портала «nawaat.org», который до революции в Тунисе вынужден был почти 14 лет жить в эмиграции и только после событий зимы и весны 2011 г. смог вернуться на родину. Его сайт был чрезвычайно важен (позднее его заслуги были отмечены премией «Репортеров без границ») в освещении самосожжения тунисского торговца фруктами Мухаммада Буазизи и последующих акций протеста, изменивших ситуацию в стране.

По мере того как происходит эмиграция²³ (в первую очередь, разумеется, «мягкая», т. е. без смены официального гражданства) из России, число людей, готовых рассказать о жизни за рубежом, увеличивается. Конечно, далеко не все они понимают важность демократии и прав человека и скорее руководствуются материальными приоритетами, однако они видят другую действительность.

Концентрация в одном виртуальном месте все большего числа россиян создает ситуацию, когда сторонники либеральной модели развития имеют возможность не просто выражать свои идеи, но и доминировать.

Еще один эффект — использование онлайн-площадки для выбора избирательной стратегии, чего не было в предыдущем электоральном цикле. В течение лета 2011 г. многие именитые блогеры и «традиционные» политики активно участвовали в определении стратегии — бойкотировать выборы («Нах-нах» и др.) или голосовать за любую партию, кроме «Единой России» («вариант Навального»). Вполне возможно, что в дальнейшем подобные совместные и, главное, свободные дискуссии смогут значительно влиять на поведение «сетевого общества».

Новое поколение протополитиков

В условиях контролируемых медиа Интернет играет роль отдушины (если воспользоваться образом Григория Асмолова), куда устремляется энергия российских активистов, не имеющих возможности реализовать себя в «настоящей» жизни (без кавычек не обойтись, потому что для многих людей сетевая жизнь стала настоящей). Подобные активисты при этом описывают удивительную траекторию — становятся популярными в Сети, бывают замечены на федеральном уровне, а затем кооптируются в региональную или федеральную элиту. Если кооптация не удастся, этих новых лидеров общественного мнения начинают преследовать.

Крайний случай наблюдается в Белоруссии, где после подавления всей возможной оппозиции спецслужбы пришли за модераторами революционных групп «ВКонтакте», имеющих весьма внушительные размеры — 100—200 тыс. членов.

Многие сегодняшние модераторы совсем не политических сообществ и форумов по своей сути протополитики. Очень часто это независимые, критические по отношению к власти люди, которые старательно

отстраняются от политики, как, например, «синие ведерки». Дело в том, что цена участия в политической жизни слишком велика — это и очернительские кампании в традиционных СМИ, с которыми сетевые активисты еще могут кое-как справиться, и вполне реальные уголовные дела (как в случае с Навальным, в отношении которого все еще ведется расследование в Кировской области).

В ситуации, когда рейтинги и «Единой России», и Путина падают, а вся «традиционная» оппозиция дискредитирована и большинство оппозиционных политиков имеют отрицательный рейтинг²⁴, образуется «черная дыра» в репрезентации среднего класса (по Михаилу Дмитриеву). Именно ее могли бы заполнить сетевые пока еще протополитики. Протополитики, часто популярные блогеры или модераторы сообществ, обладают транспарентностью и доверием читателей.

Навальный, федеральная известность которого едва ли отображается в опросах Левада-Центра, — один из наиболее ярких примеров протополитика (а по большому счету уже настоящего политика). Не сделав карьеры в «традиционной» политике (мало того, его изгнали из наиболее либеральной партии, а движение «Народ» вообще не имело популярности), он стал чрезвычайно популярным в сети. Несмотря на то что самого Навального знают около 6% россиян, рожденный им слоган «партия жуликов и воров» знаком по меньшей мере 31% населения²⁵.

Десакрализация понимания власти

Один из эффектов Интернета и интернет-сервисов — начинающееся осознание аксиомы «Код — это закон» и понимание многих вещей, в том числе государственной службы как сервиса (чрезвычайно важный психологический переход, необходимый для десакрализации власти). Притом не просто сервиса, а интернет-сервиса, где пользователи (граждане) не так уж далеки от администраторов (чиновников). Именно в такой логике создан ряд проектов, таких как «rosyama.ru», «streetjournal.org», «terrорn.ru/roads».

Наиболее серьезное осознание этого явления представлено в книге «Облачная демократия» уральского политика Леонида Волкова. Сетевые активисты применяют понятные им онлайн-технологии для создания альтернативных форм самоуправления. Подобные формы значительно более эффективны и прозрачны по сравнению с традиционными механизмами государственного управления. Этот контраст, очевидный все более широкому кругу лиц, с одной стороны, подрывает поддержку чиновничьего класса, а с другой — толкает к осознанию необходимости изменений в государстве.

Важной попыткой перевоображения (re-imagination) демократии является краудфандинг — сетевой сбор средств. Особенностью 2011 г.

стал успех краудфандинговых кампаний (сбор средств на проект «Рос-Пил», а также на публикацию доклада Немцова), собравших в общей сложности рекордные для российского сетевого активизма 8 млн руб. Это не совсем тенденция, так как другие подобные проекты не увенчались успехом (например, сбор средств для «Ежедневного журнала», сайта «олдмос.ру» и др.). После успеха Навального Госдума приступила к реформированию законодательства об электронных деньгах, очевидно, с целью сокращения потенциала возможностей сетевого краудфандинга. Однако сами по себе эти феномены вселили уверенность в интернет-политиков и показали, что в виртуальной России возможна «идеальная демократия», основанная на добровольных пожертвованиях граждан.

Основные сценарии

Если в конце 2010 г. выбор того, каким должны быть сетевое общество и ситуация с Интернетом, был за государством (тогда я предложил сравнение Китая и Эстонии как двух полярных стратегий по отношению к Сети²⁶), то теперь мяч на стороне общества.

В 2011 г. государство решило не предпринимать резких движений и, несмотря на медленный крен в сторону китайского варианта (ограничение сетевых свобод), оставалось в границах «инерционного варианта» развития (частичное ограничение свобод, независимое развитие сетевого общества).

В целом множество сценариев, связанных с Интернетом, политической и обществом, можно представить в виде череды развилок (рис. 2).

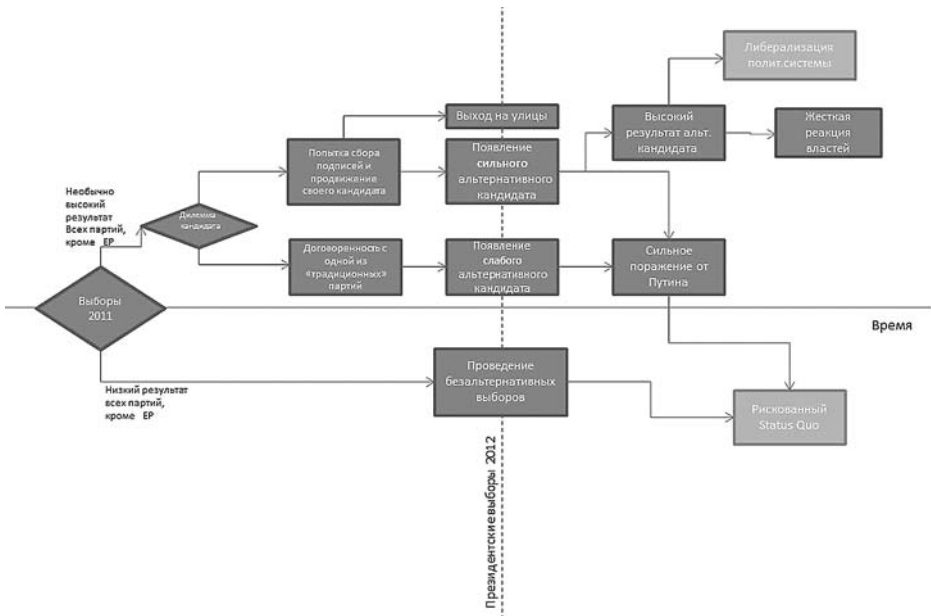
Очевидно, что это аппроксимация, и реальная жизнь сложнее.

1. Первая развилка будет после выборов 2011 г. Станет понятно, проявит ли себя солидаризация сетевого общества в виде необычно высоких показателей партий, отличных от «Единой России». То есть, другими словами, сможет ли «вариант Навального» отразиться в результатах выборов. Если не сможет, то это прямая дорога к проведению безальтернативных президентских выборов.

Если на этой первой развилке «опция Навального» не увенчается успехом и президентские выборы пройдут в безальтернативном режиме, есть все основания ожидать возобновления состояния, которое можно условно назвать «рискованным статус-кво», причем степень рискованности будет возрастать с увеличением возраста Путина. Интернет-риски в этом случае связаны с националистической и/или неонацистской мобилизацией и ее вспышками, привязанными к эпизодам этнического насилия, а также с выбросами гражданской (не националистической) активности в результате различных чрезвычайных ситуаций природно-

го и техногенного характера либо неудачной экономической политики. Опасность «рискованного статус-кво» в том, что в рамках этого состояния стихийные акции, не канализированные ни в какие государственные или общественные каналы, могут появляться по любому поводу (притом не только в авторитарных странах, но и в относительно демократических; пример — США с движением «OccupyWallStreet»).

РИС.2 Возможные сценарии развития политической ситуации в связи с Интернетом и обществом, 2011—2012 гг.

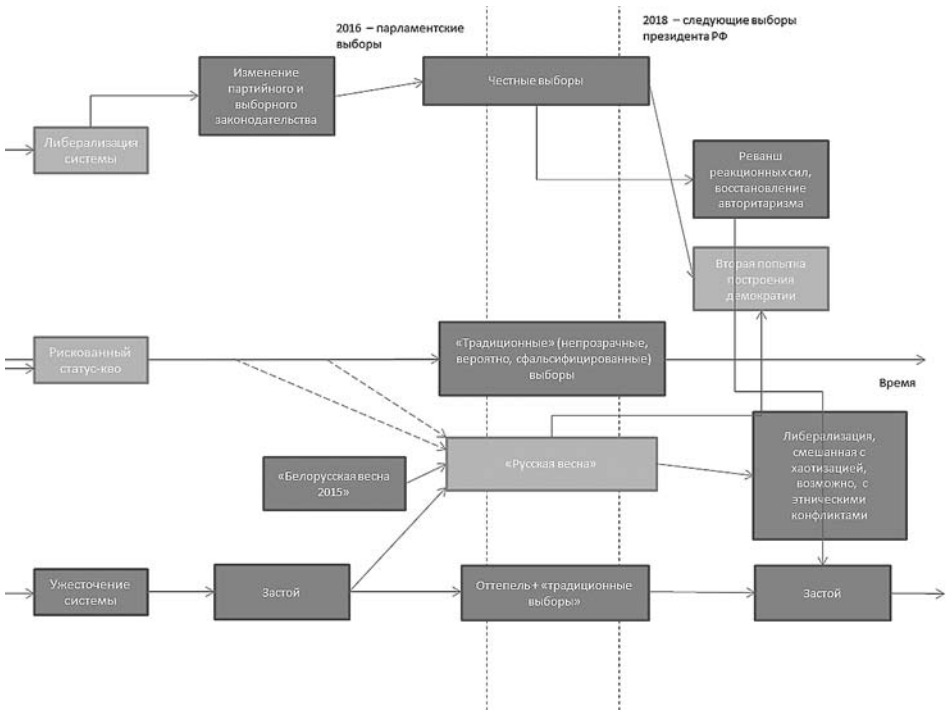


2. Если предположить, что на первой развилке победит «опция Навального» и «Единая Россия» получит неожиданно мало голосов (речь идет не о поражении, а просто о результате ниже 45–50%, что в символическом смысле будет означать значительное ослабление позиций правящей партии), ситуация может развиваться следующим образом. Вдохновившись собственными успехами, солидаризированное сетевое общество окажется в затруднении на президентских выборах («дилемма кандидата»): либо попытаться всеми силами собрать необходимое количество подписей (как показал опыт ПАРНАСа, возможности Центризбиркома забраковать подписи очень велики), либо договариваться

с одной из «традиционных» партий, и здесь риск потерять контроль (как в случае с «Правым делом») будет перманентно велик.

3. Договоренность с одной из партий будет означать скорее всего слабого кандидата и, как следствие, безоговорочную победу Путина на выборах, что, в свою очередь, вновь приведет к ситуации описанного выше «рискованного статус-кво».

РИС.3 Возможные сценарии развития событий, 2012—2020 гг.



Можно, однако, предположить и другой вариант. «Сетевая оппозиция» откажется от компромиссов с одной из партий, путем сетевой мобилизации соберет подписи (объем блогосферы — около 7 млн плюс около 112 тыс. активных блогеров, и современные технологии позволяют это сделать) и выдвинет своего кандидата. Если подписи будут приняты Центризбиркомом, то кандидат от сетевой оппозиции пойдет на выборы, если нет — вполне вероятны выступления на улицах, может быть, не сразу, а ближе к лету.

4. Если кандидат от «сетевой оппозиции» сильно проиграет Путину, то это на какое-то время ощутимо ударит по самой идее сетевой мобилизации (однако самоуверенность достаточно быстро восстановится). Если же альтернативный кандидат наберет символически много (т. е. 20—25%), это выведет уже на следующую развилку: либо власти сразу после выборов зачистят все сетевое пространство, либо, что менее вероятно, пойдут на уступки и либерализуют политическую систему.

Ситуация после 2012 г.

Если «входных точек» в 2012 г. три, очевидно, что по мере удаления в будущее число вариантов и комбинаций вариантов будет увеличиваться (рис. 3).

В двух случаях («ужесточение системы» и «рискованный статус-кво») есть вероятность перехода на повторяющийся, циклический сценарий. В случае с «ужесточением системы» — это цикл «застой — оттепель — застой», который потенциально может продолжаться в пределах одного кондратьевского цикла (т. е. до 2030 г.)²⁷. После окончания данного кондратьевского цикла изменения представляются неминуемыми, но их анализ выходит за принятые нами временные рамки.

В пределах нашего горизонта планирования единственным нарушением способна стать ситуация 2015—2016 гг., когда президентские выборы в Белоруссии могут спровоцировать «белорусскую весну» и победу альтернативного кандидата. Вместе с демографическими изменениями и возможным ухудшением экономической ситуации это может спровоцировать «демонстрационный эффект» («арабская весна» распространялась именно за счет демонстрационного эффекта) и привести к «русской весне» в России. Именно «русской», так как есть основания полагать, что в связи с ужесточением системы после 2012 г. выживет только националистическая политическая культура, в то время как либеральная будет окончательно задавлена и/или выдвлена за пределы страны. Ее участие в «русской весне» может привести как к хаотической либерализации и демократизации, которая сменится либо этническими конфликтами (сербский сценарий), либо (что, впрочем, весьма маловероятно) к построению демократического общества по образцу восточноевропейских национальных государств (чехословацкий сценарий). В любом случае можно ожидать, что ужесточение системы в 2012 г. способно привести к территориальным изменениям в 2018-м.

Вполне возможно, что состояние «рискованного статус-кво» также станет циклическим и будет воспроизводиться до 2020 г. и далее. Рискованность заключается в постоянной опасности свернуть к варианту «русской весны». Но это представляется менее вероятным, чем в случае с ужесточением политической ситуации после 2012 г. Отсутствие

реформ в этот период будет усиливать риски. Выборный период в этом случае будет пройден с использованием «традиционных» выборных технологий.

В случае либерализации системы в 2012 г. следует ожидать изменения партийного и выборного законодательства, проведения альтернативных выборов в 2016—2018 гг. Однако не исключено, что посредством выборов к власти могут прийти реваншистские силы, которые будут в состоянии вернуть страну в состояние застоя на самовоспроизводящийся цикл «застой-оттепель» с той лишь разницей, что подобный режим будет действовать, пока сохраняются существующие технико-экономические реалии (т. е. до 2030—2040 гг.). Если этого не произойдет, Россия может впервые за много лет попытаться построить демократию заново. Найти этот путь даже в череде предельно упрощенных развилок непросто, однако представляется (и в данном случае автор не скрывает своих продемократических настроений), что это будет единственно возможный сценарий успешной и бескровной интеграции страны в субпланетарную систему глобального демократического управления, которая к тому моменту будет охватывать наиболее развитые макрорегионы Земли.

Примечания

- 1 http://bd.fom.ru/report/cat/smi/smi_int/pressr_150611.
- 2 Вывод сделан автором на основе анализа структуры расселения и половозрастной структуры.
- 3 <http://rumetrika.rambler.ru/review/0/4544>.
- 4 Особенно важен мобильный Интернет для села, где в силу многих причин проведение широкополосного доступа слишком дорого.
- 5 <http://rumetrika.rambler.ru/review/0/4560>.
- 6 <http://advertising.yandex.ru/advertiser/research/tns.xml>.
- 7 <http://www.liveinternet.ru/rating/ru/meeting/day.html>.
- 8 http://download.yandex.ru/company/yandex_on_blogsphere_spring_2009.pdf.
- 9 http://download.yandex.ru/company/yandex_on_blogsphere_spring_2009.pdf.
- 10 DDoS — Distributed Denial of Service, атака на вычислительную систему с целью довести ее до отказа, т. е. создание таких условий, при которых обычные пользователи системы не могут получить доступ к предоставляемым системой ресурсам (серверам) либо этот доступ затруднен.
- 11 Россия онлайн: влияние Интернета на российскую экономику / The Boston Consulting Group // <http://www.bcg.ru/documents/file79165.pdf>.

- 12 Троллинг — размещение провокационных сообщений с целью вызвать конфликты между участниками, взаимные оскорбления, вывести дискуссию из цивилизованного русла и, как максимальный результат, — скомпрометировать автора исходного сообщения.
- 13 Даже обещание разобраться в этом вопросе, данное Дмитрием Медведевым блогерам в апреле 2011 г., не улучшило ситуацию.
- 14 Расчеты автора.
- 15 Включая арест активистов группы «Война», основным каналом распространения информации об акциях которой был Интернет.
- 16 Национальный сегмент Интернета понимается как «домены, признанные в установленном национальным законодательством порядке национальными доменами государства, интернет-ресурсы, расположенные в иных доменах или не относящиеся к каким-либо доменам, хостинг которым предоставляется на территории государства, а также сети связи национальных операторов связи, предоставляющих услуги по доступу в Интернет» (модельный закон Межпарламентской ассамблеи СНГ «Об основах регулирования Интернета», ст. 2).
- 17 <http://www.iacis.ru/html/?id=22&pag=792&nid=1>.
- 18 <http://blog.internetgovernance.org/pdf/UN-infosec-code.pdf>.
- 19 Речь идет о своеобразном «эффекте базы». В тех культурах, где свободное общение и отсутствие иерархии не были характерны, Интернет оказал наиболее шокирующее воздействие, о чем свидетельствуют события «арабской весны».
- 20 Краудсорсинг — передача определенных производственных функций неопределенному кругу лиц на основании публичной оферты, не подразумевающей заключение трудового договора.
- 21 В сентябре 2011 г. Пиратская партия Германии, осуществлявшая агитацию только в Интернете и занимающаяся преимущественно вопросами, важными для интернет-парадигмы, набрала 8,5% на выборах в городской совет Берлина, обогнав члена коалиции Ангелы Меркель.
- 22 К сожалению, подробного исследования, подтверждающего этот тезис, пока нет. Он основан на наблюдениях автора в январе-феврале 2011 г.
- 23 http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/256238/neuyutnaya_rossiya.
- 24 <http://www.levada.ru/press/2011032507.html>.
- 25 <http://www.levada.ru/press/2011050501.html>.
- 26 Сидоренко А. Настоящее и будущее российского Интернета: существующее положение, региональная проекция, перспективы // <http://ecsocman.edu.ru/data/2011/03/17/1268219842/Pages%20from%20vom3-5.pdf>.
- 27 С учетом предыдущих политических изменений, связанных с окончанием/началом экономических циклов, представляется логичным предположить, что любая авторитарно навязанная политическая цикличность будет конечна в рамках только одного кондратьевского цикла.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Мария Липман, Николай Петров

Осенью 2011 г. Россия вступила в турбулентный период политического развития, связанный с думскими и президентскими выборами, а также с изменением общей конфигурации власти. Политическая динамика при этом резко ускорилась и усложнилась. То, что было написано к ноябрю, сейчас, в конце декабря, когда дописывается это заключение, воспринимается местами как анахронизм, но отчасти как прозрение. Обдумывая сценарии развития страны, мы рассматривали возможность некоторых событий, случившихся в конце года, (например, схлопывание тандема, политический кризис и начало политической модернизации), впрочем, относя их, как и описанную нами «революцию блогеров», на период после выборов 2012 г. Других событий из числа тех, что случились в ноябредектябре 2011 г., мы не предполагали. Важно, однако, что сценарии — это не прогнозы и тем более не предсказания. Поэтому ни сами сценарии, ни положенные в их основу представления об устройстве системы и основных трендах ее внутреннего развития, ни изменения внешней рамки не должны меняться в зависимости от событий за окном. Поэтому мы сочли возможным предложить читателю результаты анализа в том виде, в каком они были сформулированы еще до событий самого последнего времени.

При этом результаты выборов в Госдуму, как и массовые социальные протесты и предложенные властью политические реформы, несомненно, влияют на характер будущего развития страны. При сценарном анализе серьезная методологическая проблема связана с тем, что, разрабатывая сценарии, мы смотрим «снизу», с позиции сегодняшнего дня, а потому нам трудно увидеть переломы трендов. Выход в том, чтобы подняться «выше», чтобы были видны и начало, и конец пути, либо строить предположения относительно направления развития на основе информации от «смежников» — экономистов, социологов, политологов. Сказать, что инерционный сценарий — самый вероятный, значит не сказать ничего. Инерция может быть поступательной или колебательной; есть инерция организма и инерция машины, инерция процессов собственного развития и развития окружающего мира.

«Мы видим будущее лишь как неясные очертания, — писал Роберт Конквест. — История учит нас, что иной раз даже самые незначительные обстоятельства или поступки могут повернуть ход событий»¹. Одним из таких событий можно считать «рокировку» Путина и Медведева, объявленную в конце сентября 2011 г. Но хотя рисовать картину будущего — дело, действительно, безнадежное, тем не менее кое-что о будущем России можно сказать уже сейчас. Во-первых, эпоха Путина закончилась. Из этого не следует, что сам он немедленно отойдет от власти. Однако политическая и экономическая система, построенная под руководством Путина в 2000-х годах, себя исчерпала; она неадекватна стремительно меняющимся условиям и для удержания власти требует существенной перестройки, признаки которой уже появляются. Посмотрим на политическую систему и систему управления, сложившиеся в условиях крайне благоприятной для российского бюджета финансовой ситуации: тогда благодаря растущим сырьевым ценам приток средств все время увеличивался, обеспечивая быстрый рост экономики. Для власти это создавало возможность в любой момент купить все, что нужно: доверие граждан и решение любых возникающих проблем. В результате политическая система и система управления, с одной стороны, были предельно примитивизированы, а с другой — стали чрезвычайно громоздкими, поскольку при плохо работающей системе для каждого отдельного случая выстраивалась своя индивидуальная схема управления. Это делает неизбежным изменение системы, в первую очередь ее усложнение.

Альтернативой модернизации, заболтанной, как когда-то перестройка, уже не является статус-кво. Система не может оставаться в неизменном состоянии и, если не прилагать специальных усилий, обречена на деградацию.

Система внутренне не однородна, она сочетает в себе элементы разных систем, не всегда хорошо пригнанные друг к другу. Она не обладает цельностью, лишена важных механизмов самовоспроизводства и в этом смысле имеет неустойчивую, переходную природу, причем переход, о котором идет речь, происходит одновременно и разнонаправленно.

Чем дольше удержание власти остается главной целью российско-го руководства, а его действия носят ситуативный и реактивный характер, тем более вероятно, что развитие будет происходить через кризис или целый ряд кризисов, первый из которых уже начался в конце 2011 г. Кризис может способствовать либо укреплению системы, в том числе посредством ее усложнения, либо привести к утрате контроля над страной и заменой самой системы на новую. Предупреждать власти об этой угрозе уже поздно, а взывать к их ответственности перед гражданами — дело неблагодарное. Не менее неблагодарное занятие — пытаться сегодня угадать, как будет развиваться кризис. Более плодотворным пред-

ставляется, не выходя за академические рамки, подробно разобраться в том, какие факторы определяют развитие России сегодня, какие разработки ей предстоят, какие риски возникают на том или ином пути. Проблема соотношения дескриптивности и прескриптивности в сценарных разработках решена нами скорее в пользу первого подхода, что позволяет читателю сформировать собственное мнение относительно будущего страны, в том числе и отличное от мнения авторов.

Развитие многомерно и многовариантно, и попытка ретроспективного анализа заведомо упрощает картину. Оглядываясь назад, естественно прийти к выводу, будто реализовавшаяся траектория была задана с самого начала и тем самым является единственно возможной. Подобное представление не совсем верно и даже просто ошибочно: в этом нетрудно убедиться, если выбрать какую-то точку в прошлом, отвлечься от реального хода событий и попытаться выстроить сценарий развития до настоящего момента. В действительности во всякое время сосуществуют и взаимодействуют различные тенденции и возможности, и какая из них в конце концов возобладает, не очевидно и не предопределено. Это дает основания для некоторого оптимизма в отношении будущего России, хотя в ходе работы над проектом оно не вызывало воодушевления ни у одного из участников. С другой стороны, потенциальная вариативность будущего не позволяет ограничиться рассмотрением двух-трех вариантов по привычной схеме «лучше — хуже — без существенных изменений», заставляя вместо этого анализировать более разнообразный спектр возможностей.

Сценарии-2020

При рассмотрении возможных траекторий развития страны до 2020 г. помимо собственно сценариев большое значение имеют общая рамка и ряд ключевых элементов: драйверы, триггеры, разработки, риски.

Внешние рамки

В качестве основной внешней рамки выступают прежде всего общий мировой политический и экономический порядок, а также то место, которое в нем занимает Россия.

Российская экономика и, как следствие, политика сильно зависят от мировой экономики и прежде всего от конъюнктуры цен на минеральное сырье, особенно на углеводороды. Влияние последних является не только нелинейным, но и не однонаправленным. Так, высокие и растущие цены могут не только вести к усугублению «российской болезни», связанной с примитивизацией экономики, а также всей политической системы; дру-

гим результатом высоких цен на энергоносители может быть замедление мирового экономического развития и снижение спроса на сырье, что, в свою очередь, способно подорвать базу для самой сырьевой модели.

Чрезвычайно важны и процессы, происходящие в постсоветском пространстве включая ближайших соседей России, — иногда они выступают как дополнительный источник силы (общий с Россией рынок труда, капитала, потребительский рынок), а иногда и слабости (конкуренция за рабочую силу, за внимание Запада).

В отличие от Советского Союза Россия — открытая система, и сейчас ей приходится жестко конкурировать не только за привлечение финансового и человеческого капитала извне, но и за удержание собственного капитала.

Драйверы

В качестве главных драйверов, обуславливающих изменения системы, могут выступать, с одной стороны, экономика, которая для поддержания системы на плаву должна обеспечивать постоянно растущий приток финансовых ресурсов, с другой — управление, которое необходимо совершенствовать, поскольку эффективность системы неуклонно снижается. Эти два фактора взаимосвязаны: отсутствие прироста финансовых ресурсов и невозможность компенсировать растущую управленческую неэффективность способствуют нарастанию напряжений в системе и подталкивают к реформам. При этом даже небольшой сбой как в экономике, так и в управлении может привести к серьезному системному кризису и переходу на другую траекторию.

Для системы характерна реактивная модель развития. Собственной, внутренней энергии для развития системы сейчас нет ни у элит, ни у граждан. Нет и механизма, который в случае появления этой энергии способствовал бы ее направлению в конструктивное русло.

Триггеры

Триггерами, приводящими в действие механизмы изменений, могут служить в первую очередь управленческие сбои и внутренние политические кризисы, а также выбросы накапливающихся внутренних напряжений в системе. К последним относятся нарастание межэтнической напряженности и переход в пике развития на Кавказе. Триггером может стать не только срыв резьбы, но и попытка закручивания или, наоборот, ослабления гаек. Системному сбою с выходом на неинерционные сценарии развития может способствовать и асинхронность изменений и действий различных частей системы. Подобный ход событий возможен в результате развития политического кризиса конца 2011 г. и предстоящего в 2012—2013 гг. перехода к более жесткой социальной полити-

ке в ситуации неразвитых политических партий и отсутствия каналов сброса социального напряжения. Сильным триггером могут оказаться и относительно свободные выборы, как это произошло в 1989 г. При этом не обязательно, чтобы произошел один мощный толчок, — достаточно, чтобы наложилось друг на друга несколько факторов, толкающих систему к изменениям.

Риски

Внешние риски связаны с экономической и политической дестабилизацией в мире, будь то экономический кризис или падение спроса и цен на ресурсы, что, как показали события 2008—2009 гг., очень больно ударяет по российской экономике; еще одним внешним риском является серьезная дестабилизация на российских границах, особенно опасная в Центральной Азии.

Кризис могут также вызвать многочисленные внутренние риски, среди которых одним из самых существенных представляется узел проблем Северного Кавказа (дальнейшая эскалация напряженности и террористической активности в северокавказских республиках, обострение межэтнических конфликтов, масштабные теракты в Москве и других центрах). Заметим, что во многом это просто доведенные до крайнего выражения общероссийские проблемы: слабость институтов, коррупция и др. Кроме того, причиной кризиса могут стать техногенные аварии и катастрофы из-за изношенной инфраструктуры. К последним примыкает и деградация социальной инфраструктуры, прежде всего в сферах здравоохранения и образования, где ухудшения, копившиеся в течение последних двадцати лет, в грядущем десятилетии могут привести к скачкообразному падению. Заметим, что и финансовые, и управленческие инструменты не могут ни предотвратить, ни существенно ослабить негативные последствия описанных вызовов, зато при неудачном стечении обстоятельств могут их серьезно усугубить.

Из краткого обзора рисков следует, что в горизонте предстоящих десяти лет сохранить статус-кво принципиально невозможно, и события конца 2011 г. стали ярким подтверждением этого вывода. Если же исходить из обратного и не готовиться к серьезным испытаниям, которые ждут нас завтра, то негативные последствия окажутся еще более серьезными.

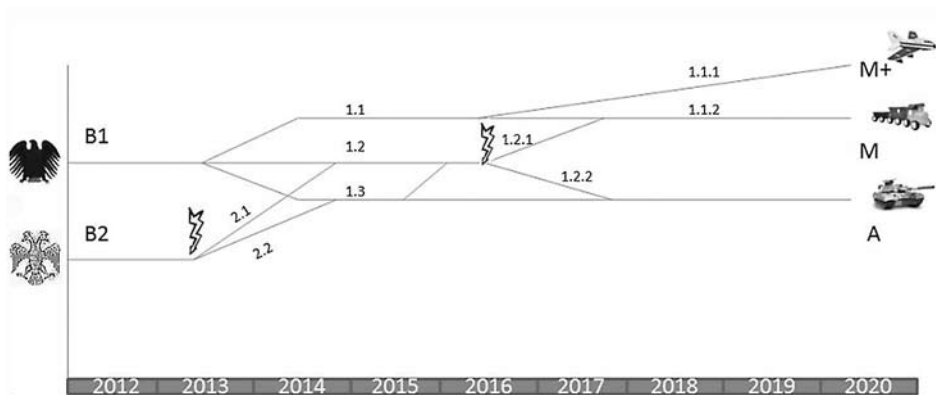
Если рассматривать риски в исторической перспективе, то видна их необыкновенная устойчивость: гоголевские дураки и дороги актуальны и сегодня, без малого двести лет спустя, только теперь они называются управлением и инфраструктурой. Есть и новые риски, прежде всего связанные с глобальным миром: массовый отъезд наиболее продвинутой части населения, зависимость от внешних рынков.

Развилки

Хронологически самая близкая «плановая» развилка для России — выборы 2012 г. Исходной установкой нашего анализа было то, что Владимир Путин и после 2012 г. останется российским лидером. При этом рассматривались два варианта:

- В1. Позиции формального и реального лидера совмещаются.
- В2. Формальный и реальный лидеры остаются разными людьми².

РИС.1 *Сценарное дерево. На входе: В1 — моноцентристское лидерство; В2 — тандем; на выходе: М+ — неконтролируемая модернизация; М — умеренная модернизация; А — авторитаризация*



Второй сценарий представлялся менее реалистичным, поскольку он затруднял или даже блокировал возможности маневра в политической сфере. При этом опцией статус-кво являлось не сохранение изначальной конфигурации тандема, поскольку если бы Дмитрий Медведев оставался президентом на второй срок, это существенно усиливало бы позиции его лагеря. Статус-кво предполагал бы замену формального лидера.

Первый вариант мог реализовываться разными способами включая возвращение Путина на пост президента: «по-грузински», т. е. путем изменения Конституции с превращением премьера в формального лидера, или «по-советски», если реальным главой страны становится генеральный секретарь «партии власти» (Путин).

В зависимости от избранного варианта темпы, глубина и сам характер политической модернизации могут быть различны.

Следующая развилка приходится на 2013–2014 гг. (или раньше), когда власть будет вынуждена перестраивать социальную политику,

сокращая расходы в соответствии с экономическими возможностями государства. Как следствие будут перестраиваться и отношения власти с обществом. На этом этапе В1 может реализовываться тремя путями:

- В1.1. Реактивная модернизация.
- В1.2. Стагнация с элементами политической модернизации.
- В1.3. Усиление авторитарных тенденций (авторитаризация).

В1.1. Реактивная модернизация. Присоединение к ВТО, ОЭСР, развитие Таможенного союза усиливают значение внешних рамок, уменьшают возможности изменения правил игры на ходу, ослабляют произвол в отношении бизнеса, усиливают конкуренцию. Правоприменение цивилизуется не только вследствие прихода иностранных игроков, но и в силу ослабления жесткой смычки «власть — бизнес». Усиливается роль судебной и представительной властей, публичной политики. Представленные в Госдуме политические партии получают свои доли постов в правительстве. Растет значение выборов, растет число выборных должностей. Восстанавливаются и элементы федерализма: укрепляется налоговая база регионов, возвращаются прямые выборы глав регионов, меняется порядок формирования Совета Федерации. Происходит перераспределение функций между уровнями власти сверху вниз, укрепляется местное самоуправление. При росте реальных доходов граждан происходит увеличение ставок налогов, усиливается их дифференциация.

В1.2. Стагнация с элементами политической модернизации. Это инерционный вариант. При сохранении рамки, определяемой жестким контролем государства в лице исполнительной власти за бизнесом и обществом, происходит некоторое усиление элементов публичной политики. Это использование праймериз, возврат к прямым выборам мэров и отказ от чисто пропорциональной избирательной системы на нижнем (муниципальном), среднем (региональном), а то и высшем уровнях. Могут быть либерализованы и другие элементы избирательной системы: порядок регистрации, высокие пороги и пр. При сохранении сверхцентрализованной бюджетной системы и общего порядка назначения глав регионов механизмы финансовой помощи совершенствуются, а интересы региональных политических элит учитываются полнее.

В1.3. Авторитаризация. Власть прибегает к полицейским методам решения возникающих проблем включая подавление социального недовольства. Происходит консервация партийной и избирательной систем с превращением выборов в ритуал, служащий лишь легитимации власти. Закручиваются гайки в системе образования с усилением элементов унификации и промывания мозгов. «Наши», «Молодая гвардия “Единой России”» и другие молодежные организации превращаются в подобие комсомола и активно используются в качестве инструмента контроля за молодежью и оказания давления на элиты в духе «культур-

ной революции». Происходят укрупнение регионов, перенарезка границ. Ужесточается режим въезда и выезда из страны. Внешняя политика становится более конфронтационной.

Во всех трех вариантах представляются практически неизбежными некоторый рост политической конкуренции, выстраивание механизмов представительства и согласования интересов основных групп (включая региональные). В случае авторитаризации это превращается в деструктивный фактор, подрывающий основы персоналистского и унитаристского режима. Возможен и вариант стремительного маневра с шоковой терапией и возвратом к патерналистской модели, но на более низком уровне.

Второй вариант, в котором формальные и неформальные полномочия остаются разделенными, не дает возможности осуществлять даже минимально необходимую политическую модернизацию. Через кризис и раскол элит он выходит на сценарий В1.2 или даже В1.1, что менее вероятно.

Третья «плановая» развилка связана с выборным циклом 2016—2018 гг. Реактивная модернизация (В1.1) может продолжаться, оставаясь под контролем правящих элит (В1.1.2), а может стать *модернизацией*+ «по-горбачевски» с выходом процесса из-под контроля сверху (В1.1.1). Стагнация (В1.2) через экономические и политические кризисы переходит либо в *умеренную модернизацию* (В1.1.2), либо в *авторитаризацию* (В1.2.2).

На выходе, таким образом, мы имеем в качестве базового сценария *умеренную модернизацию* (В1.1.2—В1.2.1), *модернизацию*+ (В1.1.1) и *авторитаризацию* (В1.2.2).

Реактивная модернизация предполагает расшивку наиболее очевидных узких мест существующей политической системы при сохранении ее общей конструкции, изменение рамки и практик с усилением роли и самостоятельности политических партий и публичной политической конкуренции как внутри «Единой России», так и между нею и другими партиями. Восстанавливаются и элементы федерализма включая прямые выборы глав регионов (или, возможно, более полный учет мнения региональных элит при выдвижении кандидатов) и превращение верхней палаты Федерального собрания в реальный орган регионального представительства. В экономике уменьшается и приобретает более рыночный характер присутствие государства.

Кризисы возможны вследствие неравномерности движения по каждому из направлений перемен, а также из-за нарастания противоречий между ними.

При сохранении контроля за партиями сверху невозможно построение реальной двухпартийной системы. Вырваться из рамок управляемой

модернизации можно благодаря ослаблению системы с расколом элит и апелляцией к гражданам. *Модернизация+* предполагает также полноценное разделение властей и укрепление институтов, увеличение числа автономных центров влияния. *Модернизация+* — это переход системы в новое качество. Устанавливается реальный контроль со стороны парламента за деятельностью правительства включая контроль за силовыми структурами, укрепляется независимость суда, становится более полноценным федерализм. Сталкиваясь с неизбежными кризисами, *модернизация+* может легко сорваться в авторитаризацию, как это однажды уже произошло в 1993 г.

Авторитаризация означает полное выхолащивание выборов и окончательное превращение их в некий ритуал демонстрации лояльности, а также завершение перехода на полупарламентную систему с имитацией политических партий. Образцами такого развития могут служить Белоруссия, Казахстан и некоторые другие постсоветские режимы. Возможно также укрупнение регионов для удобства управления или превращение федеральных округов в полноценный «этаж» власти. Потребуется и более жесткое согласование действий различных властных вертикалей, их укрупнение и создание «политбюро» для согласования интересов основных кланов. В этом случае происходит усиление роли силовых структур, в том числе для обеспечения контроля и для выбраковки элит.

Таким образом, три основные развилки (выборы президента и конфигурации власти в 2012 г., выбор социально-экономического курса и модели политической системы в 2012—2014 гг. и выбор конфигурации власти в 2017—2018 гг.) задают, как представляется, три основных траектории на выходе: *умеренную модернизацию* (B1.1.2—B1.2.1), *модернизацию+* (B1.1.1) и *авторитаризацию* (B1.2.2).

Итак, ключевой точкой бифуркации является выбор политико-экономической модели на следующее десятилетие, который будет окончательно определен после президентских выборов 2012 г. Конфигурация 2011—2012 гг. здесь выглядит скорее как производная от этого выбора, чем как стартовая точка. В 2010 г. выбор уже был сделан, когда две ключевые модели — условно «традиционалистская» (перераспределение ренты от добычи и переработки природных ресурсов, осуществляемое под жестким государственным контролем) и «модернизационная» — демонстрировали свои возможности. В условиях роста мировых цен на энергоносители технологические и геополитические возможности «сырьевой» модели оказались далеко не исчерпаны. Это определило выбор в ее пользу или, точнее, указало бизнес-политической элите, что нет необходимости срочно переходить к альтернативной стратегии. Таким образом, на десятилетнюю перспективу модернизация оставалась бы

в лучшем случае подспорьем для поддержания эффективности «рентной» модели. Внутрисистемные противоречия в данной ситуации будут только возрастать.

Сценарные сбои и переходы

В рамках трех больших сценарных коридоров с возможностями поворотов, намеченными политическим календарем, которые и определяют точки бифуркации, может реализовываться большое количество более частных сценариев. Последние связаны с изменением внешней рамки, действием факторов риска, сбоями в системе, которые могут быть вызваны как управленческими решениями, так и непредвиденными обстоятельствами.

Некоторые из них, такие как вступление России во Всемирную торговую организацию (ВТО), можно было прогнозировать заранее, более того, они уже практически реализованы. Вероятность и время появления других «элементов турбулентности» не поддается рациональному предвидению, из чего, однако, не следует, что они не должны привлекаться во внимание.

Рассмотрим несколько основных вариантов такого рода, которые могут реализовываться как отдельно, так и в различных сочетаниях.

Вторая волна мирового кризиса и падение цен на сырье. Значительное и долговременное падение цен на сырьевые ресурсы влечет за собой сокращение расходов бюджета, ревизию социальных обязательств, которые государство уже не в состоянии выполнять в полном объеме, необходимость «затянуть пояса» как для элит (с резким усилением внутриэлитных конфликтов), так и для граждан (с активизацией публичной политики). Перестраивается структура экономики и вся конструкция системы, рассчитанной на высокие сырьевые доходы.

К сходным, хотя и не таким жестким последствиям может привести и гораздо более вероятный в рассматриваемом временном интервале сценарий стабилизации цен на сырье, прежде всего углеводородное.

«Россия без Путина». Тестом на устойчивость равновесия является мысленный эксперимент с устранением или заменой ключевых игроков. Нынешняя российская система этот тест не проходит, и уход с политической сцены или резкое ослабление Путина с обвальным падением рейтинга способны привести к резкой дестабилизации. Место Путина как верховного арбитра может попытаться занять кто-то другой в острой конкурентной борьбе, либо вся конфигурация может измениться. Подобное развитие событий можно сравнить с внутриэлитной борьбой за власть в условиях слабой институционализации, как после смерти Сталина. Результатом может стать либо появление «нового Путина», либо раскол элит.

«Дестабилизация у соседей». Персоналистский характер режимов в большинстве окружающих Россию стран — в Белоруссии, на Кавказе и в Центральной Азии — в случае ухода лидера почти неизбежно ведет к дестабилизации. Особенно тяжело передача власти может протекать в центральноазиатских странах, где весьма велика опасность гражданской войны и гуманитарной катастрофы с прямыми политическими и экономическими рисками для России. При таком развитии событий резко возрастает и опасность конфронтации как с Западом, так и с Китаем. Все это может подтолкнуть Россию к необходимости сделать выбор между либерализацией и авторитаризацией.

«Мягкий распад». Это вариант неконтролируемой или слабо контролируемой децентрализации/регионализации, возможный в ситуации дальнейшей деградации политической системы и долговременного ослабления Центра, как в 1990-х годах.

Этот весьма вероятный сценарий по сути означает распространение чеченской модели на другие регионы в форме экспансии самой Чечни и/или построения аналогичных моделей за ее пределами. Вопреки распространенному мнению возможным толчком к этому сценарию служит не сецессионизм, а сверхцентрализация, отсутствие гибкости с претензией Центра осуществлять функции, которые на деле он осуществлять не в состоянии.

Результатом может стать выход части регионов де-факто и де-юре из единого правового и управленческого пространства с перспективой перехода сценария в один из трех: реальный распад, федерализацию или (с изменением внешней рамки) рецентрализацию.

«Раскол элит». Конкуренция внутриэлитных групп усилилась, а политический кризис конца 2011 г. ускоряет этот процесс. Раскол, особенно с ослаблением арбитра, весьма вероятен, в том числе и в силу обострения конкуренции бизнес-политических кланов при сокращении «пирога». Борьба вертикалей идет уже сейчас и вполне может выйти из-под контроля. Если сценарий, обозначенный нами как «мягкий распад», — вариант распада территориального, то это вариант распада корпоративно-ведомственного.

К расколу элит ведет сценарий «Россия без Путина» (или «со слабым Путиным»). Следствием раскола элит может быть как победа одних элитных групп над другими с подчинением последних, так и закрепление модели корпоративного государства.

«Дестабилизация в Москве». Москва — это один из регионов, в котором, как и везде, возможна дестабилизация по причине жесткой и при этом недостаточно продуманной политики федеральной власти. Однако здесь эффект многократно усиливается вследствие сверхцентрализации, гипертрофированной роли Москвы и огромного резонанса проис-

ходящего в столице. В результате раскола элит и форсированного введения внешнего управления с разгромом московско-лужковской команды, а также нарастания протестных настроений горожан московский кризис может перерасти в общенациональный с риском углубления конфронтации между властью и обществом.

«Третья кавказская война». Высокая степень персонификации системы на федеральном, а в случае Кавказа — и на региональном уровне делает ее заложницей личностей лидеров и отношений между ними. В первую очередь это касается персоналистских режимов Кадырова и Путина. Проведение Олимпийских игр в Сочи в 2014 г. неизбежно способствует архаизации политических элит (чеченизации, дагестанизации и пр.) и декоренизации элит силовых, что чревато масштабным социальным взрывом. Если это не произойдет до 2014 г., важным фактором дестабилизации после Олимпиады станет неизбежное падение федеральных субсидий, раздутых во время подготовки к Играм. Наконец, возможно и просто перерастание нынешней вялотекущей гражданской войны в войну антиколониальную, что способно поломать любые траектории.

«Националистический поворот». Национализм может разыгрываться как политическая карта сверху, а может спонтанно возникать снизу. Сам поворот может происходить резко или постепенно, как сейчас, активно и реактивно. Этому будет способствовать выдавливание русских с Кавказа и развитие сценария кавказской войны (см. выше). Важны и процессы превращения России в национальное государство, и аналогичные процессы в ряде этнических республик, ведущие к борьбе национализмов. Примером могут служить события декабря 2010 г. в Москве и на Северном Кавказе. Политическими факторами, способствующими националистическому перевороту, могут послужить уход Жириновского («национализма лайт») с политической сцены, а также усиление националистических сил в случае относительно свободных выборов.

«Европейский выбор». Этот сценарий, в отличие от националистического, может реализовываться только сверху и скорее всего в результате неблагоприятной экономической конъюнктуры. Европейский выбор может способствовать более постепенной или, наоборот, более резкой и масштабной политической реформе в самых разных сферах включая федерализацию и рост политической конкуренции. Вместе с тем одновременно возможно усиление националистических настроений с вероятностью развития сценария «Националистический поворот».

«Революция блогеров» возможна прежде всего как вариант стихийной лавинообразной реакции на неловкие действия властей, например, в связи с масштабной фальсификацией на выборах, ограничениями в отношении социальных сетей, жестких акций, направленных против блогеров и других гражданских активистов. Это скорее вариант тригге-

ра с возможным лавинным эффектом, похожим на сценарий «Дестабилизация в Москве».

Если применить инерционную модель, рассматривая при этом инерцию не как экстраполяцию линейных трендов последних лет, а как циклические колебания двух последних десятилетий, то мы также придем к предстоящей в 2013–2015 гг. смене модели взаимоотношений государства и граждан, Центра и регионов.

Россия в 2020 г.

На выходе в 2020 г. можно представить себе три разные картины: Россия умеренно модернизированная (условно обозначенная нами как «Ранний Путин, или Путин реформатор»); Россия, радикально модернизирующаяся («Перестройка-2») и Россия,двигающаяся к авторитаризму («Сталин лайт»).

«Ранний Путин, или Путин реформатор» предполагает сохранение основных элементов существующей политической системы с усилением роли и самостоятельности политических партий, в том числе создание новой партии власти. Это требует большего, чем теперь, разделения властей и усиления политической конкуренции. С усилением конкуренции возрастает вероятность реполитизации и активизации политического участия. Таким образом, на новом витке спирали происходит (разумеется, с оговорками) возвращение к ситуации 2002–2003 гг. Восстанавливаются элементы федерализма включая прямые выборы глав регионов и превращение верхней палаты Федерального собрания в реальный орган регионального представительства. В экономике присутствие государства уменьшается и приобретает более рыночный характер. В социальной сфере продолжается ползучая деградация как за счет продолжающегося падения качества в сферах здравоохранения и образования, так и за счет механического оттока из страны наиболее активных и образованных. В идеологии усиливаются элементы эклектичности. Во внешней политике продолжается балансирование между основными центрами силы.

«Умеренность» данного сценария вовсе не исключает вероятность кризиса: его причиной может стать неравномерность движения по каждому из направлений перемен, а также нарастание противоречий между ними, в первую очередь в связи с разделением властей по горизонтали и по вертикали. В результате может произойти как корректировка элементов системы внутри сценария умеренной модернизации, так и переход траектории в сценарии *модернизация +* или *авторитаризация*.

«Перестройка-2». Умеренная модернизация, т. е. сохранение контроля за партиями «сверху», исключает построение полноценной двух- или многопартийной системы. Для этого необходима *радикальная модернизация*, которая предполагает также реальное разделение

властей и укрепление институтов. Это означает, в частности, постепенное превращение парламента в полноценный представительный орган, осуществляющий реальный контроль за деятельностью правительства включая контроль за силовыми структурами. Пожалуй, в такой ситуации больше подходит парламентская форма правления. Устанавливается и полноценный федерализм с влиятельными муниципальным и региональным этажами, выполняющими обширный набор функций, обеспеченных собственной налоговой базой. Происходит отделение бизнеса от власти и укрепление рыночной экономики. Государство выполняет главным образом регулирующие функции, его присутствие в реальном секторе минимизируется. Общество приобретает дополнительный динамизм, растет социальная и пространственная мобильность граждан. При усилении перетоков населения внутри страны резко сокращается миграционный отток. Во внешней политике усиливается европейский интеграционистский вектор.

На пути *радикальной модернизации* подводных камней, связанных с неравномерным развитием, больше, чем на любом другом, а значит, выше и вероятность кризисов. Некоторые них могут сделать систему сильнее, другие — свернуть траекторию в сторону *авторитаризации*.

«**Сталин лайт**» (Россия,двигающаяся к авторитаризму) означает усиление персоналистских элементов в политической системе, полное выхолащивание выборов и окончательное превращение их в ритуал демонстрации лояльности, а также завершение перехода на полуторпартийную систему с имитацией политических партий. Примерами такого рода развития могут служить Белоруссия, Казахстан и некоторые другие постсоветские режимы. В рамках авторитарной модели может также быть осуществлено укрупнение регионов для удобства управления или превращение федеральных округов в полноценный «этаж» власти. В любом случае произойдет усиление централистских и унитаристских элементов. Потребуется и более жесткая координация действий различных властных вертикалей, их укрупнение, также как и создание «политбюро» для согласования интересов основных кланов. Неизбежно усиление роли силовых структур и введение механизма чисток, компенсирующего отсутствие политической конкуренции.

В экономике это будет означать расширение пространства госкорпораций и «частного бизнеса друзей», полностью зависимого от властных элит. Происходит закрепление ресурсной модели с дальнейшим жестко регулируемым перераспределением ренты. В отношении общества усиливается патерналистская модель, культивируется ментальность «осажденной крепости». Подобный курс провоцирует массовый выезд из страны несогласных; одновременно происходит рост националистических настроений, чреватый межэтническими конфронтациями вплоть до де-

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

зинтеграции, отделения некоторых этнических регионов. Усиливаются элементы конфронтационности и в отношениях с внешним миром.

Возможные конфликты и кризисы при сценарии авторитаризации связаны с внутренней конкуренцией элитных кланов и корпораций, с неравномерным развитием, а также с сущностной невозможностью централизованного управления гигантской страной и дальнейшим падением эффективности и нарастанием неадекватности в ответ на внешние вызовы.

Примечания

- 1 *Conquest R.* The Dragons of Expectation: Reality and Delusion in the Course of History. — New York; London: W. W. Norton and Company, 2004. — P. 3.
- 2 Представляется, что тандем в его нынешней конфигурации практически исчерпал свою роль. В экономике эта роль оказалась позитивной, поскольку приход Путина на пост премьера означал ликвидацию двоецентриа с правительствами «президентским» и «премьерским». Во внутренней политике, наоборот, тандем заблокировал саму возможность менять что-то в системе. Что касается имиджа режима, то возможности его улучшения с помощью риторических усилий и демонстрации намерений тоже исчерпаны.

SUMMARY

Russia–2020, a project of the Carnegie Moscow Center, was officially launched in early 2010. On the tenth anniversary of Vladimir Putin’s model of state governance and on the eve of the next election cycle, it seemed like a logical time to analyze and reevaluate Russia’s prospects for development. How sustainable is the political and economic system put in place by Putin? Can the status quo be maintained for the long term, or does Russia face major changes? These were the fundamental questions that underlay this work on development scenarios for Russia in the coming decade. Ten years was chosen as the optimal period for forecasting. A decade is not too short term—in which case there would be a risk that current problems and temporary conditions might cloud a long-term view—and yet also not too long term, in which case it would be impossible to responsibly propose realistic scenarios.

Nearly three dozen experts took part in the Carnegie Moscow Center’s scenario development research project. Each participant offered his or her “thematic” view of Russia’s prospects in various spheres. The group of participating authors was both interdisciplinary and international, representing Russia with fifteen experts, the United States with ten, and Europe with five. In most cases, each topic was considered by a pair of experts, one Russian and one Western, to provide breadth of vision and methodological diversity. Periodically during their work, the authors gathered for public discussions to ensure that many external experts would also have an opportunity to contribute to the final outcome.

The main thematic divisions of the project were as follows:

Russia and the world: Georgi Derluguian, Thomas Graham, Fyodor Lukyanov, Arkady Moshes, Dmitri Trenin, Thomas de Waal, and Immanuel Wallerstein.

Political economy and economics: Clifford Gaddy, Vladimir Milov, Kirill Rogov, and Daniel Treisman.

The political system and parties: Vladimir Gelman, Henry Hale, Boris Makarenko, and Richard Sakwa.

The state and political elite: Pavel Baev, Alexander Golts, and Nikolay Petrov.

Federalism and the regions: Alexandr Kynev, Alexey Malashenko, Robert Orttung, and Natalia Zubarevich.

Social development and civil society: Sam Greene, Lev Gudkov, Maria Lipman, Alexey Sidorenko, Jens Siegert, and Igor Zevelev.

The project participants first gathered in October 2010 in Bellagio, Italy, where they discussed their preliminary work on the chapters and had a brainstorming session on integrated development scenarios. The experts broke into three teams (so that all the main thematic divisions were more or less represented) and made forecasts in the form of trajectories of development with milestones, crossroads, and the like. This collaborative teamwork was the most vibrant and memorable aspect of this meeting. Work on the combined scenario analyses and descriptions was continued in the next stage of the project. The results of this work are presented in the final, concluding chapter of this volume.

The project was kept as open as possible. Anyone who was interested could participate along with the experts. And even before the participants gathered for discussions, a special website (<http://russia-2020.org/ru>) was inaugurated, with texts specially produced by the project experts. More detailed versions of the thematic scenarios were published in two issues of the journal *Pro et Contra*. And a significant part of the material from the collective discussions was published as a series of articles in the newspaper *Vedomosti*.

In recent years, several other projects have attempted to predict and project Russia's future, including projects at the Center for Strategic and International Studies, New York University, and the Finnish Parliament. Russia–2010 differs from these projects in two main ways: It was conducted later and thus could use the materials these earlier projects generated; and it is larger in scale and scope. Furthermore, most development scenarios focus primarily on economics and politics. This project, in contrast, also devoted significant attention to society. Indeed, the social factor was given as much attention as the state.

This project of the Carnegie Moscow Center is also distinguished by its renowned participants. The monographs by the members of the project's large collective of authors are, without exaggeration, a veritable library of topics connected with Russia—and not only Russia. The project's "orchestra" of authors—or rather, its group of soloists—included staff members from practically all the major world centers and schools that produce studies of contemporary Russia, both theoretical and practical. This gave the project broad access to analyses conducted by researchers all over the world and ensured that the ideas proposed by its team of experts would be disseminated even before its joint work was published. The synergy that was so vibrant at

the conference in Bellagio was to a great degree preserved in the subsequent stages of the work.

Scenario analysis differs from prognostication primarily in that the goal is not to predict the future or to determine the likelihood of various future events. Instead, the task is to provide the entire picture—to show the probable future and the relationship of all the elements in the entire picture. Each author considered a spectrum of possible trajectories of development; the factors that might affect these trajectories; and possible points of bifurcation, where the trajectory might dramatically change. The authors tested the trajectories' resilience under the influence of external factors and determined their corridors—the boundaries of the trajectories' fluctuation—as well as opportunities for exerting direct influence on them. The results were not utopias, nor were they anti-utopias. They were not images of the “desired future” but rather études on the same theme, written in a variety of manners and from a variety of positions.

The Russia-2020 team was particularly interested in the fascinating scenario analysis of Russia's future by Daniel Yergin and Thane Gustafson. It is a unique example of constructing noninertial scenarios, and it combines precise scholastic forecasting with the consideration of minuscule details, transforming the scenario into something close to a work of art.

In early 2011, the question of Russia's future changed from a strictly analytical subject to a broader social topic. A great number of scenarios, strategies, and predictions were published and avidly discussed in the Russian expert community. Of course, this trend was not accidental; it was spurred by the upcoming election cycle and growing uncertainty. Anxiety about the future impelled experts to try, if only on paper, to change the adverse course of events. The most noteworthy publications in early 2011 were a fundamental, 300-page text produced by the Institute of Contemporary Development (Russian acronym: INSOR), *Attaining the Future: Strategy 2012*; a report from the Center of Strategic Research, *The Political Crisis in Russia and Possible Mechanisms for Its Development*; and materials from a large group of experts in the state-formed commission revising *The Strategy of Economic Development 2020*. In addition to concerns about the domestic situation—the exhaustion of reconstructive economic growth and the deterioration of the Soviet-era social and physical infrastructure—there are serious concerns about the international situation: financial and economic crises, social upheaval, and regime change in North Africa.

These are difficult times for many governments. For the Russian government, which values control above efficiency, the challenge may be roughly seen as a Gorbachev–Mubarak dilemma. Gorbachev opted for reforms, yielded some control, and lost it all. Mubarak would not yield and stayed in power for much longer, but in the end he, too, lost it all. The parallels may not be

SUMMARY

fully accurate, but they give an idea of the risks and the fears of the Russian leadership. Putin as we know him will not choose the Gorbachev option. But the model of governance that he relied on in the 2000s is unlikely to hold for another decade. The coming years will reveal whether the Russian leadership has the political vision and statesmanship to succeed where Gorbachev and Mubarak failed.

О Фонде Карнеги

Фонд Карнеги за Международный Мир является неправительственной, внепартийной, некоммерческой организацией со штаб-квартирой в Вашингтоне (США). Фонд был основан в 1910 г. известным предпринимателем и общественным деятелем Эндрю Карнеги для проведения независимых исследований в области международных отношений. Фонд не занимается предоставлением грантов (стипендий) или иных видов финансирования. Деятельность Фонда Карнеги заключается в выполнении намеченных его специалистами программ исследований, организации дискуссий, подготовке и выпуске тематических изданий, информировании широкой общественности по различным вопросам внешней политики и международных отношений.

Сотрудниками Фонда Карнеги за Международный Мир являются эксперты мирового уровня, которые используют свой богатый опыт в различных областях, накопленный ими за годы работы в государственных учреждениях, средствах массовой информации, университетах и научно-исследовательских институтах, международных организациях. Фонд не представляет точку зрения какого-либо правительства, не стоит на какой-либо идеологической или политической платформе, и его сотрудники имеют самые различные позиции и взгляды.

Решение создать Московский Центр Карнеги было принято весной 1992 г. с целью реализации широких перспектив сотрудничества, которые открылись перед научными и общественными кругами США, России и новых независимых государств после окончания периода «холодной войны». С 1994 г. в рамках программы по России и Евразии, реализуемой одновременно в Вашингтоне и Москве, Центр Карнеги осуществляет широкий спектр общественно-политических и социально-экономических исследований, организует открытые дискуссии, ведет издательскую деятельность.

Основу деятельности Московского Центра Карнеги составляют публикации и циклы семинаров по внутренней и внешней политике России, по проблемам нераспространения ядерных и обычных вооружений, российско-американских отношений, безопасности, гражданского общества, а также политических и экономических преобразований на постсоветском пространстве.

CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE

1779 Massachusetts Ave., NW, Washington, DC 20036, USA

Tel.: +1 (202) 483-7600; Fax: +1 (202) 483-1840

E-mail: info@CarnegieEndowment.org

<http://www.CarnegieEndowment.org>

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ

Россия, 125009, Москва, Тверская ул., 16/2

Тел.: +7 (495) 935-8904; Факс: +7 (495) 935-8906

E-mail: info@carnegie.ru

<http://www.carnegie.ru>

РОССИЯ-2020: Сценарии развития

Под редакцией

Марии Липман и Николая Петрова

Редактор *А. Иоффе*

Выпускающий редактор *Н. Доломанова*

Технический редактор *М. Ветрова*

Дизайн обложки *Mission Media*

Макет *Oakland Street Publishing*

Адаптация дизайна для русскоязычной версии *Я. Красновский*

Компьютерная верстка *И. Королев*

Подписано к печати 14.06.2012

Формат 60х90 1/16

Гарнитура PetersburgC

Печать офсетная. Бумага офсетная.

Усл. печ. л. 37 Заказ №

Тираж 2000 экз.

Издательство «Российская политическая энциклопедия»
(РОССПЭН)

117393, Москва, Профсоюзная ул., д. 82

Тел.: 334-81-87 (дирекция)

Тел./Факс: 334-82-42 (отдел реализации)

Отпечатано с готовых файлов заказчика
в ОАО «ИПК «Ульяновский Дом печати».
432980, г. Ульяновск, ул. Гончарова, 14



Книга представляет собой уникальный пример многомерного анализа перспектив развития страны на десятилетнюю перспективу, выполненного международной командой авторитетных исследователей. Сформированная в 2009 г., эта команда в полном составе собиралась дважды для обсуждения деталей частных сценариев развития и выработки сценариев общих: в Белладжио в октябре 2010 г. и в Вене в июне 2011 г. Результатом этих и других обсуждений стала не столько выработка единой позиции, сколько учет каждым автором позиции коллег при сохранении индивидуального видения проблем. Рассматриваемые в книге сюжеты сгруппированы в несколько разделов — «Россия в мире», «Политэкономия и экономика», «Политическая система, партии», «Государство, политические элиты», «Федерализм, регионы», «Общественные процессы и гражданское общество». Придать картине объем призваны не только широкий охват сюжетов, а также разнообразие подходов трех десятков участников проекта, но и создание «стереопар», когда каждый сюжет раскрывается двумя независимыми исследователями: отечественным и западным. Среди авторов книги Иммануил Валлерстайн, Томас Грэм, Георгий Дерлугьян, Федор Лукьянов, Дмитрий Тренин, Клиффорд Гэдди, Барри Икес, Владимир Милов, Кирилл Рогов, Дэниэл Трейсман, Владимир Гельман, Борис Макаренко, Ричард Саква, Генри Хейл и др.

Бурные события конца 2011 г. стали своего рода тестом для анализируемых в «России-2020» сценарных построений, и уже практически завершенная к тому времени книга его прошла.



РОССПЭН

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ

ФОНД КАРНЕГИ ЗА МЕЖДУНАРОДНЫЙ МИР