

Россия в институциональной ловушке

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 | **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 поло-

жению 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 внутривнутриполитических 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 правя-

щих групп, которые стремятся монополизировать политическую ренту. Сравнительные 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 1: БОРЬБА ЭЛИТ И «КАРТЕЛЬНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ»

(1993—2000) 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 обнаружались в 1992—1993 годах 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 года

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

“Ельцин был куда сильнее своих оппонентов, пользовался более высокой массовой поддержкой, поэтому цена подавления противников казалась довольно низкой”.

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 года вынужден был отказаться от методов подавления из-за нарастающей фрагментации элит на фоне слабости государства. Рыхлая коалиция сторонников

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 актер российской политики, сменил стратегию подавления на более дешевую — на кооперацию с подчиненными актерами, 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 приви-

легии 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 годах), 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 году. 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 из 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 *de facto* 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 году до почти 60 проц. 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 года²⁰.

Частичное равновесие неэффективных институтов сопровождалось острыми конфликтами элит, возникавшими всякий раз при изменении баланса сил между акторами. В преддверии электорального цикла 1999—2000 годов 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 года среди рос-

сийских 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)

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 переформатированием 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 распались из-за низкой эффективности институтов, побуждавшей подчиненных акторов искать автономии по отношению к доминирующему актору, который был не способен 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 эффектив-

имплицитной коалиционной политикой партии на думских выборах 2003-го, изменениями думского регламента и формированием «сфабрикованного сверхбольшинства»²⁷, позволило ЕР получить более чем 2/3 думских мандатов. У ЕР, так и не ставшей автономной от президентской администрации, которая руководила 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

“Кооперация с подчиненными акторами была выгодна для Путина: благодаря этому он увеличил контроль над ресурсами и успешно ослаблял своих младших партнеров”.

ности институтов и высокой неопределенности. Кооперация с подчиненными акторами была выгодна для Путина, который благодаря этому увеличил свой контроль над ресурсами и успешно ослаблял своих 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 актер 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

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 из которых были вынуждены прибегнуть к самоцензуре и/или перешли 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 года 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 рецентрализация, 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 годов, 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 legislатур) с 5 проц. до 7 проц. 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 годах 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, усиливавших 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-го, по инициативе президентской администрации, на выборах региональных legislатур 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 годах 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–

рах 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 годов, 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.

“Период президентства Медведева демонстрировал консолидацию политического режима на фоне отсутствия значимых акторов, способных бросить ему вызовы”.

2008 годов. 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 выбо-

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 запретительно 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 оказалось 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 требо-

ваний к численности политических партий при их регистрации с 50 тыс. до 45 тыс. членов, предоставление 1–2 мест в Думе партиям, получившим от 5 до 7 проц. 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 4 до 6 лет и срок полномочий Думы с 4 до 5 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 годов, 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 самоуправления ³⁸. 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 равнове-

сие 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 стране ⁴¹, 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 годов ⁴², представляет собой «институциональную ловушку», то есть устойчивое, но неэффективное равновесие, в нарушении которого никто из значимых акторов не заинтересован ⁴³. 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 неблагодарная ⁴⁴. Во всяком случае, если вывести за скобки вероятность такого рода внешних шоков для России, то, следует признать, 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 (то есть посредством «жесткой руки»). Вероятность каждого из этих вариантов с трудом поддается оценке; скорее всего, этот вопрос прояснится лишь с завершением общероссийского электорального цикла 2011–2012 годов.

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 собы-

тия 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 парламентах относительным, «сверхбольшинства» ЕР в Государственной думе простым большинством, определенное расширение полномочий Думы и региональных парламентах (в частности, согласование с большинством депутатов кандидатур на посты

“Стремление к сохранению любой ценой статус-кво в системе власти и управления превращается из средства его поддержания в **самоцель** для правящих групп”.

тий 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 нель-

федральных 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

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 |
| Вероятные институциональные изменения | Повышение роли второстепенных институтов (партии-сателлиты, консультативные органы и т.д.); Коррекция распределения власти (замена «сверхбольшинства» ЕР в Госдуме простым, простого большинства ЕР в региональных парламентах); 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») | Дальнейшие ограничения деятельности политических партий и общественных объединений (включая и «лояльные» властям); Пересмотр законодательства и правоприменительной практики в части расширения полномочий правоохранительных органов и спецслужб и дальнейшего ограничения прав и свобод граждан; Свертывание деятельности и/или упадок второстепенных институтов; Сужение полномочий парламента, передача исполнительной власти права принятия законов с их последующим утверждением палатами Федерального собрания, передача региональными органами власти части своих полномочий Центру; Принятие новой Конституции страны, избавленной от деклараций прав и свобод граждан и норм о приоритете международных обязательств России над внутренним законодательством |
| Стратегии правящей группы в отношении иных акторов | Кооптация реальных и потенциальных автономных акторов | Подавление реальных и потенциальных автономных акторов |
| 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 |

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», то есть 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 положе-

ний. 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 «протесту» 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 таблицу 1.

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 принципиально 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.: Европейский университет в Санкт-Петербурге, Центр исследований модернизации. Препринт М-04/09, 2009 http://www.eu.spb.ru/images/M_center/zaostrovsev_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. No 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 / Кандидатская диссертация. СПб.: Европейский университет 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. No 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.: Издательство Европейского университета 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. No 4. P. 287–322.
- ¹⁵ McFaul M. Op. cit. P. 300–304.
- ¹⁶ Голосов Г. Российская партийная система и региональная политика: 1993–2003. СПб.: Издательство Европейского университета 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 Паннэ 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. Wash. DC: Brookings Institution Press, 2003; Hale H. Why not Parties in Russia?
- ²² Митрохин 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. No 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. No 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. No 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 Ст. 6 Конституции СССР 1977 года представляла КПСС официальный статус «ядра политической системы» страны (что вполне соответствовало действительности). Аналогично можно говорить об институциональном «ядре» политического режима в современной 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» // Неприкосновенный 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 «Либеральная 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 математические 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.