

Обилие слабого государства

Формальные институты слабы, а на месте многих из них — симулякры. Что же обеспечивает функционирование, пусть неэффективное, такого огромного государственного организма, как Россия? | **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. Для того 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 связи 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, когда восстановление утраченных функций станет неотложной необходимостью. Мы утверждаем, что в ближайшее время следует ожидать существенной корректировки или даже слома трендов.

Гипертрофированная роль государства

Общая линия эволюции последних лет — примитивизация государственной машины, из которой выброшены «лишние» части; в результате машина теряет вариативность и приспособляемость, подстраиваясь 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 Путина на пост президента государство становилось все более централизованным и унитарным, но если во время первого срока (2000–2003 годы) это имело вполне позитивный эффект, то за последние годы он сменился на противоположный.

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 только обратно.

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 бюрократия может теперь с полным основанием сказать: «Государство — это я».

Примитивизация архитектуры 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, то есть 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-е годы 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 полувоенные: 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, то есть 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 ФСБ, 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 Гоголя до 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, неконтролируемый 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 правонарушений 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, Администрация президента и ее аппарат, основные силовые структуры, крупнейшие госкорпорации и бизнес-империи. Именно эта сетевая структура, а не официальное правительство, и тем более не парламент,

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

“Государственный силовой ресурс используется в интересах сетевой структуры, которая и присваивает себе извлекаемый таким образом доход”.

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 Кастель 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 КГБ было мощной сетевой структурой, имевшей своих представителей в армии и во всех крупных учреждениях и предприятиях. В период правления Бориса Ельцина,

того, формирующиеся олигархи нанимали «профессионалов из органов» в качестве руководителей собственных 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 рэкет — лишь одна сторона проблемы. Вадим Волков, автор концепции «силового предпринимательства»⁴, говорит о том, что на смену «гангстерскому» этапу 1990-х пришел этап «огосударствления», в котором мы сейчас и живем. Бандиты отстали на историческом повороте — в 1999—2003 годах, 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 Владимира 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», которые наблюдаются в 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.

Дуализм эффекта тандема

Появление в 2008 году 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 внутренней эффект тандема был весьма негативным. Оставив формальный 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

премьер-министра оказалась существенно ослаблена роль единственного сильного института — президентской власти. К тому же двухголовость делала систему принятия решений еще более громоздкой, превращая из неповоротливой в полупарализованную. Среди серьезных негативных эффектов тандема следует также назвать сокращение горизонта планирования и усиление политической неопределенности, которая возрастает по мере приближения выборов 2012 года. 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 функциональные президентские советы, были быстро приспособлены под премьера (премьер в них возглавил рабочий президиум, а президенту остались представительские функции в большом совете, собираемом один-два раза в год). В ситуации, 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 горку по прямой дороге. 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 госструктуры. В первую очередь это относится к силовикам с характерными для них рассогласованностью и конфликтами — как внутрикорпоративными, так и внутриведомственными: в МВД, в Минобороны, в Следственном комитете.

4. РФ — 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 взаи-

моотношения 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, то есть корпоративное стало главным.

5. Корпоративная структура, в которой «кирпичиками» являются замкнутые корпорации, мало контактирующие друг с другом, обуславливает недостаточный уровень или

местах, имевшие двойную — федеральную и региональную — лояльность.

Собственно, сведение механизма госуправления 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

“В условиях слабых институтов государство организовано как сетевое — с неформальными связями и договоренностями, с внутренними нормами и лояльностями”.

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 года 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 4–5 лет;
- прямые выборы на всех уровнях;
- НКО, действовавшие независимо от вертикали власти разного уровня;
- представители федеральных структур на

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, или, вернее, потому и арбитр, что главный акционер. Рядовые граждане из этой схемы выключены, 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 недофинансирование инфраструктуры привело к тому, что на протяжении многих лет она приходила в негодность. Это особенно заметно в том, что касается технической инфраструктуры, — крупные аварии и катастрофы в последнее время стали практически регулярными. В отношении социальной инфраструктуры, где идет накопление негативных эффектов, износ заметен меньше,

но 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 долгосрочные проекты и реализовывать стратегические планы в экономике или политике оказывается нерационально. В результате система не способна ни к стратегическому видению, ни к стратегическому

управлению, 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 конкуренции внутренней — 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 из-за слабости контрольных механизмов и оттого,

“То, что для всей системы является издержками и неэффективностью, для отдельных ее частей является доходами и смыслом их деятельности”.

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 выше проблемы обуславливают неэффективность системы даже на центральном уровне; на региональном — различные федеральные структуры еще менее координируют свои действия, а иногда прямо конкурируют друг с другом.

Можно было бы сказать, что такая система крайне неэффективна и колоссально ресурсоемка, если бы не одно «но». Она неэффективна с точки зрения «нормального» государ-

ства, где государственная власть не способна осознавать общесистемный интерес, и уж тем более его осуществлять. Можно ожидать, что уже в ближайшие годы она претерпит серьезные изменения — либо поэтапно, в результате череды серьезных локальных кризисов, либо одновременно 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, важнейшее 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 разных ведомств (вертикалей) в отношении каждого конкретного региона недостаточно скоординирована, 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 феде-

ральных 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 регионального Законодательного собрания как старшего представителя региональной элиты. С переходом в 2010 году 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 арти-

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», 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 непростительное или случайное реше-

ние может иметь масштабные последствия;

- Моноцентричность: длинная и долгая иерархическая цепочка принятия и реализации решений с большим количеством передаточных звеньев, в каждом из которых может происходить потеря и искажение сигнала. Отсутствие автономных центров управления обуславливает неповоротливость системы, ее негибкость, уязвимость при изменении условий;
- Высокая анизотропность. Обилие раздельных, несвязанных 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) и регионального и муниципального (мэры). Там возникает значительное трение, теряется информация, глохнут управленческие импульсы;
- Примитивизация управленческой конструкции не означает ее простоты и стройности. 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.

кулирован, 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 году, будут делаться чаще, а на их исправление будет уходить больше времени. Повторяющиеся ошибки такого рода чреваты серьезной политической дестабилизацией¹⁰. Именно регионы были бастионом, где удавалось балансировать интересы — частные корпоративные и общественные; вертикальные и горизонтальные.

“Система горизонтальной ротации распространилась на ключевые позиции федералов в регионе — от прокуроров и начальников милиции до губернаторов и судей”.

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 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 монтажа «защиты от дурака»¹².

Упор на повышение управляемости в звене «Москва — федеральный округ — реги-

он» — 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 он пришел, и регион, куда он 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 дальновидной 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 второстепенную 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.

Триада главных вызовов государству

На фоне большого числа разнообразных серьезных проблем, с которыми сталкивается государство, выделяются три жизненно важные, от которых может зависеть само существование системы и даже страны и где критическая ситуация может возникнуть в любой момент:

- 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 вероятность взрыва весьма высока. Быстрого решения не существует, необходима реализация долгой стратегии, тяжелой и болезненной, по крайней мере на первых порах. Беда в том, что в силу органической близорукости власти и политической конъюнктуры, которая постоянно выдвигает на первый план новые задачи (сначала выборы президента России в 2004 году, потом Олимпиада–2014, требующая любой ценой обеспечить контроль над ситуацией), Москва всякий раз отдает предпочтение тактике над стратегией, усугубляя и без того тяжелое положение.

2. Система вкладывает колоссальные силы и средства в геополитическую и геоэкономическую инфраструктуру, что само по себе обеспечивает доход многим корпорациям и ведет к повышению доходов в будущем. При этом она действует как временный собственник предприятия, то есть стремится извлечь из него максимальный доход сейчас и не задумывается о будущем. В результате большая часть советской технологической и социальной инфраструктуры не только не усовершенствована, но доведена до последней степени изношенности. С технологической инфраструктурой это заметнее, когда выбытие дорог превышает строительство новых и что ни месяц происходят масштабные техногенные катастрофы и аварии. С инфраструктурой социальной, и в первую очередь в сферах здравоохранения и образования, это менее очевидно, отчего и власть, и общество не уделяют этому должного внимания, опять-таки усугубляя негативные последствия в будущем.

3. В последние годы идут два однонаправленных процесса: 1) вследствие кризиса и быстро меняющихся условий возрастают риски управленческих сбоях; 2) снижаются адаптивные способности системы, а также ее возможность держать удар. Система устроена так, что, с одной стороны, она способна провоцировать кризисы «на ровном месте» — без внешних толчков, а с другой — поскольку она плохо справляется с купированием локальных кризисов, локальный может перерасти в общесистемный. Таким образом, кризис может возникать и распространяться как «снизу вверх», так и «сверху вниз», в любом случае приводя к тяжелым последствиям для системы.

По аналогии с брежневским застоём можно предположить, что исправить систему невозможно, но существовать в таком состоянии она может довольно долго. Действительно, в период застоя постепенное

разложение экономики и системы государственного управления происходило в течение длительного периода, но серьезного кризиса удавалось избежать. Представляется, однако, что сравнение с брежневским периодом не совсем правомерно. Прежде всего, в силу разных причин процессы развития и разложения идут сейчас гораздо быстрее, и путинский режим за 10 лет прошел полный цикл своего развития — от зарождения до старческого маразма. Кроме того, тогдашней жесткости, унифицированности, закостенелости и безальтернативности сейчас нет. И даже там, где все изменилось к худшему, живы память и опыт, которые при изменении рамки могут способствовать быстрому улучшению.

Путинские тупики

Помимо крайней изношенности инфраструктуры, вызванной долговременными причинами, есть собственно «путинские тупики», мины замедленного действия, связанные с неправильным выбором направления в истекшем десятилетии.

КАВКАЗСКИЙ Тупик связан, прежде всего, с отсутствием серьезной стратегии в отношении Чечни и Кавказа в целом, с моделью «коренизации» конфликта и «декоренизации» федералов на его территории. Перед выборами 2004 года, 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 заложником этого решения и с тех пор вынужденно идет на все большие 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 10 лет. За выход из этого тупика придется заплатить очень дорого.

ДЕИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ 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 популярность неизбежно начнет падать и из базы стабильности станет причиной дестабилизации.

ПАТЕРНАЛИСТСКИЙ Патерналистская модель в отношениях с обществом пока устраивает обе стороны. Проблема в том, что она делает государство заложником популистских обе-

щений, 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 для страны и получить под нее общественную поддержку; кадрового голода 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 она носить эволюционный характер или взрывной, как в позднесоветское время.

НЕФТЕГАЗОВЫЙ 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 — те, кто мог бы стать опорой для более диверсифицированной модели.

ДЕФЕДЕРАЛИЗАЦИЯ На протяжении последнего десятилетия последовательно проводится 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, в политике приводит 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, особенно в ситуации кризиса или для осуществления модернизации, крайне ограничена. Последнее усугубляет проблему, решить которую путем простого перераспределения полномочий уже невозможно.

При оптимистическом сценарии власти удастся путем большого напряжения сил выйти из тупиков, в которые она загнала самое себя и страну. Однако чем дольше страна движется в тупик, тем дольше потом придется из него выходить.

Виды на будущее

Инерционный сценарий «долгий распад» в нашей ситуации не работает. В условиях, когда нарушена связь руля с колесами, машину способен поломать первый же поворот дороги или попытка хоть куда-то свернуть.

Помимо учащающихся сбоев и чрезвычайных ситуаций, система, как отмечалось, неизбежно порождает кризисы на ровном месте из-за несовершенного внутреннего устройства, а также оттого, что интересы отдельных частей изолированы от общесистемных. Дисфункциональность нынешнего российского государства нарастает — это относится и к силовой его части, которая пользуется особым вниманием власти и поглощает колоссальные ресурсы¹³. Впрочем, как показал кризис 2008—2009 годов, который системе удалось пройти без особых потрясений, недооценивать ее запас прочности, и прежде всего инерцию, тоже не стоит.

Российское государство стоит перед развилкой между «советской» и «западной» моделями.

Первая может быть описана как «корпоративизация» с созданием профессиональных ассоциаций и реально функционирующего, формального, а не теневого «политбюро», в котором были бы представлены лидеры основных корпораций¹⁴.

Вторая модель предусматривает относительно независимость представительной власти; развитие политических партий, работающих в обе стороны — и на граждан, и на элиты; возможность создания коалиционного правительства, а также независимая от государства корпоративная организация и в первую очередь отделение бизнеса от власти и регламентированное законом лоббирование.

Нынешнее гибридное состояние государства — переходное. Оно неустойчиво и сдвинется в ту или иную сторону в пределах горизонта прогнозирования, и, скорее всего, уже в ближайшие 2—3 года.

Сейчас развитие идет скорее в сторону советской модели. В частности, взят курс на укрепление партии-монополиста, которая призвана служить не столько посредником между властью, бизнес-элитами и обществом, сколько инструментом власти.

Продолжается централизация управления с восстановлением почти обкомовской системы назначения региональных лидеров и горизонтальной ротации федеральных «генералов». В экономике выстроен государственный капитализм с гигантскими госкорпорациями наподобие прежних промышленных министерств. Пока, однако, восстановление отдельных элементов и механизмов старой системы не делает нынешнюю систему более устойчивой. Проблема в том, что восстановление двух важнейших блоков системы, без которых номенклатурная система не может быть долговременной — воспроизводственного и репрессивно-селекционного, — вряд ли возможно. Применительно к архитектонике государства, для реализации советской модели необходимо восстановление относительно автономного от чекистского партийно-административного стояка, *дечекизация* властной вертикали, что маловероятно эволюционным путем, скорее через кризис.

Вместе с тем необходимые для нормально-го государства институты существуют, пусть и в ослабленном виде, и могут быть относительно быстро восстановлены до необходимой кондиции. Парламент, хоть и ослаблен, нельзя сказать что низведен до чисто декоративной роли. Представляющий скорее корпоративные элиты, он является механизмом лоббирования их интересов, хотя, как в советское время, лоббирование все больше переносится из стен парламента в коридоры правительства. Есть бизнес, часть которого работает по мировым стандартам, имеется развитая система арбитражных судов, которые, если только на одной стороне не выступает государство, работают вполне эффективно. Благотворна сама открытость системы вовне и принятие ее элементами внешних по отношению к российским властям правил, будь то ЕСПЧ, Стокгольмский арбитраж, ВТО или даже Таможенный союз.

Плюс к этому при соответствующем развитии событий у негативной в целом динамики последних лет могут оказаться два потенциальных плюса: дерегионализация как возможность ухода от этнофедерализма и перехода к федерализму чисто региональному; корпоративизация, которая при некотором укрупнении может облегчить переход к институтам.

Попытки кардинального улучшения конструкции отдельных деталей, «управленческих Сколково» обречены на провал. Надо менять базу, каркас системообразующих элементов, базовые принципы функционирования системы. Необходимы: институционализация, децентрализация, федерализация,

восстановление механизмов конкуренции, «защиты от дурака», обуздание коррупции, налаживание диалога с обществом. Причем изменения должны быть комплексными, системными. Ключевыми звеньями, потянув за которые можно вытащить всю эту цепь, являются гарантии прав собственности, разделение властей и сменяемость власти посредством выборов.

Некоторые позитивные сдвиги имеют место, но их накопления, пусть локального, не происходит. Эволюционный путь системе, похоже, заказан. Выход ее на нормальную траекторию развития возможен лишь через кризис или серию кризисов. ■

ПРИМЕЧАНИЯ ¹ Каноническим примером является огромный — почти пятнадцатикратный рост расходов на безопасность за последние 10 лет (с 2,8 млрд долларов в 2000 году 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 года командующий ВДВ генерал Шаманов направил спецназ ВДВ, чтобы воспрепятствовать деятельности следователя СКП 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? / V. Kononenko, A. Moshes (eds.). Palgrave Macmillan, 2011.

⁴ Волков В. Силовое предпринимательство. М.: Летний сад, 2002.

⁵ Волков В. Силовое предпринимательство будет всегда // Дело. № 7. 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 сначала официально принимается, а потом пересматривается, переносится или отменяется вовсе. Ярким примером здесь может служить замена единого социального налога (ЕСН) страховыми взносами. Решение правительства о резком увеличении налоговой нагрузки на бизнес для сокращения дефицита пенсионного фонда было принято осенью 2008 года по настоянию Минздравсоцразвития и Минфина вопреки мнению Минэкономки и бизнес-сообщества. Первоначально предполагавшееся вступление новой системы в силу было перенесено с января 2010 года на январь 2011-го. 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 года, 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://edinfos-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 до буквально нескольких человек. Зато резко возросло число руководителей корпораций, особенно силовых.

¹⁰ Несколько решений, принятых по разным ведомствам (лес, металлы, праворульные автомобили), которые наложились одно на другое и в результате лишили значительную часть Приморья средств к существованию. Если бы кто-то просчитывал последствия, массовых протестов можно было бы избежать: при условии, что реализация этих решений сопровождалась 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 году. Понятно, что реальный контроль за ситуацией

от этого не только не усилился, но резко ослабел. В 2010 году 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 года в Думу правительственному законопроекту о ротации федеральных чиновников, работающих в регионах, принцип ротации со сроком в 3–5 лет распространяется на широкий круг руководителей и заместителей руководителей территориальных органов ведомств, осуществляющих контрольные и надзорные функции.

¹³ Детальный анализ представлен в книге: *Taylor B. D. State Building in Putin's Russia: Policing and Coercion after Communism*. Cambridge Univ. Press, 2011.

¹⁴ При этом Совбез, иногда рассматриваемый как современный аналог Политбюро, в этом качестве не очень работает: там гипертрофирована силовая составляющая и недопредставлен бизнес. Да и по статусу СБ – всего лишь консультативный совет при президенте. При слабом президенте СБ слаб вдвойне. Не хватает и пленума ЦК как объединения корпоративного и регионального представительства.