

Глава 1

О чем пойдет речь: очень краткое введение

Эта книга посвящена анализу двух взаимосвязанных измерений политической жизни России постсоветского периода. Прежде всего в центре ее внимания находятся механизмы управления российским государством и разработки и реализации политического курса в различных сферах — в английском языке эти аспекты называются *policy*. В то же время в книге затрагиваются и многие аспекты, связанные с борьбой различных акторов за завоевание и удержание политической власти, — то, что в английском языке называется *politics*. В русском языке (как и в ряде других языков — от немецкого до финского) данные два термина слились в один. Эта книга о том, что обуславливает логику современной российской политики (в смысле как *politics*, так и *policy*) и почему многие ее эффекты и последствия слишком часто оказываются неблагоприятными. Почему качество государственного управления в России гораздо хуже, чем можно было бы ожидать, исходя из уровня социально-экономического развития нашей страны?

В 1991 году, когда прекратил свое существование коммунистический политический режим, действовавший в Советском Союзе на протяжении более семи десятилетий, а вслед за ним распался и сам СССР, перед образовавшимися на его обломках странами встала задача многоуровневой комплексной догоняющей модернизации, которую Клаус Оффе обозначил как «дилемма одновременности» [Offe 1991]. России и ее соседям по бывшему коммунистическому лагерю предстояло быстро и практически одновременно (1) построить современную рыночную экономику на месте развалившейся централизованной плановой системы, (2) перейти от рухнувшей однопартийной политической модели к конкурентной электоральной демократии и (3) сформировать современные национальные государства на обломках бывшей

советской империи. Этот одновременный «тройной переход» не имел аналогов в мировой истории: большинство стран в Западной Европе и других регионах мира решали задачи государственного строительства и экономической и политической модернизации «шаг за шагом», на протяжении долгих десятилетий и веков.

Спустя почти тридцать лет после распада СССР, оценивая результаты «тройного перехода» применительно к России, следует говорить о том, что эта задача оказалась решена более чем посредственно. Хотя экономика России сегодня в целом функционирует по рыночным законам и справляется с частью стоящих перед ней вызовов, ее нынешнее состояние и перспективы роста и развития едва ли можно признать удовлетворительными. Сложившийся в России к настоящему времени «кумовской» капитализм, при котором ключевые активы и ресурсы находятся под контролем менеджеров, лично связанных с политическим руководством страны, сегодня рассматривается многими специалистами и наблюдателями как основной тормоз для развития России. Российский политический режим в XXI веке превратился в персоналистский электоральный авторитаризм, хотя часть его институтов, включая такие, как выборы, парламенты, политические партии, изначально выстраивались как атрибуты электоральной демократии. Но сегодня говорить о свободных и справедливых выборах, открытой политической конкуренции, разделении властей, свободе средств массовой информации и других аспектах демократии в России попросту не приходится. Наконец, хотя нынешнее российское государство худо-бедно справляется со своими задачами внутри страны — поддержанием минимального общественного порядка на значительной части ее территории, обеспечением функционирования инфраструктуры, кое-как выполняет отдельные социальные функции, — но качество государства и механизмы управления им в гораздо большей мере ближе к практике слаборазвитых стран третьего мира, чем к стандартам современных развитых государств.

Эти выводы подтверждают многочисленные сравнительные оценки положения дел в сегодняшней России на фоне других государств с точки зрения политических прав и гражданских свобод, верховенства права, уровня коррупции и ряда других индикаторов. В частности, Россия по итогам 2018 года по уровню коррупции занимала 138-е место из 180 стран в ежегодном исследовании Transparency International

Corruption Perception Index,¹ по совокупности параметров верховенства права — 89-е место из 113 стран в обзоре World Justice Project за 2017 год,² а показатель «контроль коррупции» России в обзоре Всемирного банка Worldwide Governance Indicators за 1996–2015 годы составил -0.86 по шкале от -2.5 (нижний предел) до +2.5 (верхний предел).³ Эти оценки, предложенные различными группами и коллективами специалистов, опираются на различные методики и используют различные измерения, но их объединяет тот факт, что Россия устойчиво занимает в них низкие места на протяжении довольно длительного времени и, за редкими исключениями, не демонстрирует сколько-нибудь существенного прогресса — по ряду параметров оценки лишь снижаются.

Такое сочетание — «кумовской» капитализм, электоральный авторитаризм и низкое качество государства — создает основания сформированного сегодня в России политико-экономического порядка управления страной, который я обозначаю как «недостойное правление». Этот термин представляет собой своего рода кросс-культурный перевод англоязычного термина *bad governance*. Его отличительными чертами являются извлечение ренты и коррупция как принципы управления государством, низкое качество государственного регулирования, а также фундаментальное нарушение и/или извращение принципов верховенства права (*unrule of law* — [O'Donnell, 1999]). Но в данном случае не имеются в виду «дефекты» государственного управления, связанные с недостаточным уровнем развития. Напротив, с точки зрения уровня своего социально-экономического развития сегодняшняя Россия — это вполне высокоразвитая страна (урбанизированная, индустриализированная, образованная), и оттого ее низкие оценки на фоне многих других государств значительно отклоняются от глобальных тенденций. Как правило, высокий уровень развития той или иной страны соответствует демократии и верховенству права, хотя специалисты и спорят о том, что здесь является причиной, а что следствием [Przeworski et al. 2000; Acemoglu et al. 2019]. Речь здесь идет не об отдельных «сбоях» в механизмах государственного управления, когда принципы «достойного правления»

¹ <https://www.transparency.org/cpi2018> (доступ 25 апреля 2019).

² <https://worldjusticeproject.org/> (доступ 25 апреля 2019).

³ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/> (доступ 25 апреля 2019).

(*good governance*) сталкиваются с нарушениями со стороны тех или иных политиков и чиновников (именно это обычно и имеют в виду, говоря о таких явлениях, как коррупция).

«Недостойное правление» в России (как и в ряде других стран) служит важнейшим средством удержания и сохранения политической власти и экономического господства в руках правящих групп [Bueno de Mesquita, Smith 2011] и в этом смысле является отнюдь не «дефектом», далеко отклоняющимся от лучших практик «достойного правления», а функциональным механизмом управления страной. Он основан на совершенно иных принципах, нежели те, которые выступают нормативным идеалом государственного управления в современном мире. Анализ генезиса и эволюционных траекторий «недостойного правления» в России и составляет основу данной книги.

Я утверждаю, что «недостойное правление» не было заведомо предопределено характером развития нашей страны в прошлом и не имеет смысла говорить о нем как о неизбежном и неустрашимом результате зависимости от прежнего пути развития России. Более того, я полагаю, что объективно сложившиеся к моменту распада СССР структурные условия вовсе не обрекали Россию на нынешнее «недостойное правление», хотя и создали огромное количество очень сложных проблем на пути ее трансформации, отчасти ставя под вопрос многие возможные альтернативы преобразований в стране [Рогов 2018]. Я также не склонен сводить объяснение причин «недостойного правления» только лишь к негативным оценкам личных и деловых качеств тех политиков и чиновников, которые управляли и управляют российским государством на протяжении всего постсоветского периода его истории. Хотя многие обвинения в их адрес могут быть вполне справедливы, эти оценки не позволяют нам понять причины и механизмы нынешней траектории развития страны и подменяют их аргументами *ad hominem*.

Я рассматриваю формирование в России «недостойного правления» как результат рациональной стратегии правящих групп, направленной на максимизацию власти и господства в политике, богатства и ренты в экономике и на сохранение такого положения дел на протяжении максимально доступного для них периода времени. В отличие от многих авторов, которые оперируют при анализе государственного управления в России (и не только) нормативными категориями («как

должно» / «как не должно» быть), я отдаю предпочтение позитивному анализу («как на самом деле»). С этой точки зрения следует говорить о том, что, вопреки господствующему мнению, «недостойное правление» в условиях персоналистских авторитарных режимов, скорее, является распространенной нормой, а «достойное правление» — исключением, а не наоборот. То, что происходило и происходит в России на протяжении последних десятилетий, может служить яркой иллюстрацией данного тезиса.

Проблема заключается в том, что на пути «недостойного правления» в большинстве государств современного мира стоят серьезные ограничения, которые не позволяют политическим и экономическим акторам свободно максимизировать власть, господство, богатство и ренту, закрепив этот порядок на долгие годы и десятилетия. Эти ограничения связаны прежде всего с конкуренцией государств на международной арене: страны, управляемые на основе «недостойного правления», рискуют проиграть своим более успешным и эффективным конкурентам, а их лидеры — лишиться власти в результате международных потерь или даже завоевания извне. Но не менее важную роль играют и внутривнутриполитические барьеры на пути «недостойного правления». Ими служат, во-первых, сопротивление монополизации власти и ренты как со стороны других политических и экономических акторов, так и со стороны социальных групп общества, а во-вторых, сформированные ранее институты, те формальные и неформальные «правила игры», изменить которые часто оказывается весьма затруднительно. Примерами такого рода ограничений могут служить многочисленные случаи смены правительств в условиях демократий по итогам выборов, когда избиратели и политические конкуренты сплошь и рядом наказывают политиков за «недостойное правление», а разделение властей, партии, судебная система, средства массовой информации и общественное мнение осложняют политикам попытки обойти данные ограничения.

Особенностью современной России, как и ряда других постсоветских государств, стало то, что эти барьеры либо не были выстроены, либо оказались слишком слабыми. Распад советской системы управления стал своего рода «Большим взрывом», который уничтожил, искорежил и/или ослабил прежние правила игры и тем самым облегчил строительство новых институтов в интересах тех акторов, кто

мог повлиять на их формирование и функционирование [North 1990: 16]. В то же время новые барьеры на пути «недостойного правления» построены не были: многие конфликты элит в России были разрешены в 1990–2000-е годы по принципу «игры с нулевой суммой», после чего у победителей не имелось никаких стимулов накладывать на самих себя ограничения собственной власти. Российское общество, за редкими исключениями, не проявляло своего неприятия «недостойного правления» в форме таких коллективных действий, которые создавали бы достаточно сильные вызовы для правящих групп. Поэтому, умело используя сочетание кооптации и подавления в отношении элит и общества, грамотно выстраивая и меняя правила игры, минимизируя риски, весьма успешно отвечая на различные вызовы и обучаясь ремеслу «недостойного правления» по ходу развития событий, российские правящие группы смогли достичь своих целей, которые были бы недоступны или затруднительны для политиков и чиновников в самых разных странах мира. В результате в России был выстроен нынешний политический режим электорального авторитаризма,⁴ который стал питательной средой «недостойного правления», облегчив российским правящим группам максимизацию власти и ренты и формирование и поддержание формальных и неформальных «правил игры», позволяющих решать эти задачи.

Наряду с политическим режимом, питательную среду «недостойного правления» в России во многом создавали и создают механизмы реализации политического курса, связанного с обеспечением текущего государственного управления и проведения преобразований в социально-экономической сфере. На протяжении всего постсоветского периода российские власти пытались добиваться целей экономического роста и развития страны посредством стратегии авторитарной модернизации. Иначе говоря, российские власти не только не ставили перед собой задач демократизации страны, но и даже намеренно приносили их в жертву или как минимум отодвигали решение этих задач на потом во имя успехов социально-экономических реформ.

⁴ Процессы становления и эволюции современного российского авторитаризма более подробно проанализированы в моих предыдущих книгах [Гельман 2013а; Gel'man 2015], а также в ряде других работ российских и зарубежных исследователей [Голосов 2012; Травин 2016; Taylor 2018; Treisman 2018].

Этот подход рассматривался многими реформаторски настроенными экспертами как технократический проект под патронажем благонамеренных автократов (*benevolent dictators*), необходимый для решения многочисленных проблем трансформации страны.

Но результаты реализации такой стратегии в России оказались весьма противоречивыми. Идеи авторитарной модернизации, пришедшие ко двору на фоне распада прежней советской системы управления, слабо сочетались с интересами ориентированных на извлечение ренты ключевых политических и экономических акторов и с теми институтами, которые они выстраивали. Поэтому воплощение в жизнь политического курса оказывалось далеким от замыслов технократов-реформаторов. Достижение целей отдельных реформ, так же как и достижение «историй успеха» тех или иных государственных проектов и программ, оказалось во многом обусловлено специфическим сочетанием благоприятных факторов. В целом достижения российской авторитарной модернизации становились частичными и неустойчивыми, а те акторы, которые продвигали в жизнь эту стратегию, постепенно утрачивали влияние, попадая в своего рода «технократическую ловушку». Со временем интересы соискателей ренты всё больше противоречили задачам авторитарной модернизации, которые в конечном итоге оказались преданы забвению. Я рассматриваю проект авторитарной модернизации в России как результат неоправданных ожиданий и опасений, который не имел шансов на успешную реализацию. Он не слишком помог развитию страны, однако в значительной мере способствовал становлению в России «недостойного правления».

Хотя нынешний политико-экономический порядок «недостойного правления» является крайне неэффективным для развития нашей страны, я утверждаю, что он поддерживает устойчивое равновесие в управлении государством. «Недостойное правление» укоренилось как на макроуровне принятия и реализации ключевых решений в стране в целом, в ее регионах и муниципалитетах, так и на микроуровне повседневной жизни миллионов россиян, которые сталкиваются с российским государством и с российской политикой в самых разных проявлениях (известный фильм Андрея Звягинцева «Левиафан» наглядно демонстрирует эти взаимодействия). И несмотря на то, что у этого порядка управления в России много открытых и скрытых

противников и совсем мало явных сторонников, альтернативы ему сегодня кажутся значительной части россиян нежелательными или нереалистичными. Такие опасения лишь отчасти обусловлены весьма травматическим опытом преобразований, которые пережили многие россияне в 1990-е годы, и их глубоким разочарованием в любых фундаментальных реформах: как писал Адам Пшеворский, «поскольку любой порядок лучше любого хаоса, любой порядок и устанавливается» [Przeworski 1991: 86]. Но и ожидания того, что принципиально улучшить управление страной в обозримом будущем не удастся, формируют и усиливают представления россиян о том, что никаких иных вариантов функционирования российского государства, кроме «недостойного правления», в нашей стране нет, да и не предвидится.

Поэтому в России возникает своего рода порочный круг. Цена возможного пересмотра российского политико-экономического порядка для граждан и для элит со временем лишь увеличивается, а попытки его частичного улучшения посредством робких преобразований в тех или иных сферах дают лишь временный и неустойчивый эффект. «Недостойное правление» невозможно улучшить путем отдельных изменений в конкретных сферах управления. Вместе с тем полный пересмотр и отказ от его принципов оказывается невозможен без смены политического режима в стране: перспектива столь глубоких изменений со временем становится все болезненнее. Более того, не стоит полагать, что смена политического режима в России, если и когда она произойдет, сама по себе положит конец «недостойному правлению»: политические преобразования на пути демократизации не всегда ведут к смене политико-экономического порядка в стране.

Я отнюдь не рассчитываю на то, что моя книга, как и множество других научных работ о политике и государственном управлении в современной России, сама по себе поможет разорвать нынешний порочный круг «недостойного правления» в нашей стране. Но без комплексного диагноза причин и механизмов российского политико-экономического порядка невозможно ни обсуждение путей его преодоления, ни тем более формирование новых правил игры и строительство тех барьеров, которые снизят риски «недостойного правления» в России в будущем. Одна из задач моей книги — поставить эти вопросы в академическую и общественную повестку дня.

Структура книги такова. В двух следующих главах анализируется российский вариант решения проблемы «тройного перехода» — проект авторитарной модернизации: приоритет экономических реформ и отказ от демократических преобразований, а также результаты и последствия его воплощения в жизнь на примере отдельных реформ 2000-х годов. Анализу «недостойного правления» как оборотной стороне проекта авторитарной модернизации посвящены дальнейшие четыре главы. В них рассматриваются различные аспекты государственного управления в современной России: генезис, принципы и механизмы «недостойного правления», попытки его преодоления посредством технократических реформ, а также отдельные «истории успеха» реализации приоритетных государственных проектов и программ (как в советский, так и в постсоветский периоды). Перспективы российского политико-экономического порядка и его возможные изменения обсуждаются в заключительной главе книги.

Санкт-Петербург — Хельсинки, февраль 2019