



**ИРИНА БУСЫГИНА
МИХАИЛ ФИЛИПPOB**

ПОЛИТИЧЕСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВА В РОССИИ:

**НЕОБХОДИМОСТЬ, НАПРАВЛЕНИЯ,
ИЗДЕРЖКИ, РИСКИ**

Ирина Бусыгина
Михаил Филиппов

ПОЛИТИЧЕСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВА В РОССИИ:

**необходимость, направления,
издержки, риски**

УДК 323/324(470+571)

ББК 66.3(2Рос),13

Б92

Бусыгина, Ирина Марковна

Б92 Политическая модернизация государства в России: необходимость, направления, издержки, риски / Ирина Бусыгина, Михаил Филиппов. – Москва : Фонд «Либеральная Миссия», 2012. – 224 с.

ISBN 978-5-903135-33-2

Книга посвящена поискам ответа на важнейший для нашей страны вопрос: почему в России, невзирая на издержки и риски, все-таки необходимо реформировать государство и политическую систему и к каким последствиям это может привести. Авторы исходят из того, что сохранение существующей системы не оставляет России шансов стать более привлекательной как для потенциальных союзников в глобальном мире, так и для внешних и внутренних инвесторов. Упрочение положения России как великой державы сегодня требует успешных экономических преобразований, а они принципиально невозможны без политической модернизации самого государства. Откладывая реформы, сохраняя существующую модель государства, Россия, во-первых, несет значимые экономические потери уже сегодня, а во-вторых, серьезно осложняет свое будущее, поскольку цена реформаторского проекта, то есть его издержки и риски, будет расти.

УДК 323/324(470+571)

ББК 66.3(2Рос),13

ISBN 978-5-903135-33-2

© Фонд «Либеральная Миссия», 2012

БЛАГОДАРНОСТИ

В работе над этой книгой мы опирались на помощь многих людей, которым мы искренне благодарны. Прежде всего, авторы выражают глубокую благодарность Евгению Ясину, предложившему нам провести исследование издержек и рисков политических реформ в России для фонда «Либеральная Миссия». Фонд оказал финансовую поддержку проекту в 2010–2011 годах. Еще одним участником проекта был Леонид Смирнягин, оказавший заметное влияние на развитие некоторых идей, изложенных в книге. На стадии работы над книгой ценными и плодотворными были дискуссии авторов с Ольгой Швецовой, сделавшей множество конструктивных предложений. Авторы благодарны Кириллу Рогову и Лилии Шевцовой за их критические замечания по прочтении рукописи. Готовность оказать практическую помощь и долготерпение Игоря Разумова невозможно переоценить. Без редакторской правки Елены Абоевой текст книги был бы намного хуже.

Авторы благодарны молодым ученым и аспирантам – слушателям наших семинаров на летних и зимних школах Европейского института в Санкт-Петербурге в рамках программы HESP Regional Seminar for Excellence in Teaching, Open Society Institute 2009-2011.

Мы также признательны участникам следующих семинаров и конференций:

- Международная конференция «К новой модели российского федерализма». Горбачев-Фонд, Москва, 28–29 июня, 2012 (*Федеративный и имперский проекты в России: ресурсы, источники стабильности и «цена вопроса»*);
- XIII Международная научная конференция «Модернизация экономики и общества». НИУ ВШЭ. Москва, 3–5 апреля, 2012 (*Как и почему надо реформировать российское государство*);
- научный семинар фонда «Либеральная Миссия» и московского офиса Института Кеннана «Трудный путь к нации: проблема и перспективы национально-гражданской интеграции в России». Москва, 19 марта, 2012 (*Национальный вопрос: ресурсы имперского и федеративного проектов в России*);
- Федеральный семинар Московской школы политических исследований «Право, Политика, Экономика, СМИ». Голицыно, 17–23 июля, 2011 (*Как, сохранив сильное государство, сделать его подотчетным?*);
- Midwest Political Science Association, 69th Annual National Conference. Chicago, March 31 – April 3, 2011 (*Risks and Constraints of Political Modernization in Russia*);
- научный семинар факультета прикладной политологии ГУ – ВШЭ. Москва, 22 марта, 2011 (*Политическая модернизация в России: роль государства, размер и разнообразие страны*);

- «Риски и ограничения политической модернизации в России». Фонд Карнеги, Москва, 21 января, 2011;
- «Россия XXI век: образ желаемого завтра», РГУ им. Канта и Фонд Науманна, Калининград, 18 марта, 2010 (*Ограничения и риски модернизации в России*);
- научный семинар «Экономическая политика в условиях переходного периода». Высшая школа экономики – ГУ, Москва, 24 февраля, 2010 (*Политическое измерение российской модернизации*).

Некоторые идеи, обсуждаемые в книге, были также представлены нами в реферируемых работах на английском языке:

Irina Busygina and Mikhail Filippov. Benefits and Risks of Political Modernization in Russia / Lena Jonson and Stephen White (eds.) // *Waiting for Reform under Putin and Medvedev*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2012;

Irina Busygina and Mikhail Filippov Modernization and Innovative Development in Russia: What Lacks? // *Baltic Rim Economies*. 2011. N 2. 3 May;

Irina Busygina, Mikhail Filippov and Olga Shvetsova. Risks and Constraints of Political Modernization in Russia: The Federal Problem // *Perspectives on European Politics and Society*. 2011. Vol. 12, N 1.

Ирина Бусыгина, Михаил Филиппов

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|------------|
| ГЛАВА 1. Альтернативы: стагнация и потеря статуса в мире или адаптация к мировым вызовам через политическую модернизацию государства _____ | 6 |
| ГЛАВА 2. Издержки и риски политических реформ _____ | 28 |
| ГЛАВА 3. Бизнес, общество, государство: никто не хочет перемен? _____ | 48 |
| ГЛАВА 4. Вызовы глобализации для России как великой державы _____ | 69 |
| ГЛАВА 5. Построить современное государство: что это означает для России? _____ | 93 |
| ГЛАВА 6. Борьба с коррупцией: изменить людей или изменить стимулы? _____ | 115 |
| ГЛАВА 7. Налогообложение как форма общественного договора _____ | 132 |
| ГЛАВА 8. Условия успеха политических реформ: что показывают исследования _____ | 149 |
| ГЛАВА 9. Территориальное устройство России и проблема «вынужденной федерализации» _____ | 166 |
| ГЛАВА 10. Проблемы президентской модели в России _____ | 186 |
| ГЛАВА 11. Проект изоляции: как построить «крепость Россию» и чего это будет стоить? _____ | 206 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ _____ | 221 |

ГЛАВА 1

АЛЬТЕРНАТИВЫ: СТАГНАЦИЯ И ПОТЕРЯ СТАТУСА В МИРЕ ИЛИ АДАПТАЦИЯ К МИРОВЫМ ВЫЗОВАМ ЧЕРЕЗ ПОЛИТИЧЕСКУЮ МОДЕРНИЗАЦИЮ ГОСУДАРСТВА

В 2011–2012 годах волна митингов и протестов прокатилась по многим странам и регионам – это и события, получившие общее название «арабской весны», и движение «Захвати Уолл-стрит!», и многотысячные демонстрации в Европе, и протесты в России после парламентских и президентских выборов. Оказалось, что во многих странах граждане недовольны существующим порядком вещей и готовы выйти на улицы, требуя перемен.

Рискнем предположить, что у большей части протестующих самые благородные намерения и они надеются на возможность таких перемен, которые улучшили бы жизнь всех или по крайней мере подавляющего большинства. Надежды возлагаются на политические изменения, следствием которых станет новое качество государственного управления – увеличение его дееспособности, эффективности, прозрачности и подотчетности. К государству предъявляют требования сократить коррупцию, насилие в обществе, улучшить образование, здравоохранение, поднять пенсии, указывают на несправедливость распределения экономических возможностей и т.п. При этом многие хотели бы ограничить государство четкими, понятными и предсказуемыми правилами.

В нашей стране обсуждение необходимости, целей и формата модернизации, то есть политических и экономических реформ, уже не первый год задает основной вектор политической и общественной дискуссии. Недовольство существующим положением вещей, осознание тупика – в разной степени и, естественно, в разных контекстах – присутствует и у элиты, и у бизнеса, и у граждан. Однако необходимо помнить, что на фоне широкого общественного недовольства тем, как сегодня обстоят дела в стране, именно реформ многие наши граждане опасаются еще больше, так что в них страх «нестабильности» продолжает довлеть над пониманием необходимости изменений. По нашему мнению, значимые реформы в России, ведущие к принципиальным переменам, не смогут состояться до тех пор, пока сторонники перемен не убедят наших граждан и элиту осознанно решиться на поддержку изменений, признавая и открыто обсуждая связанные с ними неизбежные издержки и возможные риски. Именно анализ издержек и рисков экономических и политических реформ в современной России мы поставили в фокус нашей работы.

Многих из тех, кто пережил 1990-е годы, должна, несомненно, пугать перспектива оказаться в государстве, которое опять перепланируют и перестраивают. Этот страх переживших прошлое десятилетие и упоминания 1990-х в СМИ исключительно как «лихих» (а это чисто негативная коннотация) вольно или невольно формируют мощное противодействие идеям реформ в обществе. Ведь, по существу, политические реформаторы должны будут в очередной раз призвать страну смириться с потерями сегодня во имя завтрашнего светлого будущего.

При этом интуитивно понятно, что реформы – если мы на них действительно пойдем и в чем бы они ни состояли – не смогут немедленно принести всем нам благоденствие и процветание; сами по себе перемены вообще большого счастья, увы, не приносят. Поэтому многим так трудно бывает решиться на перемены – сохранение статус-кво в краткосрочном плане является наименее рискованным выбором. Только тот, кто смотрит вперед хотя бы на средний срок и понимает, что запуск продуманных реформ необходим, что движение в этом направлении позволит сформировать основы (хотя и не гарантии) того, что мы будем жить в стране, лучше приспособленной к миру и к будущему, готов пойти на осознанный риск перемен.

В нашей работе мы сделали попытку объяснить, почему в России, невзирая на издержки и риски, все-таки необходимо реформировать государство и политическую систему и к каким последствиям это может привести в краткосрочной и среднесрочной перспективах. Эти большие и очень сложные вопросы можно разбить на несколько составляющих. Почему российское государство нуждается в политических преобразованиях? Какова возможная временная динамика последствий реформирования российского государства? И главный, ключевой вопрос – кому и когда «достанутся» выгоды и издержки от реформ?

Гарольд Ласуэлл в своем ставшем классическим определении назвал политику согласованием распределения общественных выгод и издержек: «кто получит что, когда и как» (*who gets what, when, how*)¹. В самом деле, большая часть политологических и политэкономических исследований, по существу, посвящена анализу вопросов распределения, тому, как распределяются выгоды и издержки от альтернативных общественных решений, как эти альтернативы выбираются и что задает возможные альтернативные варианты развития. Проблема политического выбора рассматривается как процесс принятия общественных решений в пользу той или иной группы.

К сожалению, значительно меньше внимания уделяется другой ключевой части широко цитируемого определения Ласуэлла – вопросу «когда» (*when*). Существует огромное количество работ, объясняющих процессы распределения и перераспределения, при этом довольно мало известно о том, как рас-

1 Lasswell H. Politics: Who Gets What When How. N.Y. : Whittlesey House, 1936.

пределяются выгоды и издержки во времени. Однако при принятии решения о проведении реформ и их реализации вопрос, когда именно проявятся их выгоды и издержки, является зачастую куда более важным, нежели вопрос о конечном распределении результатов этих реформ. При принятии решения о проведении реформ политики неизбежно и постоянно сталкиваются с временным фактором – именно от него зависит набор кратко- и долгосрочных последствий и эффектов. Действительно, для политиков, которые приходят к власти по процедуре выборов, временная дилемма – одна из труднейших: электоральный календарь требует быстрых действий (с тем чтобы избиратели заметили и оценили их), однако наиболее важные социальные последствия реформ – дело неблизкого будущего.

В нашей книге мы пытаемся показать читателю, что политику реформ необходимо рассматривать с точки зрения распределения их выгод и издержек во времени и среди основных общественных групп. Непосредственная цель исследования – выявить ограничения, накладываемые распределением краткосрочных издержек и рисков среди политически важных групп избирателей на российских политиков, пытающихся осуществить реформы. Под издержками мы понимаем потери, которые неизбежны в самом ходе реформ, то есть до того, как могут быть получены значимые позитивные результаты. Риски же совсем не обязательно должны быть реализованы. Так, переделывая фундамент дома, вы неизбежно несете определенные затраты, но при этом необходимо учитывать и риск наступления неприятных и даже катастрофических событий: не треснут ли стены дома или, того хуже, не обрушится ли он? Может быть, дом и не обрушится, но это не означает, что такого риска не было. Что касается политических реформ государства, то их издержки и риски связаны прежде всего с тем, что желаемые характеристики государства, которыми должна обладать его новая модель *после реформ*, присутствуют в модели *переходного периода* еще в меньшей степени, нежели в модели, имеющейся *до начала перехода*. Мы исходим из того, что России необходимо по-настоящему сильное, легитимное и активное государство, способное поддерживать территориальную целостность большой многообразной страны, эффективно обеспечивать общественные блага и корректировать рыночные дисбалансы. С другой стороны, в современных условиях открытой для внешнего мира России необходимо государство, ограниченное четкими правилами и рамками. Современное российское государство должно научиться действовать строго в рамках Конституции, международных законов и норм, стать значительно менее коррумпированным, более подотчетным и подконтрольным своим гражданам. Политические руководители нового российского государства должны быть не только регулярно сменяемыми по результатам свободных и честных выборов, но и уметь представлять и балансировать многообразие интересов различных групп, территорий, национальностей и меньшинств России. Именно необходимостью выполнения двух этих противоречивых требований к российскому го-

сударству – быть одновременно и сильным и ограниченным – и задаются основные издержки и риски политических реформ.

Непосредственно такие риски и издержки связаны с тем, что, прежде чем новая система правил установится, реформы неизбежно, пусть и временно, приведут к значительному ослаблению государства и частичной потере им легитимности. Это произойдет, в частности, потому, что руководители государства, начинающие реформы, всегда теряют популярность. Одновременно с началом реформ ослабнет подотчетность политиков и бюрократии, а значит, еще более возрастет коррупция. Итак, *во имя выстраивания будущей модели временно снижается уровень эффективности действующей модели государства – оно становится более слабым, менее легитимным и еще менее зависимым от граждан.*

Существуют как общие издержки и риски политических реформ, так и более конкретные, зависящие от специфики выбора новой модели государства. Наиболее важным для нашего анализа является то обстоятельство, что издержки и риски реформ различаются для разных общественных групп во времени. Более того, каким-то группам сам процесс реформ и нестабильность переходного периода предоставляют прекрасную возможность перераспределять в свою пользу ресурсы и власть. Иными словами, хотя многим не очень комфортно жить в государстве, которое слишком долго переустраивают, для определенных групп переходное, «подвешенное» состояние является наиболее предпочтительным вариантом. В литературе такие социальные группы получили название «ранних победителей» от реформ².

Из нашего обсуждения издержек и рисков реформ в последующих главах следует ряд выводов. Во-первых, реформы трудно начать, но еще труднее последовательно завершить, не останавливаясь на середине пути. Это особенно сложная задача для территориально протяженной страны, где в силу размера и разнообразия условий присутствует множество и конфликтующих интересов, и игроков, способных наложить вето на продвижение реформ вперед. Проблема так называемых ранних победителей создает риск того, что издержки и риски перехода будут слишком долгими. Другими словами, *наиболее серьезной политической проблемой является даже не начало реформ, а их относительно скорое и последовательное завершение.*

Во-вторых, политические правила игры (то есть институты, их задающие), к сожалению, работают не по отдельности, а только в комбинации как друг с другом, так и с другими факторами и только как система. Поэтому если осуществлять последовательный, шаг за шагом, институциональный переход, то положительных результатов такая реформа дать не может, пока не будет вы-

2 См., например: Hellman J. Constitutional and Economic Reform in Postcommunist Transition / J. Sachs, K. Pistor (eds.) // The Rule of Law and Economic Reform in Russia. Boulder, CO : Westview, 1997; Hellman J. Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions // World Politics. 1998. N 50. P. 203–234.

строена вся желаемая модель. Более того, издержки будут возрастать с каждым шагом, поскольку старые правила уже перестают действовать, новые же еще не действуют в полном объеме. Проблема перехода усугубляется еще сильнее, когда все формальные институты и законы уже устоялись (как в России) и каждый из них представляет уже сформировавшиеся устойчивые интересы. С учетом того что многие могут выигрывать от одних реформ, но терять от других, компромиссы и половинчатые решения неизбежны. Однако половинчатые меры, как правило, недостаточны для того, чтобы запустить весь механизм игры по новым правилам. В комбинации с сопротивлением «ранних победителей» от частичных реформ *ожидаемые положительные плоды реформ могут быть получены только после продолжительного времени.*

В-третьих, в том случае, если выбор новой модели государства мотивирует политиков и чиновников отвечать на вызовы глобализации (а этот вызов, по нашему мнению, неизбежен), это обязательно приведет к изменению экономической политики России. Что означает появление больших групп пострадавших – по крайней мере, в краткосрочном и среднесрочном плане. Пострадают, в частности, крупные неконкурентные отечественные бизнесы, которые государство перестанет держать на плаву всеми средствами, как это было в ходе последнего глобального финансового кризиса, а значит, пострададут и большие группы наемных работников, в этих бизнесах занятые.

Указанные выше проблемы являются общими для всех стран, проводящих политические и экономические преобразования. К сожалению, в российском случае добавляется целая комбинация особых, почти драматических осложнений. Это прежде всего отсутствие единства в обществе по поводу желаемого политического будущего страны (на вопрос Левада-Центра «Государством какого типа вы хотели бы видеть Россию в будущем?» 21% россиян в начале 2012 года ответили «социалистическим государством типа СССР», 31% – «государством, подобным странам Запада» и 41% – «государством с совершенно особым устройством и своим путем развития»³). Это также чрезвычайно протяженная и неравномерно развитая территория, и национальные проблемы, и до сих пор не решенные проблемы федерализма. (Социально-политическое пространство нашей страны неоднородно настолько, что можно уже вполне обоснованно говорить о существовании по меньшей мере «трех России», как это сделал Кирилл Рогов⁴, или даже четырех, как чуть ранее предложила Наталья Зубаревич: первая Россия – это Россия больших городов, «Болотная»; вторая – провинциальная, «Поклонная»; третья – традиционалистская, вклю-

3 Цит. по: Третий срок Путина: логика политического выживания» из газеты // Ведомости. 2012. 19 апр. URL: http://www.vedomosti.ru/opinion/news/1659349/logika_politicheskogo_vyzhivaniya. Динамика ответов на этот вопрос доступна на <http://www.levada.ru/books/obshchestvennoe-mnenie-2011>

4 См.: Рогов К. Общественный договор: Стратегия «Россия-1» // Ведомости. 2012. 8 февр. URL: http://www.vedomosti.ru/opinion/news/1497088/strategiya_rossiya1

чающая этнические республики и аграрные территории; и у Зубаревич отдельно выделена «дотационная индустриальная Россия»⁵. Как заметил в этой связи Булат Столяров, «страна не только существует одновременно во многих эпохах. Ее многие части движутся по оси времени в разных направлениях: одни в будущее, а другие и в прошлое»⁶). Это отсутствие в истории России какой-либо либеральной традиции⁷. Значительно осложняет перспективы политической трансформации и «ресурсное проклятие», а именно зависимость экономики страны от продажи энергоносителей и отсутствие традиции налогообложения граждан и подотчетности государства перед налогоплательщиками.

Список российских особых обстоятельств можно продолжать. Это и коррупция, ставшая нормой ведения бизнеса и взаимодействия российского гражданина с государством. Это и многовековая традиция концентрации всей власти в руках «царя», принявшая современную форму суперпрезидентского режима при крайней слабости двух палат парламента. Это, наконец, наличие ядерного оружия, позволяющее все еще претендовать на статус великой державы во внешней политике и дающее возможность политическому руководству уходить от ответственности, играя на чувствах «великодержавности» и «антиамериканизма»⁸. А в итоге мы имеем значительную часть общества, готовую всерьез рассматривать Россию как особую цивилизацию или даже как «крепость-Россию», как Россию, «встающую с колен», и искренне видеть в этом альтернативу модернизации «западного» типа.

Мы обсуждаем эти специфические для России трудности в ряде глав в контексте и в связи с порождаемыми ими издержками и рисками, возникающими при реформировании государства. Тем не менее мы подходим к российской проблематике с общетеоретической логикой, применимой и для других стран. Поэтому в книге уделяется особое внимание современной мировой

5 Зубаревич Н. Перспектива: Четыре России // Ведомости. 2011. 30 дек. URL: http://www.vedomosti.ru/opinion/news/1467059/chetyre_rossii

6 Столяров Б. Повестка развития: время, вперед! // Ведомости. 2012. 2 июля.

7 Как справедливо замечает Андрей Зубов, успешные либеральные демократии устанавливались десятилетиями, а то и веками. В Великобритании либеральной демократии предшествовала «Великая хартия» и парламент; во Франции – Декларация прав человека и республиканская форма правления; в США – война за независимость, Конституция 1787 года, Билль о правах, принцип федеративного государства: «Потому что именно прошлое, те самые древние хартии, билли, конституции, декларации – это фундамент настоящего и будущего» (Зубов А. Откуда нам плыть // Ведомости. 2012. 5 мая. URL: <http://www.vedomosti.ru/opinion/print/2012/05/05/1715237>).

8 Притом что в основном этот «антиамериканизм» носит показной характер, рассчитанный на внутреннее потребление. Так, Николай Злобин указывает, что если посмотреть на реальные шаги Владимира Путина, то «они очень здорово отличаются от его риторики. Поэтому, когда говорят про его внешнюю политику, важно понять, что антизападный Путин существует только внутри страны» (Деловой Петербург. 2012. 11 июня. URL: http://www.dp.ru/a/2012/07/09/Nikolaj_Zlobin_Posle_che/).

политологической и политэкономической литературе по проблемам реализации политических реформ. Мы поставили перед собой цель по возможности полно представить мировой опыт и выработанные теоретические подходы и потому пошли на неизбежное упрощение, ведь российская действительность представляет собой, безусловно, более многомерную картину, чем может предложить любой набор теоретических выводов относительно сложностей политических реформ. Несомненно, привязка общетеоретических выводов к российской действительности необходима, и в тексте мы стараемся указывать на возможность такой привязки теоретических положений к российской истории и современной практике. Такая привязка к конкретным направлениям может стать фокусом будущих исследований. Мы надеемся, что наша книга пригодится коллегам в их более детальных разработках и сможет послужить для дальнейшего сопоставления теоретических результатов с российской практикой.

Наши основные выводы таковы.

1. В краткосрочном (и, быть может, в среднесрочном) плане современное политическое и экономическое состояние – статус-кво, сложившееся в России, – представляет собой так называемое институциональное равновесие. Это значит, что основные политические и экономические силы не заинтересованы в существенных изменениях политических и экономических правил игры либо сильно расходятся во мнениях по поводу направлений желательных изменений. При этом многие социальные группы успешно встроены в существующую систему правил и недовольны прежде всего тем, что государство не может гарантировать стабильность этих правил и их соблюдение.

2. Находясь в «плохом» институциональном равновесии, Россия не может естественным образом (то есть эволюционным путем) генерировать пошаговые изменения в направлении трансформации, в том числе в ответ на новые вызовы. В данном контексте отсутствие значимых перемен – это следствие устойчивого равновесия, а не только результат порочности системы. «Плохой эквilibриум» потому и называется плохим, что им очень многие недовольны. Не только «демократы» или «либеральные» экономисты, но и многие российские экономические и социальные группы. Однако существующий порядок потому и называется институциональным эквilibриумом, что недовольство текущими правилами игры (ведущими к бесперспективному состоянию дел во многих областях экономической, политической и социальной жизни) тем не менее не выливается в спрос на изменение этих правил.

3. Направленные институциональные изменения в экономике и политике России (то есть изменение правил игры для бизнеса и политики) не случатся сами по себе, под воздействием «невидимой руки». Следовательно, если трансформации быть, она должна принять форму перехода от одного устойчивого состояния (эквilibриума) к другому, от одних правил игры к другим. Политико-экономический анализ показывает, что для этого содержание ре-

форм должно находиться в согласии, по крайней мере, с *политическими* интересами тех, кто контролирует политическую власть в стране.

4. Поскольку положительные результаты проявят себя только в среднесрочной и долгосрочной перспективах, политические интересы и возможности агентов реформ должны простираться на это временное расстояние.

5. В долгосрочном плане существующая политическая и экономическая модель неперспективна. Она не удовлетворяет требованиям сохранения и упрочения статуса России в мире и не способна решить задачу повышения конкурентоспособности страны в глобальной экономике.

6. В отсутствие способности политической и экономической системы к эволюционной адаптации разрыв между наличным институциональным состоянием и тем, которое соответствовало бы быстро развивающимся производственным технологиям и, следовательно, процессам глобализации, со временем будет только нарастать.

7. Увеличивающееся с течением времени институциональное отставание будет требовать все более и более кардинальных изменений, сопряженных со все более нарастающими краткосрочными потерями и среднесрочными политическими рисками.

Наши выводы подчеркивают важный парадокс – кардинальные политические и экономические реформы России необходимы, однако в краткосрочном плане только избегая значимых реформ существующий политический режим сможет оставаться достаточно популярным и стабильным и обеспечивать территориальную стабильность страны и экономический рост. Это тем более верно при условии сохранения внешнего спроса на энергоресурсы и другое сырье, продаваемое Россией. Мы убеждены, что никаких непосредственных *причин*, а тем более непосредственных серьезных *угроз*, которые могли бы вынудить существующий политический режим в России начать значимые политические реформы, сейчас не существует. Что вовсе не исключает косметических изменений или даже вынужденного согласия режима на какие-то уступки в политической сфере. Точно так же *сегодня* нет никаких существенных оснований требовать реформ и у основных групп населения России. Те, кто пытаются призывать к реформам, запугивая угрозами революции, распада федерации, национализма или экономического коллапса, лукавят, хотя, возможно, с лучшими намерениями. Напротив, риски политической нестабильности и угрозы территориальной целостности страны будут возрастать по мере нарастания глубины проводимых политических преобразований.

В основе этого парадокса лежит то обстоятельство, что все наиболее серьезные проблемы России и все возможные их решения носят среднесрочный и долгосрочный характер. Более того, в основном это проблемы, возникающие на стыке отношений с внешним миром. Именно необходимость для России сохранять экономическую и политическую открытость перед внешним

миром ставит под большой вопрос возможность поддержания существующей политической и экономической модели в стране в долгосрочной перспективе. Все это значит, что *мотивация для реформ может быть только стратегической, исходящей из долгосрочных целей сохранения положения России и российских элит в мире*. В этом заключается особенность российской ситуации, и это, к сожалению, делает необходимые России реформы особенно трудными, долгими и рискованными.

С одной стороны, крайне трудно решиться на реформы и заручиться общественной поддержкой, когда еще «все не так плохо», а с другой – даже решившись на реформы, положительные результаты можно будет получить (даже если все сложится удачно) только в будущем. Прежде всего, высока вероятность того, что трудные и непопулярные реформы будут в очередной раз свернуты на полпути. Если же отложить реформы до «лучших времен», то проблемы будут нарастать и их будущее возможное решение будет связано с еще большими трудностями и рисками.

Ключевой посыл нашей работы заключается в том, что *сформированная к концу нулевых годов модель российского государства сегодня стала неадекватной задачам сохранения статуса России в мире и новым вызовам мировой экономики*. Мы готовы признать, что «вертикаль власти», заложенная Владимиром Путиным, возможно, проявила некоторую эффективность применительно к целям поддержания стабильности политического режима. К сожалению, обратной стороной выстроенной модели государства стало то, что сегодня она серьезно уменьшает привлекательность России как для *потенциальных союзников* в глобальном мире, так и для внешних и внутренних инвесторов.

Для сегодняшней России закрыты оба пути: наша страна не может стать сильнее и влиятельнее ни через формирование альянсов с потенциальными союзниками, ни самостоятельно, быстро умножая свою экономическую мощь. В условиях современной мировой взаимозависимости (глобализации) Россия проигрывает прежде всего вследствие тех политических рисков и неопределенностей, которые порождены непредсказуемостью существующей модели российского государства.

Ниже мы более подробно обсуждаем мировые вызовы для России и выстраиваем наш главный аргумент, заключающийся в том, что *необходимым условием успешной адаптации России к вызовам мировой политики и экономики в условиях современной глобализации является политическая модернизация существующего в России государства*. Более того, мы попытаемся доказать, что *ключ к модернизации российской экономики лежит именно в политической сфере, а вызовы глобализации требуют прежде всего нового качества российского государства*.

Таким образом, в основе нашего анализа оказывается существенная связь положения России в глобальном мире с тем, что происходит внутри страны. С одной стороны, мы утверждаем, что политическая модернизация государства

является предпосылкой успеха экономической модернизации, необходимой для удержания достойного места России в глобальном мире. С другой стороны, без политических реформ Россия не может обрести современное государство, которому доверяют и с которым готовы сотрудничать другие государства и глобальные инвесторы. При этом верно и то, что в современных условиях Россия не сможет добиться нового качества экономики без успешного и интенсивного сотрудничества с другими странами и иностранными инвесторами.

Реформа российского государства – это трудная и рискованная задача, однако неизбежная постольку, поскольку неизбежны вызовы глобального мира. Необходимость одновременно с реформой государства реформировать экономику создает дополнительные – и взаимосвязанные – проблемы, но они носят принципиально иной характер. Поэтому в фокус нашей работы мы сознательно поместили проблемы необходимости, трудностей и рисков изменения модели государства в России, а не непосредственно российской экономики. Другими словами, мы рассматриваем прежде всего политические условия для успеха экономической модернизации в России.

Подчеркнем сразу, что при этом мы не утверждаем априорно, что первоочередной является именно политическая *демократизация* российского государства, – мы указываем на необходимость политической модернизации государства и сравниваем достоинства и издержки альтернативных подходов. Более того, мы не считаем, что сегодня в мире существует единственно возможная модель государства, способная ответить на вызовы глобализации, или что либеральная демократия западного типа является таким универсальным образцом. Однако мы утверждаем, что любой адекватный ответ, ведущий к успеху в глобальной конкуренции, должен *удовлетворять определенным требованиям*, а именно создавать политическую систему, пользующуюся доверием как у потенциальных союзников, так и у инвесторов. Понятно, что никакой режим не может «завоевать» доверие одномоментно, это процесс, который требует длительного времени. Однако если предъявить инвесторам убедительную стратегию трансформации государства и продемонстрировать серьезность намерений (*credible commitments*), то можно рассчитывать на почти немедленное улучшение инвестиционной привлекательности страны⁹. Именно это произошло в государствах Восточной Европы перед вступлением в Евросоюз и отчасти в Грузии.

Сегодня прямым следствием внешней и внутренней непредсказуемости российского государства является недоверие внешних и внутренних инвесторов к российской экономике. Это стало особенно заметно в условиях мирового экономического кризиса, когда вынужденно ослабло действие тех экономических факторов, которые позволяли при прочих равных компенсировать из-

9 Теоретический анализ такой возможности представлен в: Desai M. R., Olofsgard A. Constitutionalism and Credibility in Reforming Economies // Economics of Transition. 2006. Vol. 14, N 3. P. 479–504.

держки нашей государственной модели (таких, например, как доходы от энергоресурсов и доступность зарубежных кредитов). Неслучайно во время кризиса 2008–2009 годов в нашей стране падение производства оказалось самым значительным среди 20 крупнейших экономик мира¹⁰. А в одном из промежуточных докладов группы экономистов, работавших над «Стратегией-2020», начальник управления макроэкономического анализа «ВТБ Капитал» Алексей Моисеев сделал следующий пессимистический вывод: «...у нашей страны нет реального шанса сохранить конкурентоспособную промышленность в тех отраслях, где существует свободная торговля и международная конкуренция»¹¹. Если мы хотим экономического роста, для нас критически важны инвестиции. Как показывает опыт экономических модернизаций, которые получили название «экономического чуда», готовность и способность страны привлекать значительный объем внешних инвестиций неизменно присутствовали среди необходимых для успеха условий.

Однако условия новой глобальной экономики таковы, что действующая модель государства не дает российской экономике шансов стать привлекательной для долгосрочных инвестиций – с точки зрения как внешних, так и национальных инвесторов. Никто не может гарантировать, что завтра курс российского государства не изменится – в очередной раз и в неблагоприятном для инвесторов направлении. С одной стороны, долгосрочные инвесторы не доверяют обещаниям российского государства, а с другой – российское государство не может убедить их в том, что обещанная экономическая политика – это «всерьез и надолго».

Мировой экономический кризис поставил перед руководством страны серьезную проблему – проблему неустойчивости положения России в глобальном мире, ее неконкурентоспособности и низкой производительности труда в условиях растущей открытости экономики и сокращающегося населения. Разработчики «Стратегии-2020» подчеркивали, что мировая история не знает прецедентов устойчивого и длительного поддержания экономического роста без роста населения. Это не означает принципиальной невозможности такого феномена, однако если численность рабочей силы не растет, то для экономического роста должна расти производительность труда. А повышение эффективности труда в России потребует долгосрочных инвестиций для создания конкурентоспособных на мировом рынке товаров и услуг¹².

10 См.: Гуриев С., Качинс Э., Ослунд А. Россия после Кризиса. М.: Альпина Бизнес Букс, 2011. С. 19.

11 Моисеев А. Как России пережить деиндустриализацию. URL: <http://www.forbes.ru/ekonomika-column/finansy/64120-kak-rossii-perezhit-deindustrializatsiy>

12 Рекомендуем книгу профессора Лондонской школы экономики Джона Саттона (Sutton J. Competing in Capabilities: The Globalisation Process. Oxford : Oxford University Press, 2012), в которой в доступной для читателя-неэкономиста форме и тем не менее строго теоретически доказывается, почему без инвестиций со стороны технологических лидеров менее экономически развитые страны оказываются все менее способными конкурировать в условиях глобализации.

Таким образом, России, как и все остальным странам, претендующим на успех в глобальной экономике, нужны инвестиции, и именно здесь возникает ключевая связь с характеристиками национальной политической системы: инвесторы должны доверять российскому государству. К сожалению, сегодня оно – такое, как есть, – политически слабо, коррумпировано, отличается весьма низкой легитимностью и не способно добиваться выполнения своих решений, особенно если эти решения непопулярны у значимых групп населения¹³. Более того, это государство нуждается в опоре не просто на большинство, а на супербольшинство, поскольку ему критически необходим высокий рейтинг популярности президента. Поэтому российский президент, при всей его кажущейся неограниченной власти, принципиально не способен проводить непопулярный курс, а значит, и адекватно отвечать на внешние и внутренние кризисы. Соответственно, и российское государство не способно взять на себя добросовестные обязательства проводить предсказуемую, эффективную политику и заручиться долгосрочным доверием инвесторов. Долгосрочно инвестировать там, где правила игры могут измениться в любой момент в результате популистского давления или смены лидера, – это не просто риск, но почти авантюра, особенно в условиях мировой экономической неопределенности¹⁴.

Мы исходим из того, что если процессы глобализации будут продолжаться, то рано или поздно сопряженные с ними вызовы потребуют от России нового качества национальной экономики. В частности, экономические субъекты должны будут приобрести способность адаптироваться к постоянно изменяющимся требованиям мировой глобальной экономики. Если исключить возможность для России попытки самоизоляции, такая адаптация потребует от российских предпринимателей научиться играть и выигрывать по правилам, диктуемым мировым рынком. А он требует от современного бизнеса инвестировать как в создание новых товаров и услуг, так и в готовность их использовать для получения конкурентного преимущества, то есть инвестировать прямо и косвенно в инновации. Не все бизнесы могут *создавать* новые инновационные продукты, но для успеха экономики в целом все они должны *внедрять* и *использовать* новые продукты и технологии. Однако добиться инновационного поведения российского бизнеса уговорами, призывами и принуждением едва ли возможно – необходимо создать условия, при которых ему самому было бы выгодно инвестировать в создание и использование инноваций. Другими словами, для создания адекватной вызовам глобализации национальной экономики необходимо изменить мотивацию российского бизнеса.

В условиях глобализации успешный предприниматель, работающий в России, независимо от его национальности и происхождения, находится

13 См.: Гельман В. Без страховки. Кризис легитимности власти и спрос на перемены // Новое Время. The New Times. 2011. 16 мая.

14 См.: Там же.

одной ногой в России, а другой там, где лучше условия для его бизнеса и его семьи. Сказанное тем более верно для крупных международных корпораций. Проблема в том, что сегодня мотивация бизнеса в России такова, что стратегия инвестировать в инновации, а тем более инвестировать долгосрочно, не является оптимальной. Более привлекательной оказывается стратегия вложений, дающих относительно быструю отдачу, которая позволяет в случае необходимости быстро «вывести» заработанные прибыли из России. Упрощая, можно сказать, что сегодня для предпринимателей оптимально зарабатывать в России, а тратить и инвестировать деньги за ее пределами.

Что могло бы способствовать изменению мотивации российского бизнеса? Ниже мы утверждаем, что для этого *государство должно создать такие новые правила игры, чтобы бизнесу стал выгоден переход к новым инновационным стратегиям*. Стратегиям, адекватным вызовам глобального мира и необходимым России как великой державе.

Изменить правила игры для бизнеса может только российское государство, но для этого само государство должно начать играть по новым правилам. Для этого у государства должны быть правильные стимулы и, что особенно важно, эти стимулы должны работать в долгосрочном плане. Бизнес должен быть уверен, что новая мотивация государства – это всерьез и надолго, что завтра государство (новый политический лидер) в очередной раз не поменяет правила игры.

С начала 90-х годов прошлого века Россия уже сделала существенный шаг вперед в области экономических реформ – от приватизации до создания развитого банковского и финансового секторов. Как говорит Евгений Ясин, создание рыночной экономики – «несомненный позитивный результат прошедшего периода, но ее эффективность низка прежде всего из-за незавершенности институциональных преобразований»¹⁵. Фактически создание рыночной экономики не сопровождалось созданием *современного государства*, которое предусматривало бы наличие условий для постоянной адаптации к меняющимся внешним и внутренним вызовам. Между тем опыт наиболее развитых стран показывает, что эффективно не проведение бесконечных кампаний по модернизации, а создание и поддержание необходимых условий для развития конкурентной экономики, для ее адаптации к изменениям, и прежде всего к вызовам глобализации.

Ниже мы также обсуждаем достоинства и риски альтернативных подходов к политической модернизации российского государства – демократических и недемократических. Наша аргументация приводит нас к выводу, что административные реформы по улучшению государственного управления, в принципе, могут быть полезны, но они не в состоянии подменить собой необходимых

15 Ясин Е.Г. Сценарии развития России на долгосрочную перспективу. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. С. 9.

политических реформ государственной модели. Однако, поскольку действующий политический режим рискует потерять власть, инициируя даже весьма скромные политические реформы, стоящие у власти элиты будут пытаться ограничивать модернизацию государства административными реформами. *Хотя издержки и риски политических реформ весьма значительны как для федеральной и региональной власти, так и для населения, в условиях продолжающейся глобализации издержки и риски попыток сохранить статус-кво (путем косметических улучшений) представляются еще более значимыми. И важно понимать, что они неизбежно будут расти по мере дальнейшего откладывания политических реформ.*

Несколько слов о структуре книги. В следующей главе мы более подробно обсуждаем общие издержки и риски политических реформ, а также научные подходы к их анализу. Как уже отмечалось, под издержками мы понимаем те потери, которые неизбежно возникают при проведении реформ, то есть до того, как могут быть получены значимые позитивные результаты, а риски – это потери, которые могут случиться с определенной вероятностью. Мы также говорим о рисках ослабления государства и временной потери им легитимности при реформах в направлении демократизации. Прежде всего, речь идет о рисках для крупного бизнеса («олигархов») от популизма молодой демократии. В России легитимность крупной собственности низка, поэтому лозунг «Отберем украденное олигархами в 90-е народное богатство!» может оказаться весьма привлекательным для избирателя. Другим значительным риском является угроза распада страны в результате ослабления центральной власти.

В третьей главе мы показываем, что российское государство создало и поддерживает такие правила игры, при которых для экономических и политических элит выгоднее оставаться в рамках статус-кво в экономике и политике, пусть и неэффективного, нежели нести издержки и риски *перехода* к новой модели¹⁶. Запроса на новые правила игры нет прежде всего со стороны крупного бизнеса, однако и большинство населения явно предпочитает сохранение «порядка и стабильности» (как бы оно их ни понимало) рискам и пертурбациям, которыми неизбежно сопровождаются реформы¹⁷.

В этой главе подчеркивается, что недовольство существующим порядком вещей, равно как и наличие более привлекательной альтернативы, увы, не означает еще неизбежности перемен или даже готовности к ним. Этот тезис ве-

16 Не говоря уже о том, что все те элиты, чьи представители открыто выражали несогласие с такой моделью, потеряли свой высокий статус еще в начале 2000-х.

17 В подтверждение можно процитировать выводы третьего доклада экспертов ЦСР Комитету гражданских инициатив, представленного в мае 2012 года: «Результаты исследования говорят о том, что радикальных настроений у народа нет. Народ хочет стабильности и поэтому голосует за Путина, но одновременно он не хочет, чтобы Путин оставался у власти» (<http://www.echo.msk.ru/doc/891815-echo.html>).

рен и для отдельной семьи, и для страны в целом. В самом деле, во многих семьях супругов очень многое не устраивает друг в друге, однако они могут прожить (и живут!) в несчастном браке долгие годы. А что касается России, то кто только не говорил о необходимости перемен в последние годы! Однако почти всеобщее недовольство текущим состоянием тем не менее не выливается в спрос на реальные реформы. Приходится признать, что в стране сложился «плохой» институциональный эквилибриум (равновесие). И здесь принципиально важно подчеркнуть, что общественный выбор институтов (правил игры), ставший эквилибриумом, по определению не может быть изменен текущими игроками. В эквилибриуме каждый из индивидуальных игроков предпочитает статус-кво, даже если он им недоволен, поскольку все доступные ему альтернативы еще хуже¹⁸.

В состоянии институционального эквилибриума изменение правил игры может, однако, произойти в результате влияния извне. И напротив, если бы внешние условия были фиксированными, то участники сложившейся системы предпочли бы вечно наслаждаться «стабильностью», пускай и поругивая ее недостатки. Неслучайно лозунги и утверждения типа «дайте России двадцать лет покоя» (цитата из Петра Столыпина) были столь широко распространены в СМИ в ходе предвыборной президентской компании. Эти лозунги, к сожалению, находят живой отклик у большинства населения России, и протесты «недовольных горожан», при всей нашей симпатии к последним и осознании важности их требований, принципиально ситуации пока не меняют.

При некотором упрощении практические возможности для выхода из сложившегося «плохого» институционального равновесия можно объединить в три группы.

Во-первых, можно кардинально изменить игру, допуская в нее новых игроков. К сожалению, это, по существу, путь революций и катаклизмов, в ходе которых старые элиты вытесняются новыми, невзирая на неизбежное нежелание и сопротивление первых. Так, в России в этой связи часто обсуждается возможность прихода во власть системной и внесистемной оппозиции. Действительно, можно ждать того, что, достигнув определенного жизненного уровня, представители так называемого креативного, или среднего, класса начнут требовать уважения и поддержания важных для них политических ценностей: политических свобод как основы гарантий собственности и прав человека, независимого суда, подотчетности государства, свободы средств массовой информации,

18 «Устойчивость институциональной ловушки означает, что при отклонении от соответствующего стереотипа поведения индивид или малая группа проигрывают, в то время как одновременный переход всех агентов к альтернативной норме позволил бы улучшить общественное благосостояние. Возникновение институциональных ловушек – главная опасность при проведении реформ» (Полтерович В.М. Институциональная динамика и теория реформ / В.М. Полтерович // Эволюционная экономика и «мэйнстрим» : сб. докладов. М. : Наука, 2000. С. 38).

личности и т.д.¹⁹ В то же время в России есть и такие, кто еще надеется, что политические требования сформирует не средний класс, а пролетариат, русские националисты или же национальные республики. В качестве примеров катаклизмов, в результате которых были созданы принципиально новые правила игры, можно привести военное поражение Японии и Германии²⁰. Не менее драматичен вариант изменения правил игры после изменения границ государства – именно так произошло при распаде СССР, когда не только кардинально поменялось руководство в Кремле, но и появилась возможность реформировать Российскую Федерацию и республики Прибалтики без оглядки на менее готовых к реформам соседей²¹.

Во-вторых, действующие элиты, особенно те из них, что недовольны существующими правилами, но считают невыгодным для себя менять их в одиночку, могут сформировать новую коалицию, для которой будет уже выгодно и возможно изменить правила игры (напомним, что коалиция означает готовность игроков действовать скоординированно, в общих интересах). В современной России подобные коалиции элит формировались неоднократно – от Горбачева до Ельцина и Путина важнейшие вопросы решались скоординированными действиями «сторонников реформ в КПСС», «завлабов», «членов семьи», «питерских», «одноклассников» и «соседей по кооперативу “Озеро”». Проблема в том, что действующие игроки вероятнее всего сформируют коалицию для цементирования своего положения «победителей», но не решатся на кардинальные изменения в сторону большей открытости и конкуренции.

В-третьих, выход из плохого эквилибриума может произойти в результате смены предпочтений игроков. Конечно, можно мечтать о том, что найдутся наконец просвещенные и честные лидеры, думающие в первую очередь о будущем страны и своем месте в истории. Несколько более реалистичные прогнозы связаны с ожиданиями резкого падения цен на энергоносители. Что же касается авторов данной книги, то их ожидания основаны на более прагматиче-

19 Сегодня в России «как для среднего класса, так и для других социальных слоев характерен однородный, деидеологизированный и прагматичный запрос на изменения, который сфокусирован на узком круге проблем» – это неудовлетворительное состояние образования и здравоохранения, обеспечение личной безопасности, а также качество и доступность услуг инфраструктуры (особенно в сфере ЖКХ). См. доклад экспертов ЦСР Комитету гражданских инициатив «Общество и власть в условиях политического кризиса», май 2012 года. URL: <http://www.echo.msk.ru/doc/891815-echo.html>

20 Ставший классическим теоретический анализ успешной трансформации Германии и Японии после сокрушительного поражения в войне см. в: Олсон М. Возвышение и упадок наций. Новосибирск, 1997.

21 Напомним, что «сингапурское чудо» едва ли состоялось бы, не случись исключения Сингапура из федерации Малайзии в 1965 году. А во время распада Чехословакии одним из аргументов для чешской стороны была неготовность индустриальной Словакии к реформам.

ских построениях. Мы надеемся, что «логика политического выживания» заставит политические и экономические элиты страны решиться на политические реформы. При этом сложность задачи состоит, помимо прочего, в том, чтобы при модернизации политической системы правящие элиты не проиграли, но лично выиграли. А модернизация государства здесь понимается как политическая конкуренция и готовность уступить власть. Какую же мотивацию можно предложить политическому руководству России в обмен на его готовность провести политические реформы?²²

Недавний опыт ливийского и египетского руководства свидетельствует о том, что меняющиеся внешние условия могут сделать определенные стратегии совершенно неподходящими для национальных лидеров. То, что работало в XX веке, оказывается неприемлемым для мирового сообщества, а тем более для стран, оказавшихся неспособными сформировать эффективные альянсы с ведущими мировыми державами. Упрощая, можно сказать, что наши ожидания политических реформ связаны с возможностью осознания выгоды изменения правил игры самим политическим руководством России. Изменить положение России в мировом сообществе и обеспечить гарантии собственности и личной безопасности для сегодняшних экономических и политических элит лучше всего можно путем проведения политических реформ в стране. Здесь уместно привести в пример Мексику, где летом 2012 года представитель Институционно-революционной партии Энрике Пенья Ньето выиграл президентские выборы. Согласившись на политические преобразования, правившая десятки лет Институционно-революционная партия потеряла власть в конце 1990-х, однако это не стало катастрофой для элит ни на уровне федерального центра, ни в штатах²³.

Сегодняшняя реальность такова, что с начала 2000-х кремлевское руководство пытается удерживать ограничения на конкуренцию в экономике и политике. По этой причине в сложившейся экономической и политической системе накапливаются противоречия, грозящие привести к серьезному кризису и хаосу. Страна фактически лишена возможности двигаться вперед эволюционным путем – развивая экономику и политическую сферу, становясь более привлекательной как для собственных граждан, так и для иностранных инвесторов.

Задача четвертой главы – представить доказательства того, что, несмотря на издержки и риски реформ, проводить их необходимо. Обеспечить устойчивость существующего экономического и политического режима

22 Мы благодарны Лилии Шевцовой, предложившей более подробно обсудить этот вопрос.

23 Познакомиться с историей демократизации Мексики можно в кратком, но содержательном изложении Владимира Гельмана на страницах «Росбалта»: <http://www.rosbalt.ru/protest/> Там же читатель сможет найти интересные материалы о трансформации в ряде других стран.

в России невозможно иначе, кроме как изолируя страну от внешнего влияния. Ирония заключается в том, что как раз тогда, когда Владимир Путин приступил к выстраиванию «вертикали власти» в России, в мире началась новая стадия глобализации. Задумка Путина – «идеально управляемое государство» – оказалась, увы, неадекватной тем вызовам, которые в начале XXI века, на новой стадии глобализации были поставлены перед современным государством.

В современной мировой системе инвестиционная и коалиционная привлекательность государства определяется, при прочих равных условиях, способностью его политического режима убедить потенциальных партнеров в том, что он будет добросовестно следовать взятым на себя обязательствам. В свою очередь, способность режима принять на себя «добросовестные обязательства» зависит прежде всего от его характера. Современный же российский политический режим не в состоянии выполнить это условие, то есть добросовестно следовать принятым на себя обязательствам. Другими словами, он не может убедить потенциальных союзников в том, что ему, а следовательно государству, можно доверять²⁴.

Это значит, что сегодня характер политического режима в России затрудняет любые попытки повысить ее статус и как великой мировой державы, и как привлекательного экономического партнера для инвесторов. Важно и то, что ограничения, накладываемые характером сегодняшнего внутреннего политического режима на международную роль России, скорее всего, будут еще более значимыми в случае закрепления тенденции к утрате США ведущего положения в мире и развития в направлении формирования многополярной (полицентрической) международной системы в условиях глобализации.

В пятой главе мы рассматриваем те «требования», которые глобализация предъявляет к современному государству. Ошибочным, по нашему мнению, является утверждение, что условия глобализации подталкивают суверенное государство к самоустранению, исчезновению или ослаблению. Напротив, растущая взаимозависимость и открытость современных государств означает, что роль государства становится еще более важной, еще более решающей для успеха. Суверенное государство должно стать более сильным, гибким и эффек-

24 Показательно недоверие бывших союзных республик руководству России. Так, сразу же после войны с Грузией в августе 2008 года последовали заявления о возможном выходе Узбекистана из состава Организации Договора о коллективной безопасности. В конце июня 2012 года Министерство иностранных дел Республики Узбекистан отправило ноту в Секретариат ОДКБ о приостановлении членства Узбекистана в данной организации (<http://www.dkb.gov.ru/pr/kzf.htm>). Для детального анализа причин см.: Fearing Russian Intentions, Uzbekistan Turns Back on CSTO // Global Insider. 2012. 11 July. URL: <http://www.worldpoliticsreview.com/trend-lines/12151/global-insider-fearing-russian-intentions-uzbekistan-turns-back-on-csto>

тивным, изменяя себя, но не устранив. Так, конкурентными на мировом рынке могут быть только глобальные компании, открытые внешнему миру, но при этом опирающиеся на преимущества национальной экономической и политической системы.

Так каким же должно стать российское государство, чтобы завоевать доверие у долгосрочных инвесторов в условиях глобализации? По нашему мнению, России нужно сильное государство, способное проводить необходимую активную экономическую политику, но одновременно ограниченное четкими правилами. Подчеркнем: необходима политическая система, в которой бизнес и общество не столько контролируют государство, сколько дают политикам стимулы действовать в конституционных рамках и согласно определенным правилам. Сказанное означает, что России нужна так называемая либеральная модель государства. Заметим особо, что это обязательно демократическая система и уж тем более обязательно право-консервативная система. Мы подробно рассказываем об основном требовании, предъявляемом к современному государству, – требовании его прозрачности и подотчетности гражданам. Достигается это прежде всего политическими средствами.

Мы также обсуждаем причины того, почему создать необходимую модель государства в России возможно только через политические реформы и почему административных реформ недостаточно. Утверждение, что России нужна политическая модернизация, встречается в литературе все чаще, но никто не дает четкого, конкретного ответа на вопрос: а почему, собственно, в современной России необходима именно политическая модернизация и малой кровью – административными реформами – обойтись не получится? Наш ответ: потому что *для экономического успеха России в первую очередь необходимо изменить мотивацию политиков и чиновников.*

В шестой главе мы утверждаем, что в российских условиях существует нечто, поддающееся изменениям в краткосрочной перспективе: можно попытаться модифицировать стратегическую мотивацию политиков, изменив для них правила игры, в частности *сделав борьбу с коррупцией выгодной, а потому приоритетной для политиков.* В свою очередь, трансформация мотивации политиков потребует прежде всего создания ряда взаимодополняющих механизмов политической подотчетности (*political accountability*).

Подотчетность – это то «требование», которое предъявляют к государству не только граждане, но и другие, принципиально важные для его развития акторы. Неподотчетному государству не будут доверять инвесторы. С неподотчетным государством проблематично выстраивать коалиции, оно едва ли покажется привлекательным международным партнером. Так что неподотчетность государства не умозрительна, она конвертируется в большие проблемы, и, может быть, самым важным практическим ее измерением будет неизбежная коррупционность неподотчетного государства.

Таким образом, наш центральный аргумент в шестой главе заключается в том, что в краткосрочной перспективе наибольших успехов в борьбе с коррупцией в России можно добиться, воздействуя на стимулы политиков. С одной стороны, стимулы политиков, конечно же, являются функцией многих структурных, социально-экономических и культурных факторов и в этой своей части меняются только постепенно. Но, с другой стороны, стимулы зависят и от ожиданий, то есть от того, что собираются делать все остальные, от того, какие стратегии выбирают другие игроки. Иными словами, при заданных условиях взаимодействия наш выбор стратегий зависит от ожиданий по поводу стратегического выбора других игроков. Поэтому при одних и тех же долговременных структурных, социально-экономических и культурных факторах возможно появление различных устойчивых состояний (равновесий, или эквилибриумов). Таким образом, нормой, соответствующей взаимным ожиданиям, могут оказаться как высокор腐уptionные стратегии, так и наоборот – если возобладают ожидания, при которых коррупция является исключением. Теоретический и практический вопрос для России заключается в том, как от «плохого» устойчивого состояния (эквилибриума), подразумевающего высокий уровень коррупции, перейти к «хорошему», низкор腐уptionному равновесию.

В седьмой главе мы обсуждаем возможную налоговую реформу как инструмент изменения мотивации политиков и граждан. На первый взгляд кажется очевидным, что чем больше налогов собирает государство, тем сильнее оно становится и, следовательно, тем более оно склонно использовать методы принуждения по отношению к гражданам и обществу. Однако, как показывают исследования и эмпирические данные, обычно дело обстоит ровно наоборот: государство контролируется и ограничивается гражданами тем больше, чем больше они платят налогов. Кроме того, эффективное налогообложение граждан служит установлению и закреплению принципов либеральной демократии и только в ее рамках оказывается возможным на практике.

Последние исследования по налогообложению и общественному развитию обнаружили, что необходимость повышения налогов может привести к усилению взаимосвязей между государством и обществом, причем это усиление будет иметь положительные последствия для повышения дееспособности государства, его ответственности перед гражданами и подотчетности.

В главе восемь обсуждаются накопленные политологами выводы относительно факторов и условий демократических транзитов, а также условия, позволившие некоторым странам провести успешную экономическую модернизацию. При этом в центре нашего внимания оказываются прежде всего политические факторы и обстоятельства, способствовавшие успешному завершению реформ. Иными словами, мы анализируем *политические условия для политических изменений*. К сожалению, соглашаясь с Барбарой Геддес, нам по-прежнему приходится признать, что за последние двадцать лет мы узнали

о демократизации не так уж много²⁵. Теоретические исследования продвигаются вперед куда медленнее, чем растет число случаев и попыток демократизации. Фактически как о проверенной и доказанной взаимосвязи мы можем говорить только о зависимости успеха демократизации от уровня экономического развития и образования населения.

Понятно, что универсальных рецептов успеха реформ не существует, в каждом случае складывается особая комбинация акторов и институтов, взаимодействующих на самых различных аренах. Понимая эту сложность взаимозависимостей, политическая элита, принимая решение о начале реформ, тем не менее должна найти в этом клубке какую-то ниточку и потянуть за нее для того, чтобы послать значимый и достоверный сигнал обществу: реформы начались, и они серьезны. Как показывает Тимоти Фрай, создание климата доверия к проводимым реформам – это фактор, значимость которого трудно переоценить. Нам представляется, что в российском случае этой ниточкой-сигналом будет не что иное, как борьба с коррупцией.

Глава девять посвящена трудностям создания и поддержания необходимой мотивации для начала и продолжения реформ в президентских режимах. Как известно, демократический переход требует принять основополагающее решение – сделать конституционный выбор между президентским и парламентским режимами. Большинство исследователей признают, что парламентская форма в целом лучше помогает в решении задач, стоящих перед новыми демократиями, а именно в обеспечении сочетания дееспособности государства с его подотчетностью. Однако, невзирая на предписания исследователей, чаще всего новые демократии выбирают президентскую модель, и сегодня в мире приблизительно половина демократических государств организованы как президентские или гибридные президентские режимы. В большинстве из них президентская форма, скорее всего, сохранится на долгие годы, поскольку конституционные перемены типа политического режима случаются весьма нечасто. Мы сомневаемся в практической возможности отказа от президентской формы правления в такой большой и разнообразной стране, как Россия. Более того, мы считаем попытки пересмотреть Конституцию России одной из самых серьезных угроз территориальной целостности страны²⁶.

В этой связи возникает важный – одновременно теоретический и практический (и особо значимый для России) – вопрос о возможности создания условий для «достойного» правления в рамках президентской системы. В контек-

25 См.: Geddes B. What do we know about democratization after twenty years? // *Annual Review of Political Science*. 1999. N 2. P. 115–44. Обсуждение основных гипотез, сформулированных политологами, можно найти в: Schmitter Ph. C. Twenty-Five Years, Fifteen Findings // *Journal of Democracy*. 2010. Vol. 21, N 1. P. 17–28.

26 Детальный анализ опасности смены конституции в федеративных государствах представлен в: Filippov M., Ordeshook P. C., Shvetsova O. *Designing Federalism*. Cambridge : Cambridge University Press, 2004.

сте нашего исследования речь должна также идти и о способности президентской формы правления инициировать и продолжать реформы.

В десятой главе мы говорим о проблеме территориального устройства страны в переходный период политических реформ. По-нашему убеждению, проблема территориального устройства (сохранения и поддержания федеративных отношений или отказа от них) возникнет при любой попытке демократизации или выбора в пользу более последовательного авторитаризма. Следует особо отметить, что любые реформы неизбежно ослабляют центр и его способность контролировать положение дел в регионах, по крайней мере в кратко- и среднесрочной перспективе, тогда как существует серьезнейшая потребность в том, чтобы сохранять центр в достаточной степени сильным. В случае чрезмерной утраты центром политических и экономических рычагов воздействия на положение дел в регионах, мы возвращаемся в ситуацию 1990-х годов, продолжая находиться на все той же линии перемещения маятника: децентрализация – рецентрализация.

Огромный размер территории России и ее исключительное региональное многообразие крайне затрудняет переход к демократии; федерализм еще более обостряет ситуацию. Однако за пределами федерализма выхода нет: *реальной* территориальной альтернативы, совместимой с демократией, за пределами федеративной формы не существует. Альтернативами федерализму выступают либо распад на более мелкие и более однородные образования, либо отказ от демократии и построение многонациональной империи.

Глава одиннадцать посвящена утопической альтернативе российского будущего – речь идет о возможности изоляции страны, превращении ее в своего рода неприступную крепость. На деле изоляционистский проект подразумевал бы весьма активную реформаторскую деятельность. Это тоже своего рода проект модернизации России, утопический ответ на процессы глобализации. Сторонники изоляционизма не могут не учитывать факта включенности России в мировые процессы, однако интерпретируют его исключительно с негативной точки зрения. Таким образом, в общем виде речь идет о том, чтобы выйти из мировой системы, нынешнее положение нашей страны в которой изоляционистов категорически не устраивает. Источником развития в этой модели являются исключительно собственные силы при концентрации на решении собственных внутренних проблем.

В заключении мы еще раз подчеркиваем, что сохранение существующей системы не оставляет России шансов стать более привлекательной как для потенциальных союзников в глобальном мире, так и для внешних и внутренних инвесторов. Упрочение положения России как великой державы сегодня требует успешных экономических преобразований, а они, как мы доказываем в книге, принципиально невозможны без политической модернизации самого российского государства. Полумеры не помогут: адаптироваться к вызовам глобализации возможно только через реформу государства. Не меньше.

ГЛАВА 2

ИЗДЕРЖКИ И РИСКИ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕФОРМ

Любой проект реформ должен включать оценку соответствующих издержек. Несмотря на очевидность этого положения, при обсуждении многих реформ, особенно широкомасштабных, вопрос об издержках даже не поднимается.

Виктор Полтерович, академик РАН¹

Наблюдение, сделанное Виктором Полтеровичем в конце 1990-х и выбранное нами в качестве эпиграфа к данной главе, к сожалению, и сегодня остается верным для российских дебатов относительно политических реформ в нашей стране. В лучшем случае сторонники политических реформ в России уделяют проблеме издержек и рисков реформ весьма скромное внимание. Так, во втором докладе Института современного развития «Обретение будущего: Стратегия 2012» о рисках реформ написано буквально несколько предложений: «Для развития страны рискованно и сохранение нынешней системы политических институтов, и их реформирование. Но это принципиально разные риски... Открытие политической системы и демократизация тоже несут с собой риски – замедления принятия решений, сложности согласований, всплеска популизма. Однако они принципиально отличаются от рисков “инерционного” сценария: если те риски неизбежны и все более обессиливают и парализуют и государство, и общество, то с открытием политической системы одновременно возникают и риски, и инструменты управления ими – риски стимулируют и государство, и здоровые политические силы на большую активность, ответственность и эффективность»². В то же время губернатор Кировской области Никита Белых предупреждает: «...должно быть понимание того, что любые изменения и преобразования будут очень болезненными. Но шанс и возможность провести их есть. И делаться это должно в условиях дальнейшей демократизации, свободной дискуссии на публичных акциях и в СМИ, упрощенной регистрации политпартий и выборности губернаторов»³.

Для нас очевидно, что об издержках и рисках реформ говорить необходимо.

1 Полтерович В.М. Институциональная динамика и теория реформ // Эволюционная экономика и «мэйнстрим». М. : Наука, 2000. С. 31–54. URL: <http://exsolver.narod.ru/Article/Govertheory/theoryreform.html>

2 Обретение будущего: Стратегия 2012. Конспект. М. : Экон-информ, 2011. С. 20–21.

3 Белых Н. Выборы состоялись. Что дальше? // Эхо Москвы. 2012. 8 марта. URL: <http://echo.msk.ru/blog/belyh/866571-echo/>

Более того, эта тема относится к наиболее важным и должна обсуждаться в приоритетном порядке. Выше мы уже писали о различиях между рисками и издержками⁴. Так, если реформы приведут к поднятию пенсионного возраста, то у всех групп населения возникнут немедленные значимые потери, которые, в принципе, можно оценить в денежном измерении. Например, для молодежи станет труднее найти работу, по крайней мере в краткосрочном плане. В качестве другого примера можно назвать монетизацию льгот, спровоцировавшую протесты российского населения. И в том, и в другом случае речь идет об *издержках* реформ. В то же время попытки принять новую Конституцию России могут, если судить по опыту других федераций, с некоторой вероятностью привести к дезинтеграции страны. Этого, впрочем, может и не произойти, но определенный риск имеет место.

Добавим также, что, признавая и обсуждая издержки и риски процесса реформ, необходимо сравнивать их с издержками и рисками, возникающими при сохранении существующего положения. Такое сравнение указывает на то, что, при прочих равных, реформы оказываются наиболее привлекательными тогда, когда издержки и риски, связанные с текущей ситуацией (то есть с риском «ничего не менять»), превышают издержки и риски начала процесса реформ. Поэтому в последующих главах мы прежде всего подчеркиваем в качестве основного риска консервации политической системы, сложившейся в России за годы правления Владимира Путина, постоянно ухудшающееся положение страны в мире глобальной конкуренции. Однако необходимо учитывать и тот факт, что издержки и риски нынешней системы проявятся (в полной мере) не скоро, а вот издержки и риски реформ придется нести здесь и сейчас. А поскольку все мы ценим реальное настоящее больше, чем неопределенное будущее, велика вероятность того, что решение о начале реформ с целью опережения полномасштабного кризиса не будет принято вовсе. Это тем более вероятно, если политические и экономические элиты привыкли жить сегодняшним днем, то есть имеют веские основания сильно дисконтировать свое будущее.

И тем не менее нередко по умолчанию подразумевается, что с началом реформ в направлении редемократизации и рефедерализации в России одновременно начнет улучшаться экономическая и политическая ситуация – и в стране в целом, и в регионах. Нам же представляется, что дискуссии о необходимости демократизации России и конкретных шагах в этом направлении в обязательном порядке должны включать обсуждение вопросов, связанных с трудностями политических реформ. Без такого обсуждения обещания (и сами усилия) рефор-

4 Виктор Полтерович предлагает различать следующие три вида издержек реформ («трансформационных издержек»): прямые издержки создания новых институтов; издержки дезорганизации; издержки перераспределения переходной ренты. К сожалению, как указывает Полтерович, методика исчисления трансформационных издержек к настоящему времени не разработана. См.: Полтерович В.М. Элементы теории реформ : 2-е изд. М. : Экономика. 2011. URL: http://members.tripod.com/VM_Polterovich/

маторов могут породить ложные, необоснованные ожидания в обществе, что приведет как к очередной девальвации идеи демократических реформ, так и к очередной потере легитимности самими реформаторами.

С практической точки зрения наиболее важны два вопроса: об условиях и ситуации, при которых демократические реформы могут стать востребованными, и об оптимальном моменте для начала реформ – оптимальном с точки зрения минимизации трудностей и издержек перехода и максимизации шансов на успех. При этом не следует забывать, что условия, при которых реформы становятся наиболее востребованными и поэтому более вероятными, могут существенно отличаться от оптимальных условий для минимизации издержек и рисков реформ. Необходимо сравнивать не только общие издержки перехода и их динамику во времени, но и временное распределение издержек и выгод, возникающих в процессе перехода, для различных социально-экономических групп. Другими словами, необходимо исследовать, как во времени меняются группы выигрывающих и проигрывающих от частичных, половинчатых реформ и как это сказывается на политических стимулах – либо продолжать реформы, либо их «заморозить». В целом наше исследование доказывает, что, хотя демократизация в России сопряжена с серьезными рисками и издержками в ходе переходного процесса, попытки «заморозить» или «улучшить» нынешнюю полуавторитарную модель могут привести к куда более негативным последствиям.

Заслуживает исследования также вопрос о соотношении рисков и издержек возможных альтернатив (сценариев) в зависимости от длительности сохранения нынешнего политического режима. К примеру, если отложить демократические реформы в России еще на пять или десять лет, станет ли проведение реформ менее трудным и рискованным, чем сегодня? Более общий вопрос можно сформулировать следующим образом: какова зависимость между продолжительностью недемократического политического режима и издержками (рисками) его демократизации? При ответе на этот вопрос следует учесть влияние нескольких разнонаправленных факторов. С одной стороны, большая продолжительность существования режима означает консервацию определенной политической модели с ее формальными и неформальными правилами (институтами). Чем дольше эти правила используются, тем более трудным может оказаться переход к новым правилам, особенно к правилам, базирующимся на принципах демократии. С другой стороны, как часто подчеркивают критики идеи немедленного перехода к демократии, в России более продолжительный недемократический режим, основанный на определенной стабильности, может решить ряд проблем, стоящих перед обществом, в том числе и тех, что затрудняют успешный переход к демократии. Например, утверждается, что недемократический режим может способствовать укреплению территориальной стабильности и целостности. Более того, как показывает современная практика ряда стран, при определенных условиях такие режимы способны обеспечивать устойчивое экономическое развитие в течение достаточно длительного времени.

Обсуждая общие издержки и риски реформ, необходимо учитывать три обстоятельства (мы приводили их в первой главе, однако здесь о них стоит напомнить). Во-первых, реформы трудно начать, но еще труднее последовательно завершить, не останавливаясь на половине пути. Это особенно сложная задача для территориально протяженной страны, где, в силу размера и разнообразия условий, присутствует множество и конфликтующих интересов, и игроков, способных наложить вето на продвижение реформ. Кроме того, появляется возможность извлекать «переходную ренту, связанную с процессом институциональной трансформации». Эта рента возникает вследствие временного неравновесия, вызванного институциональным возмущением, и создает так называемых ранних победителей от незавершенных реформ⁵. Поэтому можно утверждать, что с большой вероятностью период издержек и рисков перехода будет длительным. Иными словами, *наиболее серьезной проблемой является не начало реформ, а их относительно быстрое и успешное завершение*.

Во-вторых, политические правила игры (то есть институты, их задающие), к сожалению, работают не по отдельности, а только в комбинации как друг с другом, так и с другими факторами и только как система. Поэтому если осуществлять последовательный, шаг за шагом, институциональный переход, то положительных результатов такая реформа дать не может, пока не будет построена вся желаемая модель. Более того, издержки будут возрастать с каждым шагом, поскольку старые правила уже перестают действовать, новые же еще не действуют в полном объеме. Проблема перехода сильно усугубляется и тем, что в России практически все формальные институты и законы уже устоялись и за всеми уже существующими институтами и правилами игры сформировались устойчивые интересы. С учетом того, что многие могут выигрывать от одних реформ, но терять от других, компромиссы и половинчатые решения совершенно неизбежны. Однако половинчатых мер, как правило, недостаточно для того, чтобы запустить весь механизм игры по новым правилам. В комбинации с сопротивлением «ранних победителей» от частичных реформ *ожидаемые положительные плоды последних могут быть реализованы только спустя продолжительное время*.

В-третьих, в том случае, если через выбор новой модели государства политики и чиновники приобретут мотивацию отвечать на вызовы глобализации, это неизбежно приведет к изменению экономической политики России. Что означает появление больших групп пострадавших – по крайней мере, в краткосрочном и среднесрочном плане. Так, пострадают, в частности, крупные неконкурентные отечественные бизнесы, которые государство перестанет держать на плаву всеми средствами, как это было в ходе последнего глобального

5 См.: Gelb A., Hillman A. L. Ursprung H. W. Rents and the Transition. Background Paper, World Bank Development Report, 1996; Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы. Экономика и математические методы. Т. 35. Вып. 2, 3–19. М., 1999.

финансового кризиса, а значит, пострадают и большие группы наемных работников, эти бизнесы обслуживающих.

Эффективные институты и политические режимы

Теоретической базой для анализа издержек реформ может служить методология новой институциональной экономики и теории общественного выбора. По существу, теоретическая задача – ответить на вопрос о динамике и распределении издержек перехода от одного институционального равновесия к другому⁶. Более конкретно, в приложении к российским условиям рассматриваемый институциональный переход – это переход от авторитарных политических правил игры к правилам, основанным на принципах демократической политической конкуренции. Нам представляется, что достаточно использовать так называемое минималистское, институциональное понимание демократии, предложенное Шумпетером: «...демократический метод – это такое институциональное устройство для принятия политических решений, в котором индивиды приобретают власть принимать решения путем конкурентной борьбы за голоса избирателей»⁷. Такое «минималистское» определение демократии признает все возможные практические ограничения и недостатки существующих демократий, но фокусируется на одном их ключевом достоинстве – наличии реальной конкуренции элит за голоса избирателей. Понятно, что конкурентное (демократическое) политическое устройство не служит панацеей от всех бед; на практике демократическая политическая форма полна недостатков и несовершенств⁸. Однако, невзирая на все недостатки, присущие демократиям, подавляющее большинство современных исследователей признают преимущества конкурентной политической модели над всеми реализованными на практике альтернативами политического устройства.

Среди исследователей существует также принципиальный консенсус относительно признания ключевой роли эффективно работающих экономических и политических институтов для роста благосостояния и защиты политических свобод. В политической области институты определяют реальные возможности государства, его дееспособность (*state capacity*) и одновременно стимулируют «добросовестное» выполнение государственных функций (*good governance*).

6 См.: North D. Institutional Change: A Framework of Analysis / D. Braybrooke (ed.) // Social Rules: Origin; Character; Logic; Change. Boulder, CO : Westview Press. 1998. P. 189; Kingston C., Caballero G. Comparing theories of institutional change // Journal of Institutional Economics. 2009. N 5 (02). P. 151–180.

7 Шумпетер Й. А. Капитализм, Социализм и Демократия / предисл. и общ. ред. В.С. Автономова. М. : Экономика, 1995. С. 269.

8 См.: Дзоло Д. Демократия и сложность: реалистический подход. М. : Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010; Femia J. Against the Masses: Varieties of Anti-democratic thought Since the French Revolution. Oxford : Oxford University Press, 2001.

Напротив, слабое и коррумпированное государство ответственно за серьезнейшие экономические и социальные проблемы во многих странах мира⁹.

Несмотря на существующий консенсус относительно преимуществ демократии и важности институтов, позиции исследователей по поводу взаимосвязи процессов *демократизации*, институционального строительства и экономического развития характеризуются значительными разногласиями.

Во-первых, попытки объединить все демократические режимы в одну группу и противопоставить их автократиям приводят к весьма слабым и неустойчивым статистическим зависимостям, существенно меняющимся при добавлении новых контрольных переменных¹⁰. Оказалось, что как среди демократий, так и среди автократий можно выделить ряд групп, подчиняющихся своей логике развития. Демократическая конкуренция приводит к эффективным результатам только в том случае, если она дополняется множеством устойчивых институциональных правил, а для выработки таких устойчивых правил требуется время. В целом ряде исследований подтверждена принципиальная разница между демократическими и *демократизирующимися* политическими системами¹¹. Если говорить более конкретно, то проведенные исследования до-

- 9 См.: Aldashev G. Legal Institutions, Political Economy, and Development // Oxford Review of Economic Policy. 2009. N 25. P. 257–270; Acemoglu D., Robinson J. A. Economic Backwardness in Political Perspective // American Political Science Review. 2006. N 100. P. 115–131; Collier P. The Political Economy of State Failure // Oxford Review of Economic Policy. 2009. N 25. P. 219–240; Engerman S. L., Sokoloff K. L. Debating the Role of Institutions in Political and Economic Development: Theory, History, and Findings // Annual Review of Political Science. 2008. N 11. P. 119–135; Haggard S., MacIntyre A., Tiede L. The Rule of Law and Economic Development // Annual Review of Political Science. 2008. N 11. P. 205–234; Ndulu B. J., O'Connell S. A., Azam J. P., Bates R. H. The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960–2000. Cambridge : Cambridge University Press, 2007; Przeworski A. States and Markets: a Primer in Political Economy. Cambridge : Cambridge University Press, 2003; Blanchard O., Shleifer A. Federalism With and Without Political Centralization: China Versus Russia // IMF Staff Papers. 2001. N 48. P. 171–179; La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R. The Quality of Government // Journal of Law, Economics, and Organization. 1999. N 15. P. 222–279.
- 10 См.: Przeworski A., Limongi F. Political Regimes and Economic Growth // The Journal of Economic Perspectives. 1993. N 7. P. 51–69; Persson T., Tabellini G. The Growth Effect of Democracy: Is it Heterogeneous and How Can it Be Estimated? / E. Helpman (ed.) // Institutions and Economic Performance. Harvard : Harvard University Press, 2008.
- 11 См.: Altman M. The Transition Process from Alternative Theoretical Prisms // Economics. 2009. N 36. P. 716–742; Cai H., Treisman D. State Corroding Federalism // Journal of Public Economics. 2004. N 88. P. 819–843; Diskin A., Diskin H., Hazan R. Y. Why Democracies Collapse: The Reasons for Democratic Failure and Success // International Political Science Review / Revue internationale de science pol. 2005. N 26. P. 291–309; Epstein D. L., Bates R., Goldstone J., Kristensen I., O'Halloran S. Democratic Transitions // American Journal of Political Science. 2006. N 50. P. 551–569; Polterovich V., Popov V. Democracy and Growth Reconsidered: Why Economic Performance of New Democracies is not Encouraging. 2005. Unpublished. URL: <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/21606/>

казывают существование *нелинейной зависимости* между демократией и показателями экономического развития, включая критерии, относящиеся к «добросовестности» выполнения государственных функций (*good governance*). В целом по сравнению с автократиями *демократия оказывает негативное воздействие на экономику и государство на ранних стадиях демократизации/модернизации*. Эта нелинейная зависимость имеет два измерения: 1) уровень (степень) демократии; 2) время существования (опыт) демократии.

Следует признать и то, что далеко не все автократические режимы показывали плохие экономические результаты. Более того, исторически именно недемократические режимы неоднократно выступали локомотивами экономического роста и технологических модернизаций. Однако верно и то, что степень вариации результатов экономических реформ в недемократических режимах была намного выше, чем среди демократий¹². Так, на один современный Китай можно привести множество случаев недемократических стран-неудачниц¹³. Институциональные условия авторитарных стран оказываются принципиально значимыми для их развития¹⁴. Более того, получает подтверждение гипотеза о том, что наличие демократических институтов, прав и свобод более существенно для развития современных «продвинутых» секторов экономики, в то время как для секторов, использующих уже устоявшиеся технологии, эти права и свободы либо несущественны, либо оказывают даже негативное влияние на экономический рост¹⁵.

В целом можно говорить о том, что наиболее эффективной и благоприятной для экономического развития является политическая система в сильных

12 См.: Besley T., Kudamatsu M. Making Autocracy Work / E. Helpman (ed.) // *Institutions and Economic Performance*. Harvard : Harvard University Press, 2008. P. 452–510.

13 К тому же именно на примере Китая зарубежные исследователи активно обсуждают различные аспекты трудностей и издержек перехода к конкурентной политической модели, основанной на принципах либеральной демократии. См.: Gilley B. *China's Democratic Future: How It will Happen and Where It will Lead*. N.Y. : Columbia University Press, 2004; Li C. *China's Changing Political Landscape: Prospects for Democracy*. Washington, D.C. : Brookings Inst. Press, 2008; Pei M. *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*. Harvard : Harvard University Press, 2006; Thornton J.L. *Long Time Coming – The Prospects for Democracy in China* // *Foreign Affairs*. 2008. N 87. P. 2; Китай: угрозы, риски, вызовы развитию / под ред. В. Михеева ; Моск. Центр Карнеги. М., 2005.

14 См.: Qian Y., Weingast B. R. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives // *Journal of Economic Perspectives*. 1997. N 11. P. 83–92; Weingast B. R. The Economic-Role of Political-Institutions – Market-Preserving Federalism and Economic-Development // *Journal of Law Economics & Organization*. 1995. N 11. P. 1–31; Wright J. Do Authoritarian Institutions Constrain? How Legislatures Affect Economic Growth and Investment // *American Journal of Political Science*. 2008. N 52. P. 322–343.

15 См.: Aghion P., Alesina A., Trebbi F. *Democracy, Technology, and Growth* / E. Helpman (ed.) // *Institutions and Economic Performance*. Harvard : Harvard University Press, 2008. P. 511–543.

институционализированных демократических государствах (либеральная демократия), несколько менее успешна система в сильных авторитарных государствах и наиболее проблематичной для экономики и государственного управления является политическая система в частично демократических и переходных (транзитных) государствах. Что же касается опыта демократии, то здесь зависимость носит следующий характер: в более молодых демократиях дела обстоят заметно хуже, чем в старых. Например, как показали Монтинола и Джекман, воздействие демократии на уровень коррупции существенно, но нелинейно¹⁶. Наиболее низким уровень коррупции будет в зрелых демократиях, во многих же автократиях уровень коррупции будет только чуть ниже, чем в государствах со средним уровнем демократии. В свою очередь, *демократизация на ранних этапах приведет к повышению уровня коррупции*. Впоследствии, по мере развития процессов демократической трансформации, уровень коррупции снижается¹⁷. Бек и Хадениус выдвинули гипотезу, согласно которой административная дееспособность государства есть результат двух типов управления и контроля: сверху (где авторитарные режимы работают лучше за счет иерархической структуры и репрессивного аппарата) и снизу (где успешнее демократии за счет широкого электорального участия и свободы СМИ). В наиболее уязвимой позиции оказываются государства со слабыми демократическими институтами: они утрачивают рычаги контроля сверху вниз (при разрушении авторитарного порядка утрачиваются его преимущества), институты же управления и контроля снизу вверх (демократические) работают недостаточно эффективно¹⁸. В отличие от Бека и Хадениуса Кифер и Влайку ключевым для объяснения считают не уровень демократии, а ее опыт: в молодых демократиях политики не способны ни сформировать, ни взять на себя надежные обязательства в ходе избирательных кампаний¹⁹. Создание репутации надежного, честного и компетентного политика требует времени и действий, опосредованных устойчивыми политическими партиями. И если политики в зрелых демократиях этим временем располагают, то в молодых демократиях они будут более склонны извлекать выгоды из использования клиентелистских стратегий – включая коррупционные практики – вместо политики предоставления услуг и благ избирателям. Именно этим объясняется то обстоятельство, что молодые демократии недопоставляют так называемые нецелевые блага (всеобщее образование, надежные права собственности и проч.)

16 См.: Montinola G., Jackman R. W. Sources of Corruption: A Cross-Country Study // British Journal of Political Science. 2002. N 32. P. 147–70.

17 См.: Sung H. E. Democracy and Political Corruption: A Cross-national Comparison // Crime, Law and Social Change. 2004. N 41. P. 179–193.

18 См.: Bäck H., Hadenius A. Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship // Governance. 2008. N 21. P. 1–24.

19 См.: Keefer P., Vlaicu R. Democracy, Credibility, and Clientelism // Journal of Law, Economics and Organization. 2008. N 24. P. 371–406.

и перепоставляют целевые блага (рабочие места), а также являются более коррумпированными. В отношении взаимосвязи между экономическим ростом и демократизацией анализ показывает, что, хотя в ходе транзита рост замедлен, в средней и долгосрочной перспективах рост стабилизируется на более высоком уровне²⁰.

В целом исторический опыт свидетельствует о том, что процесс демократизации почти всегда сопровождается среднесрочными «неэффективностями» и существенными рисками (неопределенностями) – то есть до какого-то момента непосредственные последствия демократизации негативны, – включая экономический рост, коррупцию, защиту прав собственности, инвестиционную привлекательность, конкурентоспособность, уровень преступности и т.д. Наша главная цель, однако, состоит в том, чтобы не просто еще раз подчеркнуть, что реформы – это всегда трудный и болезненный процесс, а попытаться определить факторы, замедляющие реформы на той стадии, где издержки максимальны.

J-кривая результатов экономических реформ

К настоящему моменту исследователи и практики накопили богатый опыт по анализу издержек экономических реформ. Исследователи пытаются определить, что одним странам помогло преодолеть издержки реформ, а другим помешало двигаться вперед. Почему одни страны справились с неизбежными трудностями реформ, а другие отступили?²¹ Значимый вклад в исследования по данной теме внесли и российские экономисты²². Более того, одна из

20 См.: Papaioannou E., Siourounis G. Democratisation and Growth // *The Economic Journal*. 2008. N 118. P. 1520–1551.

21 См.: Bremmer I. *The J-Curve: A New Way to Understand Why Nations Rise and Fall*. N.Y.: Simon & Schuster, 2006; Hellman J. *Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions* // *World Politics*. 1998. Vol. 50, N 2; Desai R., Olofsgard A. Political Constraints and Public Support for Market Reform // *IMF Staff Papers*. 2006. N 53 (I). P. 92; Haerpfer C. W. Support for Democracy and Autocracy in Russia and the Commonwealth of Independent States, 1992–2002 // *International Political Science Review*. 2008. N 29. P. 411–432; Hassner P. Russia's Transition to Autocracy // *Journal of Democracy*. 2008. N 19. P. 5–15; Hoff K., Stiglitz J. After the Big Bang? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-communist Societies // *American Economic Review*. 2004. N 94. P. 753–763; Mejia D., Posada C. E. Populist Policies in the Transition to Democracy // *European Journal of Political Economy*. 2007. N 23. P. 932–953.

22 См., например: Polishchuk L., Savvateev A. Spontaneous (non)emergence of property rights // *Economics of Transition*. 2004. N 12. P. 103–127. Целый ряд работ посвящен трудностям выстраивания коалиций в поддержку экономических реформ, см.: Yakovlev A. Interaction of Interest Groups and Their Impact on Economic Reform in Contemporary Russia // *Working Papers of the Research Centre for Eastern European Studies*, Bremen. 2003. N 51; Grigoriev L. *Russian Modernization: Interests and Coalitions* // *Russia in Global Affairs*. 2008. N 6. P. 8–26; Попов В. Сильные институты важнее скорости реформ // *Вопросы экономики*. 1998. № 8. С. 56–70.

наиболее фундаментальных работ об издержках экономических реформ принадлежит именно российскому исследователю – Виктору Полтеровичу²³. К сожалению, понимание издержек и рисков политических реформ до сих пор находится на гораздо более низком уровне. Подчеркнем еще раз: большинство публичных дискуссий о необходимости и желательности политических реформ в России игнорирует проблему издержек переходного периода. Подразумевается, в частности, что шаги в сторону демократизации и федерализации будут способствовать улучшению экономической и политической ситуации в стране в целом и в регионах в частности. Например, Константин Сонин утверждает, что обществоведы установили следующую зависимость: чем конкурентнее выборы, тем меньше коррупции. Поэтому для уменьшения коррупции в России необходимо увеличить возможности для политической конкуренции – «в нашем случае это означает вернуть выборы губернаторов и избрать новый парламент по одномандатным округам»²⁴.

Еще одна иллюстрация. Отказываясь вдаваться в детали перехода к демократии («это выяснится в конкретном политическом процессе. Формулы из политологических учебников здесь не работают»), Егор Гайдар призывал российское руководство поскорей ввязаться в бой: «Важно принять стратегическую линию на демократическую трансформацию, а дальше решать конкретные политические и технические вопросы»²⁵. В качестве необходимых шагов, по Гайдару, потребуется «демократизация режима, разделение ветвей власти, восстановление независимости прессы, реальных выборов, федерализма, независимости судебной системы – всего того, что позволяет обществу приспосабливаться к реалиям меняющегося мира»²⁶. Правда, Гайдар добавлял, что «это путь непростой, его не пройдешь за несколько месяцев, но многие страны на этом пути преуспели»²⁷.

Комментируя идеи Гайдара в эфире радиостанции «Эхо Москвы», бывший вице-премьер Олег Сусуев продемонстрировал еще больший энтузиазм: «Как ни странно, сейчас надо заняться решением политических проблем. Надо усилить шаги по демократизации общества, надо вернуться к рассмотрению проблемы федерализма, надо вернуться к рассмотрению проблемы предоставления компетенции, денег, свободы и расширения компетенции местного самоуправления». На вопрос ведущей: «И что, Олег Николаевич, политические свободы сделают кредиты дешевыми для физических лиц?» – Сусуев ответил со-

23 См.: Полтерович В.М. Элементы теории реформ : 2-е изд. М. : Экономика, 2011.
URL: http://members.tripod.com/VM_Polterovich/

24 Сонин К. Правила игры: nepозволительная роскошь // Ведомости. 2009. 26 янв.
URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2009/01/26/178501>

25 <http://empedocl.livejournal.com/43639.html>

26 Гайдар Е. Развилка: России хватит революций // Ведомости. 2009. 16 июня.
URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2009/06/16/200373>

27 Там же.

вершенно серьезно: «Вы знаете, да. Как когда-то демократия принесла колбасу на наши полки»²⁸.

Игнорирование возможных издержек демократической трансформации со стороны ведущих экономистов не может не удивлять с учетом того, сколько внимания экономическая наука уделяет анализу соотношения издержек и результатов экономических реформ. В экономических исследованиях признается, что, приступая к экономическим реформам, правительствам следует готовиться к тому, что сначала положение дел в экономике будет ухудшаться и только потом может наступить улучшение. Так, экономисты предсказывали, что в посткоммунистических странах экономическому росту будет предшествовать сокращение объемов производства, рост инфляции и безработицы. Однако в действительности степень наблюдаемого экономического упадка в большинстве стран даже превысила прогнозы экономистов. Заметим, что социальные издержки и давление со стороны общества на реформаторов с требованием свернуть реформы считались ключевыми препятствиями для успеха экономических преобразований. Хотя рыночные реформы в длительной перспективе должны были создать выгоды для всех граждан, ожидалось, что в начале реформ проигравшие в процессе изменений (а реформам неизбежно сопутствует сокращение государственных субсидий, закрытие убыточных предприятий, перевод скрытой инфляции в открытую форму и т.п.) сформируют мощную оппозицию. Адам Пшеворский еще в конце 1980-х выдвинул гипотезу, согласно которой в условиях демократии болезненные последствия преобразований в ряде посткоммунистических стран приведут к победе на выборах и приходу к власти антиреформаторских или популистских сил, которые де-факто свернут реформы²⁹. Базируясь на этом аргументе, некоторые исследователи пришли к заключению о несовместимости одновременной либерализации экономики и демократизации политической системы. Для того чтобы противостоять нажиму со стороны противников рыночных преобразований, правительство реформ должно оградить себя от их политического давления, а если именно эти силы преобладают в обществе – то и от влияния общества в целом. Так, ссылаясь на примеры 12 стран Латинской Америки и Азии, Хаггард и Кауфман утверждали, что «политическая изоляция» правительства от политической оппозиции особенно важна в начале реализации проекта трансформации³⁰.

Пшеворский обозначил основную проблему экономических реформ в посткоммунистических странах как болезненный спуск в «долину трансформации» для последующего подъема на «высокие вершины» рыночной экономики».

28 <http://echo.msk.ru/programs/creditworthiness/598568-echo/>

29 См., например: Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. М.: РОССПЭН, 2000.

30 См.: Haggard S., Kaufman R. The Political Economy of Democratic Transitions. Princeton: Princeton University Press, 1995.

Наглядно проблему можно проиллюстрировать с помощью графика *J*-кривой, на котором по вертикали отмечены показатели экономического благополучия населения гипотетической посткоммунистической страны, а по горизонтали – этапы трансформирования экономики от плановой до рыночной. По мере продвижения экономических реформ изменение экономического положения страны будет отражаться графиком кривой, очень напоминающим английскую букву *J*. Такая кривая иллюстрирует идею о том, что экономические реформы вызывают сначала трансформационные издержки и лишь после этого начинают приносить обещанные экономические выигрыши.

J-кривая положена в основу часто цитируемой работы Хеллмана, в которой он проанализировал политику «частичных реформ» в посткоммунистических обществах³¹. Хеллман предложил оригинальное объяснение «основному парадоксу политической экономии реформ», который, по его мнению, заключается в следующем: если экономические реформы в конечном счете улучшают жизнь всех или большинства жителей страны, почему они настолько политически спорны, особенно в демократических системах? С его точки зрения, трудности реформирования объясняются не только и не столько действиями тех, кто пострадал в процессе изменений, то есть «проигравших» от реформ. Более серьезная проблема заключена в «победителях», а точнее в «ранних победителях» в результате частичных реформ. Оказалось, что многих «ранних победителей» в процессе трансформации весьма устраивает ситуация половинчатых реформ, поскольку именно она позволяет им продолжать удерживать свои позиции и получать различные виды ренты как от государства, так и от общества. Представители группы, выигрывающей от половинчатого характера реформ, будут стремиться к сохранению сложившейся ситуации до тех пор, пока она не перестанет приносить им выгоду. Поэтому, утверждал Хеллман, только широкое политическое участие граждан в политическом процессе способно преодолеть опасные последствия давления «победивших» в пользу замораживания реформ, даже если при этом вырастет политическое влияние представителей группы «проигравших». И напротив, чем более «изолирован» от общества процесс принятия политических решений, тем большую власть получают те, кто стремится заморозить состояние частичных реформ во имя максимизации преимуществ от своего привилегированного статуса.

***J*-кривая результатов демократизации**

Анализ проблем политической трансформации в сторону большей демократической открытости авторитарных обществ, весьма схожий с анализом издержек экономических реформ, был предложен Иэном Бреммером³². В своей книге, написанной в доходчивой форме и в какой-то момент даже ставшей бест-

31 См.: Hellman J. *Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions* // *World Politics*. 1998. Vol. 50, N 2.

32 См.: Bremmer I. *Op. cit.*

селлером в США, Бреммер предложил использовать J-кривую для объяснения трудностей политической трансформации авторитарных режимов и указал на взаимосвязь между стабильностью государства и демократической открытостью. По его определению, «стабильность» складывается из двух важных элементов: способности страны противостоять политическим, экономическим и социальным кризисам и способности избегать ситуаций, которые приводят к таким кризисам. Открытость имеет внешнюю и внутреннюю составляющие. Внешняя открытость – это степень того, насколько свободно государство позволяет людям, идеям, информации, товарам и услугам пересекать границы. Внутренняя открытость подразумевает свободный поток информации и идей внутри страны. Могут ли граждане свободно говорить друг с другом? Есть ли у них доступ к точной информации о событиях, происходящих в других частях страны? Могут ли они влиять на ход управления страной?

Некоторые страны (Северная Корея, Бирма, Зимбабве, Беларусь) стабильны именно потому, что имеют закрытые недемократические политические режимы, не позволяющие политическим конфликтам выйти из-под контроля государства. Другие страны (США, члены ЕС), напротив, стабильны благодаря тому, что основаны на открытой демократической политической системе. Такие системы менее приспособлены для подавления конфликтов, но способны лучше их разрешать. Граждане этих стран и внешние инвесторы уверены, что политические и социальные проблемы будут мирно разрешены при посредстве институтов, независимых друг от друга, и принимают процесс этого разрешения как легитимный. В таких открытых демократических системах важнейшая роль принадлежит не персоналиям, а институтам. Высокий уровень стабильности в открытом государстве поддерживается зрелыми институтами и готовностью населения и политических игроков следовать правилам демократической игры.

Бреммер предлагает читателю представить себе график, на котором по вер-

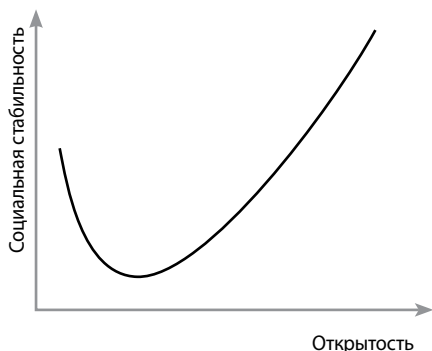


РИС. 1. J-кривая зависимости между демократической открытостью и социальной стабильностью Бреммера

тикали отмечены показатели политической стабильности различных стран мира, а по горизонтали – показатели их открытости, как внешней, так и внутренней. По мере размещения стран в виде точек на графике образуется та же J-кривая. Страны, которые оказываются в левой части графика, менее открыты, в правой – более открыты. Чем выше страна расположена на графике, тем она более стабильна.

Кривая также иллюстрирует то обстоятельство, что страна, стабильная благодаря своей закрытости, может стать страной, стабильной благодаря своей открытости, только преодолев переходный период опасной политической нестабильности. Некоторые государства, например Южно-Африканская Республика при переходе от системы апартеида к многорасовой демократии и Испания после Франко, смогли пережить этот период. Югославию, Чехословакию и Советский Союз попытки подобного перехода привели к распаду. Другие страны при попытках перехода к демократии потеряли части своей территории (Эфиопия, Индонезия, Малайзия, Индия). Многие многонациональные страны, стремясь избежать распада, просто отказались от демократической трансформации.

Движение слева направо вдоль кривой показывает, что с началом трансформации уровень стабильности резко падает, при этом открытость повышается непропорционально медленно. А следующий отрезок как раз и описывает период опасной нестабильности. Важно подчеркнуть, что сократить этот период невозможно, поскольку авторитарные элиты не могут в одночасье быть заменены легитимными институтами. Задача, однако, может заключаться в том, чтобы, признавая невозможность избежать переходного периода в принципе, тем не менее сделать его менее опасным, то есть «поднять петлю» вверх.

Реформы курсов государственной политики, их издержки и риски: аналитические ресурсы для практиков

Рассуждая о политических реформах, их рисках и издержках, мы имеем в виду не только принципиальные изменения правил игры (институтов), но и реформы курсов государственной политики (*public policy reforms*), которые идут во всех странах – с разными уровнями благосостояния, разными политическими режимами, разной историей. Такие реформы также обычно бывают связаны с издержками в краткосрочной перспективе, но могут принести значительные улучшения многим в долгосрочном плане. Кроме того, часто случается так, что издержки реформы несут не те, кто пользуется ее непосредственными преимуществами. Экономисты-теоретики обычно исходят из следующей предпосылки: если реформа в целом приносит выгоды, то те, кто их получает, могут и должны компенсировать ущерб тем, кто проигрывает от реформы. К сожалению, обеспечить такую компенсацию на практике чрезвычайно сложно. Следует учитывать и то обстоятельство, что последствия реформ курсов государственной политики подобны кругам, расходящимся по воде от брошенно-

го камня. После первоначального прямого эффекта (своего рода «всплеска») в дальнейшем, при распространении реформ, могут возникнуть менее предсказуемые «волны», которые вызывают цепную реакцию вторичных воздействий, усиливающих, ослабляющих или искажающих задуманное изначально воздействие реформы. Некоторые направления реформ могут затрагивать и изменять непосредственно сам характер власти (*authority*) – ее силу (*power*), структуры и процессы. Как правило, речь идет о реформе гражданской службы, децентрализации или схожих институциональных реформах. Подобные типы реформ часто ведут к изменениям в самих процессах принятия решений и появлению новых подходов к определению прав, обязанностей, стимулов и санкций. Все это, в свою очередь, воздействует на поведение государственных акторов и граждан.

Одна из глав издания Международного валютного фонда «Перспективы развития мировой экономики» за апрель 2004 года была посвящена анализу сроков и методов проведения реформ государственных курсов в промышленно развитых странах. На ее основе Рагурам Раджан (экономический советник и директор Исследовательского департамента МВФ) сформулировал ряд практических рекомендаций, которые мы считаем важным воспроизвести:

1) начинайте реформы в период возобновления роста после экономического спада. Это время хорошо тем, что спад заострил внимание людей на необходимости реформ, а возобновление роста сулит более быструю отдачу от них;

2) используйте профицит бюджета для оплаты издержек реформ. Реформы даются нелегко даже в лучшие времена. Полезно иметь возможность компенсировать издержки проигравшим и следует использовать эту возможность эффективно;

3) начинайте с реформ, быстрее приносящих выгоды. Например, реформы торговли и финансовых рынков приносят выгоды даже в краткосрочной перспективе. В случае успеха они не только дают показательный эффект, но и могут способствовать усилению конкуренции, что облегчит дальнейшее проведение реформ;

4) заручитесь внешней поддержкой. Подписание международного соглашения или вступление в международный клуб может обеспечить внешнюю дисциплину, которая будет диктовать темпы реформ³³.

В Мировом банке были также разработаны и обоснованы аналитические ресурсы для помощи практикам, то есть тем, кто непосредственно вовлечен в процесс реформирования государственной политики в различных сферах³⁴. Была поставлена задача сформировать основы социального анализа государ-

33 См.: Раджан Р. Почему проведение структурных реформ вызывает столь серьезные затруднения? URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/rus/2004/06/pdf/straight.pdf>

34 См.: Coudouel A., Paternostro S. Analyzing the Distributional Impact of Reforms: A Practitioner's Guide. World Bank Publications, 2005.

ственных курсов, во-первых, для лучшего понимания распределительных эффектов тех или иных реформ и, во-вторых, для более грамотной и привязанной к конкретному месту оценки, а также дизайна политики реформ. Под социальным анализом подразумевается институциональный, политический и собственно социальный анализ в более узком его понимании; эти три пересекающиеся области фокусируются на правилах и отношениях, от которых зависит результат реформ.

Институциональный анализ изучает те правила, которые «придумывают» люди для структурирования групповых отношений и взаимодействий в политике, экономике, общественной жизни. Анализ базируется на понимании того, что эти правила – прописанные формально или же неформально закрепленные в культурных практиках – воздействуют на ожидаемые результаты реформ или искажают их, причем, возможно, искажают принципиально. *Политический анализ* «смотрит» на структуру властных отношений и интересы различных групп, которые воздействуют и на сам процесс принятия решений, и на распределительные результаты реформ. Этот анализ основан на признании того, что от характера и констелляции политических интересов зависят дискуссии как о том, какого рода экономические реформы должны быть предприняты, так и о том, какой должна быть техническая реализация реформ. Собственно *социальный анализ* исследует общественные отношения, определяющие характер взаимодействий на различных организационных уровнях, включая домохозяйства, местные сообщества и социальные группы. Здесь предпосылкой является осознание роли социальных и культурных норм в регулировании отношений внутри и/или между группами акторов³⁵.

Какой смысл в проведении социального анализа? Дело в том, что вышеперечисленные его составляющие, будучи совмещенными с традиционным экономическим анализом, позволяют достичь значительной «прибавленной стоимости» при объяснении процессов и результатов реформ. Так, экономические подходы используют многочисленные инструменты для оценки выгод и издержек инициированных реформ, предсказывая поведенческие изменения вследствие, например, изменений цен и других независимых переменных. Социальный анализ дополняет экономический, используя по большей части качественные и аналитические инструменты и пытаясь объяснить менее предсказуемое воздействие политических, социальных и институциональных отношений на индивидуальное и групповое поведение по отношению и в связи с реформами. Социальный анализ может скорректировать то представление о выгодах и издержках реформ, которое мы получим исходя из чисто экономического анализа³⁶.

Анализ распределительных воздействий реформ государственной полити-

35 Подробнее см.: Holland J. Tools for Institutional, Political and Social Analysis (TIPS) for Poverty and Social Impact Analysis (PSIA). World Bank Publications. 2007.

36 См.: Holland J. Op. cit. P. 5.

ки на благосостояние различных групп и индивидов, особенно бедных и социально уязвимых, играет крайне важную роль при разработке и имплементации стратегий борьбы с бедностью в развивающихся странах, да и не только в развивающихся. В последние годы такой анализ получил название *Poverty and Impact Analysis (PSIA)*, он все чаще используется для обоснования выбора адекватных стратегий и опций при проведении реформ политики в различных областях. Этот анализ может быть весьма полезным при решении следующих задач:

- определение связи между реформами и их воздействием на уровень бедности и социальную сферу;
- усиление позитивных эффектов реформ и, соответственно, сокращение негативных эффектов;
- оценка характера рисков при проведении реформ;
- определение компенсаторных и смягчающих мер и системы управления рисками.

Отметим, что PSIA – это не просто некая вещь в себе (и для себя). Это подход, который не только может использоваться, но и доказал уже свою работоспособность и полезность при выявлении распределительных воздействий реформ государственной политики в различных областях на благосостояние различных социальных групп.

Анализ курсов государственной политики, подобный PSIA, может корректировать практическую деятельность реформаторов и до того, как эффект реформы проявится, и непосредственно во время процесса реформирования, и уже после завершения реформ. Так, анализ, проведенный до реформы, может повлиять на выбор ее стратегии, дизайна и тактики. В ходе имплементации мониторинг реформы и ее воздействий может способствовать оптимизации скорости реформы, достигаемых институциональных соглашений, а также необходимого усиления «напора» реформы (ее радикализации) или же, напротив, ее смягчения. Наконец, анализ, проведенный после окончания реформы, позволяет оценить наличные распределительные воздействия пакета реформ, что помогает аналитикам сделать прогнозы на будущее.

Анализ можно применять в отношении широкого спектра областей и секторов – в их числе торговая, бюджетная, земельная, пенсионная политика, политика в области образования и здравоохранения, сельскохозяйственные рынки, трудовой рынок, не прямое налогообложение и государственное ценообразование, децентрализация. Некоторые «нерыночные» направления реформ, такие как децентрализация или реформа государственного сектора, будут более склонны к формированию прямых эффектов, в большей степени очевидных для институционального, политического и социального анализа. Однако предлагаемые ресурсами Мирового банка инструменты пригодны для выявления и рыночных, и нерыночных эффектов, как в силу самого характера не прямых (восходящих и нисходящих) воздействий реформ политики, так и в

силу того, что воздействие рыночных реформ опосредуется поведенческими реакциями (ответами) институциональных акторов и затронутых реформами индивидов.

Ресурсы Мирового банка подчеркивают важность политэкономического контекста реформ. Их можно использовать для того, чтобы вскрыть черный ящик политической экономии посредством использования аналитической оптики социального характера с целью изучения интересов и стимулов заинтересованных групп, а также влияния формальных и неформальных институтов на формирование государственных курсов и их реформы³⁷. Для национальных заинтересованных групп и доноров PSIA предоставляет и основания и возможности для фундаментального переосмысления реформы, для принятия решения изменить их скорость или последовательность или же для имплементации компенсаторных либо дополнительных мер с целью смягчения негативных эффектов и усиления позитивных.

Необходимо подчеркнуть, что Мировой банк фокусируется на «частичных» – или, точнее, практических – реформах отдельных секторов экономики. Каждый такой сектор обладает особыми характеристиками, и именно они значимы для анализа распределительных эффектов, включая типы последних, каналы передачи, наиболее адекватные инструменты и техники, необходимые базы данных и целый спектр политэкономических факторов. Предлагаемый анализ фокусируется прежде всего на каналах, через которые реформы курсов ожидаемо окажут воздействие на население, и предоставляет обзор наиболее типичных направлений и степени ожидаемых воздействий, механизмы имплементации реформ, круг участников, которые либо сами влияют на реформы, либо будут ими неизбежно – позитивно или негативно – затронуты; наконец, методологии, обычно используемые для анализа распределительных эффектов.

В качестве примера можно привести анализ реформ пенсионной системы и системы ЖКХ, свидетельствующий о перераспределительном характере этих особо значимых и часто обсуждаемых в России реформ.

Начнем с того, что сами задачи, стоящие перед любой пенсионной реформой, обычно носят противоречивый характер и предполагают перераспределение. Хотя первичная цель пенсионной системы заключается в обеспечении адекватных, устойчивых и стабильных пенсий, большинство реформ в этой сфере мотивировано налоговыми проблемами. Отчасти это объясняется тем, что пенсионные системы редко удается построить на долговременную перспективу. Старение населения, изменение объема трудовых ресурсов и плохое управление ведут к тому, что система начинает нуждаться в пересмотре. Кроме того, распределительные выгоды пенсионной реформы не проявляются в короткие сроки – преобразования в этом секторе обычно приносят плоды только через 30–40 лет.

37 См.: Coudouel A., Stefano P. Op. cit. P. 14.

Пенсионные реформы можно сгруппировать по крайней мере в четыре категории: параметрические реформы, предусматривающие изменения параметров существующей до реформы системы; системные реформы, предполагающие введение новой системы, заменяющей или дополняющей прежнюю; регулятивные реформы, при которых происходят изменения в регулировании инвестиций; наконец, административные реформы. Поскольку у разных стран пенсионные системы совершенно различны, прежде чем приступить к оценке воздействия пенсионных реформ на бедность и социальную сферу, необходимо задаться некоторыми вопросами. Бедны ли на самом деле пожилые люди? Каковы условия их жизни? В каком доходе они нуждаются? Каков налоговый статус пенсионной системы в настоящее время и каким он будет в ближайшем будущем? Может ли страна позволить себе реформу? Анализ указывает также на необходимость исследования структуры выгод и издержек для оценки справедливости задуманного перераспределения. И здесь тоже возникают вопросы, задающие направление процессу реформ: адекватны ли выгоды? справедливо ли предоставление пенсий? насколько перераспределительной является пенсионная система?

Эксперты Мирового банка исследовали также реформы ЖКХ в сфере водо-, электро- и газоснабжения, а также телекоммуникации. Эти услуги можно объединить в одну группу, поскольку они порождают схожие экономические и политические проблемы.

Существуют различные, зачастую конфликтующие между собой мотивации реформирования ЖКХ. Так, если исходить из макроэкономической перспективы, эти реформы могут способствовать оптимизации государственных финансов, однако согласно микроэкономической перспективе реформы должны улучшить само состояние ЖКХ. В первом случае задача максимизации сбора налогов может привести к снижению конкуренции, слабому регулированию и минимизации инвестиционных обязательств. Во втором случае главная цель повышения эффективности требует гораздо более сильного акцента на реструктурировании, реформах регулирования и рыночной либерализации. Разные типы реформы ЖКХ, как и пенсионной системы, имеют важные перераспределительные последствия. Ключевые измерения – занятость и зарплата, цены на услуги, налоговые потоки, собственность на имущество и проч.

В анализе содержится подробный и широкий обзор литературы, рассматриваются 50 страновых кейсов и результаты 13 кросснациональных исследований. Все кейсы показывают сложность и уязвимость генерализаций при оценке размаха и направлений воздействий любых типов реформ. В конечном итоге поиски баланса между интересами затронутых реформами групп – это политический выбор, который зависит, помимо прочего, от дизайна реформ и их последующей имплементации. В анализе описаны смягчающие меры, призванные ослабить негативные воздействия реформ на каждую из затронутых групп.

Подчеркнем: и анализ издержек и рисков политических реформ государства, и анализ реформ государственных курсов исходит из предположения о том, что объяснить, понять, предсказать и даже контролировать происходящее вокруг нас – это принципиально решаемая, хотя и далеко не легкая задача. Возможно, мы не очень понимаем, в какой точке находимся в данный момент и каковы основные тренды нашего дальнейшего развития. Возможно, мы неточно представляем себе, как взаимодействуют разные курсы реформ друг с другом. Не исключено, что у нас просто нет реальной возможности выбрать и провести «наилучшую» реформу, даже если мы знаем, как она будет работать. Задача исследования общего процесса формирования и реализации различных направлений государственной политики и их реформирования, подкрепленная соответствующим анализом социальных эффектов, как раз и заключается в том, чтобы по возможности помочь практикам и аналитикам ответить на эти вызовы³⁸.

38 См.: Coudouel A., Stefano P. Op. cit. P. 11.

ГЛАВА 3

БИЗНЕС, ОБЩЕСТВО, ГОСУДАРСТВО: НИКТО НЕ ХОЧЕТ ПЕРЕМЕН?

Сегодня потенциал тех социальных групп или сил, которые хотели бы изменений политического режима, очень ограничен. <...> У образованных классов в российском обществе нет ни ценностных представлений, ни воли, ни соответствующих интересов, которые могли бы стимулировать изменения в структуре политической организации России.

Лев Гудков, директор Аналитического центра Юрия Левады (Левада-Центр)¹

В целом мы исходим из того, что российское государство вольно или невольно создало такую мотивацию и поддерживает такие правила игры, при которых экономическим и политическим элитам выгоднее оставаться в рамках пусть и неэффективного, но статус-кво в экономике и политике, нежели нести издержки и риски перехода к новой модели. «Без серьезных угроз своему положению, власти и богатству (а нередко свободе и жизни) в виде грядущих экономических потрясений, войн, восстаний и массовых акций протеста она (элита) не готова менять мотивацию и что-либо перестраивать в сложившейся и вполне устраивающей ее системе государственно-общественного устройства»².

Российские элиты объединены на основе извлечения выгод (ренты) из статус-кво и разъединены относительно того, в каком направлении можно было бы двигаться дальше. Более того, как заметил Петр Ореховский, сегодня в России «нет и не может быть никакого общего проекта модернизации, есть только действия отдельных социальных групп, стремящихся увеличить объем своих привилегий для получения дополнительной ренты. Ни одна из элит не может предвидеть долгосрочных последствий своих шагов в постоянно изменяющейся, активной внешней среде»³.

- 1 Гудков Л. Российский авторитаризм: институциональный и общественный контекст. Выступление в рамках обсуждения проекта «Российское государство: вчера, сегодня, завтра» в фонде «Либеральная миссия». Москва, февраль 2006 года.
URL: <http://www.liberal.ru/articles/1268>
- 2 Модернизация России как условие ее успешного развития в XXI веке / отв. ред. А.Н. Аринин. М.: РОССПЭН, 2010. С. 15.
- 3 Ореховский П. Модернизация и особенности российской демократии // Общество и экономика. 2010. № 8.

Крупный бизнес – за определенность

Прежде всего, запроса на новые правила игры нет со стороны крупного бизнеса, которому политическая система выгодна именно в ее нынешнем состоянии. Отметим, что и в 1990-е, и в 2000-е годы в России шел процесс последовательного усиления экономического и политического влияния крупного бизнеса. Многие эксперты считают, что в целом крупный бизнес чувствует себя относительно защищенным. Вот мнение президента Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) Александра Шохина: «Я думаю, что страхов особых нет. Хотя многим небезразлично и дело Ходорковского, и что будет в 2012 году. Все эти факторы имеют значение для принятия решений о будущих инвестициях... К тому же многие умеют неплохо делать бизнес за пределами России. Поэтому и активизировался поток приобретения недвижимости за рубежом, переселения членов семей, устройства детей в зарубежные школы и университеты... Отток капиталов связан с пониманием благоприятного момента для инвестиций – и в недвижимость, и в образование детей, и в производство»⁴.

Как пишет Владимир Гельман, для крупного бизнеса «правила игры есть, и они работают. Новых банкротств и посадок нет, государство не покушается на интересы, которые считает законными. "Альфа" и "Ренова", к примеру, подали на правительство в международный суд и выиграли. Так нужны ли крупному бизнесу перемены? На что стоит менять нынешнюю определенность?»⁵

Сошлемся еще раз на Александра Шохина. Президент РСПП считает главным условием эффективной работы крупного бизнеса *предсказуемость и определенность политики*, в том числе экономической. При этом, по его мнению, степень влияния крупного бизнеса на власть возрастает: «Степень влияния растет. Более того, оно даже формализовано в ряде случаев. Год назад правительство приняло очень важную технологию под названием "оценка регулирующего воздействия". Проекты нормативных актов, которые приходят на заключение в Минэкономразвития по многим вопросам, в которых заинтересован бизнес, подлежат оценке со стороны бизнеса. У бизнеса нет права вето на них, но, учитывая прорыночную позицию МЭРа, мы в состоянии убедить, что надо принимать, что не надо, что поменять. Предложение президента, которое имеется в составе магнитогорских пунктов, существенно дополняет эту технологию, которую правительство создало год назад. Оно позволяет не только новые нормативные акты оценивать с точки зрения воздействия на бизнес, но и старые пересмотреть. Предложена схема ретроспективной оценки нормативных актов и отмены тех из них, которые мешают бизнесу. Формализация участия бизнеса в экспертизе и оценке нормативных

4 Шохин А. Нам нужна предсказуемость политики // Коммерсантъ. 2011. 21 апр.

5 Гельман В. Без страховки. Кризис легитимности власти и спрос на перемены // Новое время. 2011. № 16.

актов, как новых, так и старых, – это шаг вперед. Мы несколько лет убеждали и президента, и премьера в том, что такой механизм нужен»⁶.

Крупный бизнес – это, конечно, что называется, статья особая. Однако выясняется, что другие элитные группы тоже не заинтересованы в изменении существующего положения. Можно и нужно, однако, смотреть на положение вещей еще глубже, и в этом случае речь пойдет об общей характеристике российской элиты: в отличие от западных обществ она не расчленена на политическую, предпринимательскую, интеллектуальную, военную и проч.⁷ Обычно о нерасчлененности элиты говорят применительно к ряду традиционных обществ, однако и в отношении, например, Советского Союза большинство исследователей фиксируют нерасчлененность советской элиты на отдельные функциональные образования. Конечно, иерархия в разных ее проявлениях существовала и в советском обществе, но в форме своего рода неполной «неразделимости», например, по горизонтали, когда рядом, но в более значимом положении находилась партийная элита, затем государственная и, наконец, хозяйственная. О нерасчлененности элиты мы можем говорить и по прошествии 20 лет после распада Союза ССР.

И «простой» народ против перемен

Однако, возможно, модернизационный проект в нашей стране находит поддержку в других группах населения, так сказать «в толще» общества? Увы. «Бытующее мнение, что у российской модернизации не хватает сторонников, основано не только на позиции элит, но и на реально имеющем место скептическом отношении средних слоев нашего общества к обещаниям политиков. Большая часть общества на сегодняшний момент действительно пассивна»⁸. Надо учитывать и то, что общество не просто пассивно – положение может стать взрывоопасным, поскольку многие социальные группы понесут ощутимые потери при переходе к новой системе: сократятся доходы, не будет взяток, запросто можно будет потерять рабочее место. «Интеллигенция не в счет. Чиновники боятся потерять статус и привилегии. Бюджетники принимают в штыки попытки любых реформ. Городской средний класс или злится, или отстраняется от государства и от политики. И никто не верит, что завтра может стать лучше, чем сегодня. Это база для сохранения статус-кво»⁹.

С декабря 2011 года, после выборов в Государственную Думу, показалось, что ситуация ключевым образом изменилась; политологи оказались плохими прогнозистами – никто не предполагал такого высокого накала гражданского

6 Шохин А. Указ. соч.

7 См.: Иноземцев В. Перестройка невозможна // Ведомости. 2010. 4 окт.
URL: http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/246908/perestrojka_nevozmozhna

8 Бунин И. Успех преобразований зависит от наличия у власти политической воли.
URL: <http://www.politcom.ru/article.php?id=10146>

9 URL: http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/263978/razgovor_po_delu

протеста, который продемонстрировали Москва, Санкт-Петербург и некоторые другие крупнейшие города России после выборов. Все ожидали ставшую уже привычной вялотекущую избирательную кампанию с известными заранее результатами при равнодушном непротивлении масс, однако оказалось, что степень заинтересованности общества политическими проблемами достаточно высока и может мотивировать «недовольных горожан» выйти на улицы с протестами – прежде всего за честные выборы, против многочисленных фальсификаций. Это неожиданное развитие событий привело политических обозревателей демократического толка к выводу, что уже в ближайшие годы российское общество консолидируется вокруг идей реформирования и децентрализации, поскольку «повестка “стабильности” полностью исчерпана» и задача сохранения статус-кво не имеет большой ценности¹⁰.

Однако же политические обозреватели явно забежали вперед, что и продемонстрировали результаты выборов президента 4 марта 2012 года. Оказалось, что лозунг «За Путина, за стабильность!» привлекателен для очень многих, в том числе и живущих в крупных городах, и, что еще хуже, оппозиции просто нечего этому лозунгу противопоставить. Поскольку реформы и модернизация, за которую ратуют лидеры оппозиции, действительно приведут к возрастанию неопределенности и ухудшению всех качеств системы, по крайней мере в кратко- и среднесрочной перспективах. Так что перспективе невятных будущих улучшений большинство граждан в очередной раз предпочло синицу в руке – стабильность. Серьезная проблема заключается еще и в том, что консолидация протестующих до сих пор происходила на основании негативного общего знаменателя – *против* фальсификаций, *против* «партии жуликов и воров» и т.п. Однако за пределами этого знаменателя, по отношению к желаемой повестке дня на будущее недовольные статус-кво чрезвычайно расколоты: понятно, чего все мы больше не хотим, непонятно, однако, чего мы хотим. В общем, сплошные «против» и никаких общих «за». Понятно, что расколы такого рода определенно играют на руку охранителям стабильности, которые научаются постепенно их использовать в своих интересах.

Мы согласны с идеей Кирилла Рогова о том, что «другая жизнь» (то есть стандарты «России-1», или модернизационного отряда) должна быть перенесена на региональный уровень. Однако дело это, понятно, небыстрое. Мы по-прежнему остаемся в убеждении, что сами по себе протестные гражданские движения в ближайшем будущем кардинально изменить ситуацию не в состоянии и не способны дать толчок политической модернизации. В подтверждение можно процитировать выводы третьего доклада экспертов Центра стратегических разработок Михаила Дмитриева по материалам исследования фокус-групп в апреле – мае 2012 года: «Результаты исследования говорят о том, что радикальных настроений у народа нет. Народ хочет стабильности и поэтому

10 См.: Рогов К. Стратегия «Россия-1» // Ведомости. 2012. 8 февр.

голосует за Путина, но одновременно он не хочет, чтобы Путин оставался у власти»¹¹. Заметим, что именно Центр стратегических разработок Михаила Дмитриева оказался единственным социологическим центром, предсказавшим массовые протесты в декабре 2011 года.

Эмиграция внешняя и внутренняя

Еще в 2006 году директор Левада-Центра Лев Гудков указывал (как многим тогда казалось – несколько преувеличивая): «Гипертрофированным образом растет объем репрессивных возможностей государства. На новой, модернизированной, даже как бы рыночной основе происходит восстановление ресурсов централизованной власти. Государство получило новую легитимацию в реконструкции национальных традиций (сочетании православия, народности, самодержавия). Вместо парторгов или комиссаров мы получим в скором времени православных священников, а внутренняя ксенофобия и антизападничество заменят нам брежневскую идеологию “мирного сосуществования двух систем”. Авторитаризм же переводить на русский язык уже и не нужно»¹². Эта оценка кажется весьма актуальной. Однако можно ожидать, что попытки ограничить демократические свободы и права российских граждан приведут к усилению тренда, который в последнее время все больше обсуждается в российской прессе и экспертных кругах, – речь идет о новой волне эмиграции. Казалось бы, в нем нет ничего удивительно нового, учитывая то, что «генератором эмиграционных волн – больших и малых, сильных и слабых – Россия является вот уже на протяжении последних 300 лет. Кто только ее не покидал, начиная с XVIII века: староверы, никониане, евангелисты и сектанты; калмыки, ногайцы, татары, евреи и другие национальные меньшинства; революционеры и интеллектуалы, крестьяне и предприниматели. Эмиграция стала имманентным свойством российской действительности послепетровского времени»¹³.

Может быть, именно имманентность эмиграции является одной из причин того, что россияне в наименьшей степени ощущают единство со своей «ненаглядной стороной»¹⁴, о которой столько песен пропето и столько стихов сложено. «Невероятно, но степень отчужденности у граждан России примерно такая же, как у арабского населения Израиля. При ранжировании стран по степени единства граждан со своей страной Россия оказывается в самом низу списка»¹⁵.

11 <http://www.echo.msk.ru/doc/891815-echo.html>

12 <http://www.liberal.ru/articles/cat/1313>

13 Ахиезер А. Эмиграция из России: культурно-исторический аспект. URL: http://www.archipelag.ru/ru_mir/volni/hrono_retro/out-migration

14 «Ненаглядная сторона. Только здесь я дома, только здесь...» Песню «Ненаглядная сторона» (музыка Д. Тухманова, слова И. Шаферана) с большим успехом исполнял Валерий Леонтьев.

15 Трудолюбов М. Я и моя страна: общее дело. М. : МШПИ, 2011. С. 7.

Однако каждая новая волна имеет свой особенный состав «участников», свои особенности и последствия для страны. Сегодня, по мнению Дмитрия Орешкина, речь идет о шестой волне эмиграции, которую формируют «те, кто в 1990-х по причине молодости и врожденного оптимизма поверил, что свобода пришла по-настоящему и Россия наконец становится нормальной страной. Путинское десятилетие их отрезвило и все поставило на место. Ловить здесь нечего...»¹⁶. Действительно, если верить регулярным опросам общественного мнения, существует довольно значительная (приблизительно 10–15%, по оценкам Центра миграционных исследований и данным Левада-Центра) группа потенциальных сознательных эмигрантов. Причем преимущественно речь идет о людях, составляющих модернизационный ресурс страны¹⁷. Более того, опросы молодежи показывают, что 45% выпускников вузов не исключают возможности уехать, а 18–24% твердо намерены добиваться отъезда из страны. Готовы покинуть Россию и до 30% предпринимателей.

Как и во все предыдущие волны, страну покидают наиболее самостоятельные, энергичные и квалифицированные люди. Так, самые сильные эмигрантские настроения социологи фиксируют у молодых россиян и, что неудивительно, у сторонников экс-кандидата в президенты Михаила Прохорова. Как подсчитал ВЦИОМ, каждый четвертый из них хотел бы уехать за границу на постоянное место жительства. В среднем же из страны хочет уехать каждый десятый житель. При этом именно в данной группе больше всего тех, кто реально может реализовать свои планы: у этих наших сограждан открыта «карьерная история» и многие из них уже владеют иностранными языками¹⁸. За детей решение об отъезде из страны принимают родители: набирает обороты эмиграция школьников, родители отправляют их в школы-интернаты, затем в университеты. Понятно, что перспективы возвращения этой категории на родину практически равны нулю.

Принципиально изменилось отношение к феномену эмиграции в обществе. Во-первых, эмиграция перестает быть чем-то экзотическим – напротив, становится едва ли не рутиной. Практически у каждого сегодня есть свой личный опыт пребывания «за рубежами». Во-вторых, к эмигрантам совершенно перестали относиться как к париям или «отбросам общества». Смешно сейчас серьезно говорить о том, что эмигранты изменили великой исторической общности – «советскому народу», – нет и в помине такой общности. Не сложилось и общности под названием «российский народ», так что легкость эмиграции – это и плата за отсутствующую общероссийскую идентичность. Наконец, по мнению Орешкина, *принципиальная новизна шестой волны в том, что она*

16 Орешкин Д. Бег // Новая газета. 2011. 31 янв.

17 См.: Уезжать нельзя оставаться // Независимая газета. 2011. 27 янв.

18 См.: Иванов М. Сторонников Михаила Прохорова обратили в бегство // Коммерсантъ. 2012. 26 марта.

*впервые не необратима*¹⁹. Уезжающие вполне могут вернуться, но даже если – и скорее всего – не вернутся, нет ощущения, что связи с отечеством рвутся окончательно и навсегда. Кроме того, большинство нынешних эмигрантов – люди трезвого расчета, они уезжают не на авось, но отступают на заранее подготовленные позиции.

Ненеобратимость эмиграции и предварительные расчеты, безусловно, облегчают принятие решение об отъезде, и тем не менее это решение остается одним из принципиально, стратегически важных. Какова же мотивация? Вот эмоциональный, но весьма характерный (и во многом справедливый) комментарий к статье Д. Орешкина «Бег»: «Здесь нельзя жить. Здесь можно только воевать, болеть, выживать, куда-то пробиваться с боями и потерями. Здесь нет завтрашнего дня. В любой момент тебя могут избить, ограбить, выкинуть в окно электрички... Издать какой-нибудь новый закон – и лишит тебя всего. В любой момент могут посадить, да и вообще убить без суда и следствия. Отсюда в умах постоянно рождаются всевозможные замыслы глобального переустройства вселенной, диковинные сектантства, апологии самоубийства и тому подобное...»²⁰.

Почему уезжают? Для тех, кто уезжает и/или хочет уехать, сегодня главным мотивом «бегства» выступают не низкие доходы, а невозможность жить достойно. Немного социологических данных: из тех, кто сегодня думает об эмиграции, 86% рассчитывают на большую защищенность, для 79% мотивом является желание жить в условиях верховенства закона, прав и свобод, а для 69% – возможность избежать произвола властей²¹. Это не эмиграция ради спасения жизни и свободы – по крайней мере, в их «физическом» понимании; граждане едут за *работающими институтами*. Ранее в эмиграцию устремлялись в основном преследуемые, ущемляемые этнические и религиозные группы – теперь изменилось само понятие ущемленности. Для определенной части населения отсутствие реформ означает окончательную утрату надежд. Они более не связывают с Россией свое будущее и будущее своих детей. Жизнь коротка, так есть ли смысл тратить ее на заведомо безнадежный проект?

Хорошо, кто уже уехал или принял окончательное решение об отъезде и практически работает над ним, те не вернутся или вернутся не скоро. Сожаления, с ними связанные, – это в любом случае запоздалые сожаления. Однако помимо реальных эмигрантов существует большая группа (около 10% населения) тех, кто остается в России и, скорее всего, не уедет (нет возможности), однако живут эти люди как бы по инерции, охваченные чемоданным настроением. В этой категории тех, кто в итоге решается уехать навсегда, гораздо меньше, чем тех, кто «думает эту мысль». И все-таки это слабое утешение, поскольку чемоданное настроение (точнее, долговременный настрой такого ро-

19 См.: Орешкин Д. Указ. соч.

20 Там же.

21 Данные Левада-Центра, цит. по: Трудолюбков М. Я и моя страна... С. 28.

да) формирует поведение людей – «создает общественный климат»²². Эти люди не сопротивляются государству; дело обстоит значительно хуже – они отстраняются от него, уходят во внутреннюю эмиграцию.

А вот пример. В России, как и в других странах, барометром, довольно точно регистрирующим общественные настроения, является направленность зрительского киноинтереса. А зафиксировать эту направленность помогает такая прозаическая вещь, как касса. Известный продюсер и режиссер Александр Роднянский пишет, что «всех чемпионов нашего проката последних лет объединяет именно это – категорическое недоверие к насущной реальности в любых ее проявлениях, аутическое ее отторжение. Только фэнтези, фантастика или анимация ставят у нас кассовые рекорды. Все, что можно хоть как-то соотнести с реальной жизнью страны и людей, наши люди, придя в кинотеатр, полностью игнорируют. Все, что связано с социальностью, с реальными, а не мелодраматическими отношениями, если и доходит до экранов, проваливается с треском... Из всего многообразия голливудской продукции наш соотечественник неизменно выбирает исключительно сказки. То же касается и отечественного кино: поток примитивных (на грани с пошлостью) комедий, якобы вовлекающий в себя толпы зрителей, тоже ведь никакого отношения к реальности не имеет»²³. Вывод: российский зритель сразу и безошибочно распознает и отвергает все попытки серьезного разговора с экраном. На наш взгляд, это очень важный сигнал развивающегося по разным причинам в разных социальных средах отстранения и уклонения от, простите за пафос, работы души.

Так что каждая из волн русской эмиграции, и реальной, и в смысле отстранения от происходящего в стране, – это та цена, которую вынуждена была заплатить Россия за резкие переломы в своей истории²⁴. А сегодняшняя эмиграция – это цена, которую Россия платит и будет платить за отсутствие перелома.

Это большая и постоянно увеличивающаяся цена. Какова же реакция власти? Власть не может не знать о ширящемся потоке отъезжающих и об общественных настроениях, но отдает ли она себе отчет в том, что происходит? «Нам необходимо сделать усилие, чтобы талантливым гражданам России не хотелось уезжать за границу», – заявил, еще будучи президентом страны, Дмитрий Медведев. Однако одним усилием здесь точно не обойдешься. Эмиграция – это симптом, а не сама болезнь. Существуют несводимые ножницы между предпочтениями уезжающих (личная безопасность, хорошие школы и детские сады, профессиональные и честные врачи, выполнение экологических стандартов, достойные, трезвые и приветливые соседи и чистый двор – в общем, то, что в совокупности называется *community*) и тем, что им может

22 Трудолюбков М. Я и моя страна... С. 27.

23 Роднянский А. Россияне не хотят видеть реальность на экране // Ведомости. 2012. 22 марта.

24 См.: Межуев Б. Последняя эмиграция? URL: http://www.archipelag.ru/ru_mir/volni/4volna/posled

предложить России. Самым богатым она может предложить изоляцию в «элитных» поселках с охраной (точнее, богатые сами могут изолироваться), то есть фактически жизнь в гетто, предложить же среднему классу и вовсе нечего. Шопоголизма (в связи с расширением возможностей потребления) им уже недостаточно – привыкли, скучно. Среднему классу важен «пакет». У них вполне западные представления о качестве жизни, вот оно, следствие глобализации. Существующая политическая и экономическая система предлагает то, что может, но ее «дары» не имеют решающей цены для уезжающих граждан, а вот того, что ценно для них, система предложить не в состоянии.

Что же касается тех, кто мысленно сидит на чемоданах, то парадокс в том, что чемоданное настроение, то есть самоизоляция от государства, даже выгодна власти: позволяет «спускать пар» (чего, кстати, не было в Союзе ССР) и не создавать критической массы недовольных. И режим пытается менять допущение этого внутреннего ренегатства на невмешательство в политическую жизнь страны.

Отдельная проблема с уезжающими учеными. Широко и официально признано: массовый отъезд на работу за границу талантливых ученых, в том числе и молодых, подрывает потенциал российской науки. Это *реальная* проблема. В настоящее время более 900 тыс. российских ученых работают в США, около 150 тыс. – в Израиле, 100 тыс. – в Канаде, 80 тыс. – в Германии, 35 тыс. – в Великобритании и 3000 – в Японии²⁵. Государство вроде бы отказалось от заведомо критического отношения к собственной научной диаспоре. Однако чисто экономический расчет по-прежнему отвращает молодежь от науки, одновременно подталкивая наиболее образованных и конкурентоспособных выпускников университетов и аспирантур к миграции на Запад. Пока еще тысячи «интеллектуальных работников» из России не оформились в научную диаспору и не интегрированы полностью в западные общества. Однако процесс идет.

В 1995 году Георгий Дерлугьян дал России 10 лет, написав: «Если хотя бы к 2005 г. посткоммунистическая Россия не будет нормализована в качестве хотя бы сегментарной, очаговой демократии, то отток мозгов лишь усугубит ее сползание в Третий мир. Ведь массовый отъезд – не произвольный выбор, а социологическая неизбежность – даже если отдельные специалисты вернуться на родину, то их шансы оставаться именно конкурентоспособными учеными – минимальны»²⁶. Прошло не 10, а 17 лет, ситуация только усугубилась. Дадим себе дополнительные сроки?

Удерживать людей, составляющих нынешнюю волну эмиграции, невозможно, как невозможно и вылечить чемоданную болезнь, сделав разовое усилие.

25 См.: Ускова О. Брейн-хантеры // Ведомости. 2010. 7 мая. Цит. по: Трудолюбов М. Я и моя страна... С. 27.

26 Дерлугьян Г. Брейн-дрейн (Можно или нужно с ним бороться?) // Знание – сила. 1995. № 11. С. 16–21.

У этих людей слишком развито критическое мышление и присутствует собственный опыт. Патриотическая риторика на них просто не действует, а власти они не верят. Людей, которые критически важны для будущего страны, можно удержать не заявлениями, а только и исключительно действиями (если еще не поздно). Наши утекающие на Запад мозги, как частный, но принципиальный случай исхода, отражают, по выражению Дерлугьяна, наше демократическое будущее или его отсутствие. В первом случае брейн-дрейн может оказаться даже преимуществом, не потерей, но выгоднейшим вложением капитала: мозги, отданные на сохранение, причем под высокий процент. Во втором случае внешний мир приобретет интеллектуальную эмигрантскую диаспору, а Россия потеряет большую часть инициативных, самостоятельных и творческих людей, сделавших окончательный выбор в пользу внешней и внутренней эмиграции.

Понимание того, что путь трансформации если и не полностью обречен на провал, то точно долгов (длиннее одной человеческой жизни) и мучителен (так и не придется пожить «хорошей жизнью»), чрезвычайно прочно укоренилось в России и конвертировалось в чувство безнадежности. «Многим кажется, что легче сменить среду, переехав в другую страну, чем пытаться ее менять. Многие давно воспринимают окружающую институциональную среду как неизбежное зло, с которым они вынуждены мириться и играть по ее правилам ровно до тех пор, пока можно будет как-то решить проблему»²⁷. Поэтому связывать большие надежды с самоорганизацией общества в пользу реформ не приходится.

Государство не может изменить самое себя через административные реформы

Итак, как мы видим, бизнес и граждане в качестве движущих сил модернизации страны, увы, отпадают. Остается государство, которое, осознавая существующие проблемы, пытается идти путем административных преобразований. Разве этот путь порочен?

В литературе часто утверждается, что России нужна политическая модернизация, но никто из авторов не дает четкого, исчерпывающего ответа на вопрос, а почему, собственно, России требуется именно политическая модернизация и «малой кровью» – административными реформами – обойтись не получится. Наш ответ: потому что *для экономического успеха России в первую очередь необходимо изменить мотивацию политиков и чиновников*. Современное российское государство, а точнее элиты постоянно и предсказуемо впадают в соблазн проведения административных реформ, пытаясь кардинально изменить экономику страны, не покушаясь при этом на систему в целом.

Как подчеркивал Владимир Гельман, после прихода к власти Владимира Путина приоритеты экономической модернизации на первых порах воплоти-

²⁷ Трудюлюбов М. Достижения: три решения // Ведомости. 2011. 8 июля.

лись в стремление к преобразованиям – в начале 2000-х годов в России были запущены налоговая, пенсионная, земельная и ряд других реформ. Однако вскоре экономические реформы оказались либо свернуты, либо свелись к набору разрозненных и непродуманных мер (подобно проведенной в 2005 году «монетизации льгот») ²⁸. Тем не менее было бы категорически неверно утверждать, что сегодня реформы в России не проводятся вообще. Конечно, реформы идут, и по многим направлениям, однако по всем этим направлениям налицо их главная, определяющая составляющая – административная или кадровая.

Так, сегодня в России идет *военная реформа*, составлена Концепция федеральной системы подготовки граждан РФ к военной службе до 2020 года. Однако одним из важнейших элементов этой реформы является как раз ее кадровая составляющая, при этом официально декларируется, что решение проблемы кадров является одним из основных *стимулов модернизационного реформирования* вооруженных сил и всего оборонного комплекса РФ. Такой подход дает соответствующие результаты: в дискуссии о реформе обсуждаются именно кадровые вопросы – резкое сокращение офицерских кадров, нехватка офицерского состава, невозможность прямого перенесения на российскую почву чужого, пусть даже самого передового опыта кадрового обеспечения ВС. Далее, одной из первоочередных проблем кадровой политики сегодняшней российской армии, требующих неотложного решения, является проблема мотивационно-психологическая, связанная с ударом, нанесенным по патриотическому воспитанию «тремя Д» – деидеологизацией, демилитаризацией, дегероизацией – в начале 1990-х.

Декларируется, что в условиях *подлинной модернизации* и резкого скачка уровня технической оснащенности ВС, роста потребности в хорошо подготовленном персонале во всех звеньях военной сферы, от исследовательских центров до передовой, сама жизнь указывает на необходимость существенного *повышения финансирования кадровой составляющей* ВС РФ. Для успешного решения кадровой проблемы по количеству и качеству в обновленной армии только на зарплату (в том числе для увеличения и выравнивания выплат рядовым военнослужащим как по найму, так и по призыву) потребуется сумма, эквивалентная сегодня 30 млрд долл. в год. Такова «честная цена» реальной модернизации, и на этом придется не экономить ²⁹. Как видим, предлагаемое решение предельно просто: дайте больше денег – будут лучшие кадры – кадры решат проблемы российских вооруженных сил.

Еще большее внимание – по крайней мере, гражданского населения – привлечено сегодня к завершившейся в конце 2011 года реформе Министерства внутренних дел. Еще в свою бытность президентом России Дмитрий Медведев заявил, что это, «может быть, *самая радикальная реформа за последние деся-*

28 См.: Гельман В. Тулик авторитарной модернизации // Pro et Contra. 2009. № 5–6.

29 См.: www.nvo.ru (Москва, 8 апреля 2011 года).

тилетия». Помимо переаттестации сотрудников и преобразования милиции в полицию реформа предполагает изменение структуры министерства и порядка отбора кандидатов для службы. Кадры, кадры...

Переаттестация сотрудников МВД проходила в России с 1 марта по 1 августа 2011 года. Всего в рамках этого процесса было уволено 183 тыс. человек, в том числе около половины генералов МВД (143); еще 21 генерал не прошел аттестацию. Согласно планам после переаттестации количество сотрудников МВД должно сократиться на 22% и составить 1,106 млн человек. Такие аттестации весьма напоминают знаменитые и неоднократно описанные в художественной литературе «чистки» 1920-х годов, вызывавшие дрожь у совслужащих.

По мнению Медведева, «цель аттестации достигнута, а структура и численность органов внутренних дел на сегодняшний день оптимальна». Народ активно придумывает анекдоты о переименовании милиционеров в полицейских, однако, по мнению политолога Алексея Макаркина, кадровые перестановки затронули ключевые фигуры в ведомстве: «Если скептики реформы говорили о том, что кадровые изменения проявляются лишь в увольнении пенсионеров и каких-то не очень существенных перестановках на региональном уровне, то сейчас свои посты оставили ключевые фигуры в ведомстве, уровень влияния которых сопоставим с влиянием, оказываемым министром Нургалиевым»³⁰. И опять идея проста: нужны «правильные» (кадровые!) реформы – нужно не увольнять пенсионеров, а бить по большим фигурам. И проблемы решатся.

Наконец, в конце 2000-х был запущен проект партии «Единая Россия» – «Кадровый резерв – профессиональная команда страны», а также создан Кадровый резерв Президента России. Основная задача проектов заключалась в том, чтобы вырастить для ближайшего будущего страны новых руководителей предприятий и государственных структур, при этом руководителей социально ориентированных, грамотных и инициативных. Эта чисто кадровая инициатива, громко анонсированная самим президентом, первоначально действительно вызвала некий ажиотаж: многим чиновникам и бизнесменам было лестно быть причисленными к «клубу избранных». Однако инициатива по созданию «кадрового резерва» довольно быстро сошла на нет, оказавшись очередной *ad hoc* кампанией³¹.

Эти и другие многочисленные примеры свидетельствуют о повторяющихся попытках федеральной исполнительной власти решить накопившиеся проблемы в рамках, что называется, собственного понимания – через выращивание/рекрутирование профессиональных и грамотных кадров и отторжение неграмотных и замаравших себя. Ключевой же целью большой «кадровой игры» является решение не решаемой в принципе задачи: на выходе необхо-

30 INTERFAX.RU, 11 июня 2011 года.

31 См.: Гельман В. Тупик авторитарной модернизации.

димо получить армию грамотных, профессиональных, неподкупных, креативных – и при этом послушных и лояльных режиму – кадров. «Кадровая игра» – это и есть значимая составляющая авторитарной модернизации, как определяет ее Владимир Гельман, «успешного реформирования экономики и социальной сферы России при сохранении статус-кво во внутренней политике»³². Увы, без шансов на успех.

Между тем к стратегическому успеху, впрочем, не гарантированному, Россию могут привести только крупномасштабные политические изменения государства. Однако именно они связаны и с издержками, и с многочисленными рисками и опасностями. Административные же реформы не делают «сильно больно» – но они и не решают проблем, они их лишь откладывают и накапливают.

Существующая модель государства не может позволить себе инновации

Необходимость политических (а не административных) реформ объясняется и тем, что существующая ныне модель государства в России не может позволить себе инновации – ни в экономике, ни в политике, ни в социальной сфере. В этом нет злого умысла (это просто имманентное свойство модели), но нет и случайности. Дело в том, что инновации выступают реальной угрозой политической стабильности, а это главный «укреп» современного российского государства.

Сегодня сохранение своей позиции в политической и административной системе чиновники как федерального, так и регионального уровня напрямую связывают с сохранением существующего положения вещей. При этом поддержание политической стабильности приравнивается к «высшему благу» и безусловному приоритету. Так, предельно ясна позиция мэра Москвы Сергея Собянина, пытающегося убедить нас в том, что «сегодняшней ситуацией надо дорожить, потому что она означает стабильность развития страны, стабильность развития региона. Ну, посмотрите, что происходит в других странах, к примеру, в США. Как только президент теряет большинство в сенате или конгрессе, он становится недееспособным, а страну начинает лихорадить. Но Россия еще не до конца встала на ноги. И если к существующим проблемам добавить политический кризис управления, боюсь, мы потеряем страну»³³. Позиция ценна своей предельной ясностью, однако она отражает полное непонимание того, как и зачем работают институты в демократическом государстве, а также того, как они связаны с развитием общества.

В целом проблема состоит в том, что существующая в России модель государства ставит политические и экономические элиты в ситуацию, когда, при прочих равных, инновации (любого рода) создают слишком много угроз поли-

32 Гельман В. Тупик авторитарной модернизации.

33 Собянин С. «Никого не покрываю!» // Аргументы и факты. 2011. 30 нояб. – 6 дек.

тической стабильности. Необходимо же прийти к модели, при которой политическая стабильность и экономические инновации не подрывают существование друг друга. Прежде всего, потому, что любые инновации – это перераспределение экономических ресурсов и политической власти. Те, кому инновации потенциально угрожают, естественным образом им сопротивляются. Например, в России часто говорят о сопротивлении определенной части чиновников, чье благополучие сегодня строится на коррупционных доходах. Менее очевидно то, что *инновации, являясь, по сути, перераспределением экономических ресурсов и политической власти, создают стимулы для развертывания политической конкуренции*. Если старые правила выгодны одной политической группе, а другая пытается их изменить путем, например, принятия новых законов, то имеет смысл бороться за влияние в парламенте. Если же основой стабильности политической системы является отсутствие публичной политической конкуренции (как в России), то сами принципы организации такой системы противоречат инновациям. Другими словами, *существующая модель государства просто не может позволить себе инновации*.

В самом деле, как замечает Петр Ореховский, «любая крупная реальная инновация, задевающая интересы основных политических игроков, не находит даже поля для обсуждения. <...> Многочисленные продолжающиеся реформы и государственные программы являются по сути имитационными. В их основу положены “правильные” идеи о необходимости инновационного пути развития, но не более того, поскольку реальные структурные реформы не просто игнорируют часть интересов, но наносят вред положению отдельных социальных субъектов. Поэтому программы и законы принимаются, реализуются... и ничего не меняется. Да и не должно измениться»³⁴.

По словам Сергея Гуриева, «мы попали в такое политическое равновесие, где политической элите инвестиционный климат не очень нужен. Ведь для улучшения инвестиционного климата нужно сделать российскую экономику более конкурентной, менее коррумпированной, более открытой и прозрачной, и это, конечно, снизит вероятность того, что сегодняшняя политическая элита останется у власти. (И уж точно сократит тот самый размер куска, который ей достается – пусть даже и при том, что пирог будет расти.) И в этом смысле политическое равновесие устроено так, что сам сценарий статус-кво, сценарий, где цены на нефть остаются высокими, где государство доминирует в экономике, а у политической элиты остается большой кусок пусть и не растущего “пирога”, является для нее более привлекательным. И в этом смысле стимулов для повышения конкуренции, улучшения инвестиционного климата, интеграции в глобальную экономику у российского политического класса, наверное,

34 Ореховский П. Модернизация и особенности российской демократии // Общество и экономика. 2010. № 8. С. 47

немного»³⁵. Важное дополнение делает Владимир Гельман: «Главное для Кремля сегодня – не столько сохранить собственную поддержку в глазах общества, сколько исключить возможность массовой поддержки любых возможных альтернатив нынешнему порядку вещей»³⁶.

Подробный теоретический анализ того, почему во многих странах стратегии элит, направленные на сохранение неэффективных институтов (правил игры), являются, с одной стороны, обычно рациональными, а с другой – всегда разрушительными для общества, можно найти в исследованиях экономистов Дарона Асемоглу и Джеймса Робинсона. В более популярной форме результаты их исследований были изложены в ставшей бестселлером (по рейтингу New York Times) книге с интригующим названием «Почему разрушаются государства»³⁷.

Проблемы России не уникальны

Как признает современная экономическая наука, в силу зависимости от предшествующей траектории развития (*path dependence*) на уровне государства экономикой могут отбираться и быть устойчивыми и неоптимальные варианты экономических и политических правил игры. Причем устойчивыми они могут быть «слишком долго» – в том смысле, что проблемы будут не решаться, а *накапливаться* и впоследствии могут привести к экономическому, политическому и социальному взрыву. В российских условиях последствия функционирования неэффективной государственной модели сглаживаются доходами от энергоресурсов и возможностью «проесть» то, что было накоплено в прежние годы, – а это военная мощь, высокий уровень образования населения, бесплатно полученное многими жилье, наличие системы здравоохранения и т.п.³⁸

Сергей Гуриев и Олег Цывинский, утверждая, что «российское политическое равновесие таково, что политическая элита не заинтересована в переменах», подчеркивают, что в этой реальности нет ничего специфически российского. Во многих странах элиты отказывались от перемен в пользу собственно политического выживания. «Если выход на высокие темпы роста связан с утратой контроля над экономикой (из-за приватизации, дерегулирования, укрепления верховенства закона и стимулирования конкуренции), то элита может опасаться ослабления и в конце концов полной потери власти. В этом

35 Гуриев С. Перспективы российской модернизации: станет ли Россия Южной Кореей? 2011. URL: <http://www.victor-biryukov.ru/roundtable7>

36 Гельман В. Без страховки. Кризис легитимности власти и спрос на перемены // The New Times. 2011. 16 мая (N 16). URL: <http://newtimes.ru/articles/detail/38803/>

37 См.: Acemoglu D., Robinson J. Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. Crown Business Publisher, 2012.

38 Игорь Николаев, директор Департамента стратегического анализа компании ФБК, оценил, что за 2000-е годы российская экономика получила 1,6 трлн долл. от экспорта нефти, нефтепродуктов и газа, в пять раз больше, чем за 1990-е. URL: <http://finam.fm/archive-view/6115/>

случае правящая элита предпочтет скорее остаться во главе стагнирующей экономики (имея большую долю меньшего пирога), нежели рисковать потерей власти (и лишиться всякой доли в большом пироге)»³⁹.

О необходимости создания политических условий для экономической модернизации и развития свидетельствуют результаты множества исследований. Более того, совершенно явно подтверждается *примат*, или *первичность*, политики и императивность создания политических стимулов для развития. Без этого, как указывают Брюс Буэно де Мескита и его соавторы в известной книге «Логика политического выживания» («The Logic of Political Survival»), «хорошая политика с точки зрения страны может быть плохой политикой с точки зрения властей, и наоборот»⁴⁰. При этом проблемы России оказываются удивительно похожими на проблемы стран со сравнимым уровнем экономического и политического развития.

В начале 2000-х годов Отдел по международному развитию правительства Великобритании (*The British Government's Department for International Development*) провел масштабное научно-практическое исследование под названием «Драйверы изменений», направленное на изучение факторов, препятствующих экономическим реформам и модернизации. Было проведено более 20 отдельных страновых исследований на материалах развивающихся стран (включая четыре государства постсоветского пространства – Россию, Украину, Грузию и Киргизию, а также Нигерию, Анголу, Бангладеш, Боливию, Гану, Кению, Малави, Мозамбик, Пакистан, Сьерра-Леоне, Танзанию, Уганду, Йемен и Замбию), и в результате удалось сформулировать некоторые весьма полезные выводы общего характера⁴¹. Оказалось, что практически независимо от того, какие экономические стратегии реализовывались в конкретных странах (в отношении прав собственности, регулирования, приватизации, снижения тарифов и борьбы с коррупцией), результаты их сильно зависели от характеристик и свойств политического процесса и процесса управления. Конечно, эти процессы различались по странам весьма существенным образом, однако в большинстве стран, включая и Россию, наличествовали и некоторые схожие характеристики, а именно:

- широкое распространение патримониализма, патрон-клиентских отношений, «касикизма» (*caciquismo*), что в целом понимается как доминирование персонализированной политики и персонализированных властных отношений;

39 URL: http://www.vedomosti.ru/opinion/news/1376015/kogda_konchatsya_dengi

40 Цит. по: Гуриев С., Цывинский О. Логика политического выживания // Ведомости. 2011. 27 сент. См. также: Bueno de Mesquita B., Smith A., Siverson R. M., Morrow J. D. The Logic of Political Survival. Cambridge, MA: MIT Press, 2003. P. 536.

41 См.: Dahl-Østergaard T., Unsworth S., Robinson M. Lessons Learned in the Use of Power and Drivers of Change Analyses in Development Cooperation // Review Commissioned by the OECD DAC Network on Governance (GOVNET), Final Report (Paris, OECD), 2005.

- распространение коррупции, «захват государства», доминирование элит и другие формы существования «теневых государств»;
- низкий уровень «государственности»⁴² при часто деморализованной и политизированной бюрократии и неавтономных судебной власти и военных;
- ограниченный политический спрос на институциональные реформы с целью улучшения условий для развития, управляемости и предоставления услуг;
- персоналистские политические партии (например, 80 зарегистрированных в Киргизии или 30 в Нигерии на выборах 2003 года), слабые или даже бес-силые, фрагментированные организации гражданского общества (хотя и с неким декоративным потенциалом давления на власть);
- поверхностные, слабые или сомнительные обязательства в отношении выработки общей национальной экономической стратегии или набора ясных социально-экономических задач для стимулирования экономического роста и борьбы с бедностью;
- ограниченная «политическая воля» лидеров или даже ее отсутствие.

Более того, во многих отчетах (особенно по африканским, южноазиатским и латиноамериканским странам) выражен отчетливый скепсис не только в отношении политического *спроса* на рост и развитие, но и в отношении его *подлинности*, а также *достоверности* обязательств политиков и чиновников.

О политической воле и роли лидеров

В исследованиях сделан важный вывод о том, что *политическая воля* (или обязательства в отношении реформ) – это не качество «хороших» или «плохих» лидеров, но скорее вопрос институциональный. О «политической воле» следует размышлять как о способности или функции, возникающей в результате действия таких факторов, как историческое наследие, внешние и внутренние угрозы, национализм, консенсус элит относительно целей национальной политики и, что крайне важно, политические стимулы и ограничения, связанные с институтами государства. Так что, хотя личность и ее характеристики, безусловно, важны, политическая воля – это зависимая переменная, объясняемая целой комбинацией факторов – угроз и опасностей, институциональных ограничений и возможностей, идей и интересов, а также структурой альтернатив, которые имеет элита. Подчеркнем, что такой подход к пониманию политической воли критически важен для России, где разговоры о ней чрезвычайно популярны, но обычно сводятся исключительно к характеристикам личностных качеств того или иного политика.

Вроде бы все согласны с тем, что успех преобразований в России напрямую зависит от того, насколько сильно у политических лидеров и бюрократии

42 См.: Fukuyama F. State Building. Governance and World Order in the Twenty-First Century. L.: Profile Books, 2004.

стремление проводить реформы, и мы можем повторить вслед за Игорем Буниным: «...успех преобразований зависит от наличия у власти политической воли»⁴³. Или, по образному выражению Евгения Гонтмахера, «Путин и Медведев должны сами себе вырезать аппендикс, без наркоза... Эти два человека держат два ключа от начала модернизации. Они должны быть вставлены и запущены. И нужно сделать так всем вместе, чтобы Медведев и Путин почувствовали, что они, начав эту модернизацию, ничего не потеряют»⁴⁴. Иными словами, *нужно так модернизировать политическую систему, чтобы руководство не просто не проиграло, но и лично выиграло*. Вопрос в том, как это сделать.

Здесь нам представляется крайне важным подчеркнуть, что проблема принципиально не решается путем избрания (назначения) хороших, честных лидеров. Это наглядно продемонстрировали еще 1990-е. Вот мнение Георгия Сатарова, президента Регионального общественного фонда ИНДЕМ: «Двадцать лет назад мы полагали, что надо просто пересесть из неправильного поезда в правильный, с правильным машинистом»⁴⁵. Но, во-первых, новым, «хорошим» политикам – «правильным машинистам» – просто неоткуда взяться в сколько-нибудь значительном количестве. Во-вторых, если политическая система награждает тех, кто играет по ее правилам, то неизбежно самые честные политики, если только они желают оставаться у власти, будут вынуждены адаптироваться к условиям системы. В-третьих, и это самое важное, России необходима политическая система, устойчивая к смене политического курса, к смене политических лидеров. Политическая система должна быть такой, чтобы позволять государству брать на себя долгосрочные «добросовестные» обязательства – *credible commitment*. Инвесторы должны быть уверены, что государство будет выполнять свои обещания.

Что задает политическую волю к реформам?

Как возникают благоприятные для решения задач развития комбинации факторов и институтов? Сегодня исследователи склоняются к тому, что политики сделают «правильный» институциональный выбор *только в том случае, если они действуют в условиях чрезвычайных ограничений*. В нормальных же, обычных условиях политические стимулы не подвигнут политиков ни к выдвижению целей больших экономических преобразований, ни к созданию механизмов, посредством которых политики (принципалы) могли бы наблюдать и контролировать чиновников (агентов), решающих связанные с достижением этих больших целей задачи. Вывод таков: должны сложиться особые *ограничения*, которые затрудняют сохранение статус-кво для политиков, а также *стиму-*

43 Бунин И. Успех преобразований зависит от наличия у власти политической воли. URL: <http://www.politcom.ru/article.php?id=10146>

44 Гонтмахер Е. Реальное время // Финанс. FM. 2012. 18 июля.

45 Сатаров Г. Политические реформы: создание нового государства или видоизменение старого? URL: <http://www.liberal.ru/articles/5070>

лы, которые заставят их строить новые институты для достижения цели экономической трансформации.

На примере сравнительно-исторического анализа семи стран Северо-Восточной и Юго-Восточной Азии Р. Донер, Б. Ритчи и Д. Слейтер показали, что политические элиты будут строить такие институты только в том случае, если они находятся «под дулом трех различных орудий» одновременно. Что это за «орудия»? Во-первых, жесткие бюджетные ограничения при отсутствии легко извлекаемых источников доходов; во-вторых, серьезные угрозы безопасности и, в-третьих, большая вероятность того, что любое ухудшение жизненных стандартов населения вызовет неуправляемый массовый протест. При этом внешняя угроза должна быть по-настоящему серьезной – авторы имеют в виду такие ситуации, когда внешние силы реально угрожают не только захватить часть территории страны, но и вообще покончить с данным государством как с суверенным политическим субъектом. Такие условия и отражают суть «системной уязвимости», которая стимулировала элиты Южной Кореи, Тайваня и Сингапура решать проблемы обязательств, координировать действия государственных и частных акторов и решать стратегические экономические задачи⁴⁶.

Таким образом, если бы политические лидеры не стояли перед лицом всех трех «орудий» одновременно, рискуя потерять всё, они бы пошли менее сложным путем, чтобы остаться у власти. Такие лидеры, как Пак Чжун Хе в Южной Корее, Ли Куань Ю в Сингапуре и Чан Кай Ши на Тайване, возглавили процесс трансформации своих государств потому, что были более жестко *связаны ограничениями*, а вовсе не потому, что были более талантливы или имели более «добрые намерения» по сравнению с их коллегами в других государствах развивающегося мира.

В отсутствие источников доходов элитам этих стран пришлось согласиться на создание и признание правил игры (институтов), необходимых для экономической модернизации. Только так можно было ответить на внешние вызовы, не создавая условий для неконтролируемых протестов населения. Вряд ли эти государства пошли по такому пути развития в силу того, что на элиты оказывалось давление со стороны населения, – политические режимы здесь носили явно авторитарный характер. Однако, хотя многие социальные группы во всех трех государствах были подчинены верховной элите политически или даже подвергались жестким политическим репрессиям, они не игнорировались экономически: население всегда получало компенсации за политическую маргинализацию. Беда в том, что если у государства имеются доходы от природных ресурсов или же другие формы ренты, как у России, то компенсировать населению все что угодно можно и не вкладываясь в развитие экономики.

Получается, что модернизационные стратегии, предусматривающие необ-

46 См.: Doner R. F., Ritchie B. K., Slater D. Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective // International Organization. 2005. N 59. P. 327–361.

ходимые для их реализации реформы, могут появиться в России в результате соглашений (пактов) между конфликтовавшими ранее элитными группами в том случае, если возникнут условия и стимулы для такого сотрудничества. Какими же могут быть эти условия и стимулы в России и как новые элитные коалиции могут нарушить существующее разделение власти? Тем более при сохранении возможности еще долгие годы решать любые проблемы, используя доходы от природных ресурсов?

В целом сравнительные исследования свидетельствуют о том, что только интенсивная и прямая внешняя угроза может «гальванизовать» российские элиты и побудить их к созданию коалиций для реформ. Очень многие зарубежные исследователи рассматривают внешнюю угрозу как *необходимое условие* для развития государства при различной степени надежности обязательств элиты в отношении развития⁴⁷. С этими выводами согласны и российские ученые: «...без серьезных угроз своему положению, власти и богатству (а нередко свободе и жизни) в виде грядущих экономических потрясений, войн, восстаний и массовых акций протеста она не готова менять мотивацию и что-либо перестраивать в сложившейся и вполне устраивающей ее системе государственно-общественного устройства. Лишь надвигающиеся опасности потери власти и личного благополучия, пробуждающие инстинкты собственного выживания, способны подвигнуть представителей правящей элиты к модернизации страны. Именно в самосохранении состоит главная мотивация элиты»⁴⁸.

Поможет ли кризис?

Согласно Владимиру Маю, основными компонентами экономической политики современной России являются обеспечение политической и социальной стабильности как условие *sine qua non* и постепенное повышение роли государства как источника этой стабильности⁴⁹. Соответственно, Май приходит к следующим выводам: «в России на модернизацию нет спроса»⁵⁰ и спасти Россию может только «тяжелый кризис с решительным и безвозвратным падением цен на нефть и газ»⁵¹. Алексей Кудрин также считает, что кризис создает условия для модернизации⁵². Герман Греф, выступая в апреле 2010 года на XI Международной научной конференции НИУ ВШЭ по проблемам развития экономики и общества и процитировав известные слова Шумпетера о кризисе

47 См., например: Doner R. F. et al. Op. cit.

48 Модернизация России как условие ее успешного развития в XXI веке. С. 15.

49 См.: Май В. Новая модель социально-экономического развития России: подходы к проблеме. Документ экспертной группы по обновлению Стратегии-2020 «Новая модель экономического роста. Обеспечение макроэкономической и социальной стабильности» от 25 февраля 2011 года. URL: <http://www.gosbook.ru/node/16864>

50 URL: <http://www.kasparov.ru/material.php?id=4BFE6694F34BF>

51 URL: <http://www.rosbalt.ru/2010/05/26/740108.html>

52 См.: Кудрин: кризис способствует модернизации экономики. URL: <http://www.sbrf.ru/common/img/uploaded/sbjr/10-05/060-062.pdf>

как «времени креативного разрушения», заявил, что «кризис, который мы наблюдали последние полтора года, оказал очень благоприятное воздействие на мировую и российскую экономику, в различных секторах мы видим существенное оздоровление»⁵³. В качестве примеров «оздоровления» и успешной модернизации Греф привел предприятия металлургического комплекса и банковский сектор, где, по его мнению, прекрасно выполняется важнейшее условие модернизации – высокий уровень конкуренции.

Будучи оптимистами, мы считаем, что ситуацию можно изменить не только дождавшись обрушения страны в тяжелый кризис, но и путем стратегической модификации политических стимулов. Именно политическая модернизация должна создать политическую систему, способную преодолевать сопротивление тех, кто выигрывает от текущей экономической и политической ситуации (так называемых текущих победителей). Напротив, если существующая политическая система будет оставаться неспособной препятствовать блокированию модернизационных изменений теми, кто предпочитает статус-кво, нас ожидает стагнация.

Таким образом, в настоящее время внутреннего запроса на политическую модернизацию со стороны государства мы не обнаруживаем – присутствует лишь понимание отставания России и связанных с этим внешних угроз, на которые политическое руководство пытается дать ответ в рамках существующей государственной модели. Однако вызовы извне должны быть дополнены конструктивным политическим давлением изнутри, чтобы для руководства страны модернизация и инновации стали выгодны политически. Упрощенно говоря, должна возникнуть ситуация, при которой политики вознаграждаются возможностью оставаться у власти в обмен на успех адаптации страны к новым вызовам. Только тогда политические и экономические элиты будут мотивированы создать новую модель государства и новые формы отношения государства и бизнеса. А пока разработчики проекта «Стратегия-2020» констатируют: «Плохой бизнес-климат обусловлен отсутствием у чиновников и у ведомств стимулов к тому, чтобы решать проблемы бизнеса и создавать условия для экономического развития»⁵⁴. Повторим, что при существующей в стране политической системе такие стимулы появиться не могут.

53 Греф Г. Выступление на X Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества 8 апреля 2010 года. Москва, НИУ ВШЭ.
URL: <http://www.hse.ru/ru/news/7019414.html>

54 Яковлев А.А. Что государство может сделать для поддержки успешных средних компаний : Тезисы выступления на Втором конгрессе «газелей».
URL: https://www.hse.ru/data/2011/05/30/1212649628/Tezisu_A_Yakovlev_May_2011.pdf

ГЛАВА 4

ВЫЗОВЫ ГЛОБАЛИЗАЦИИ ДЛЯ РОССИИ КАК ВЕЛИКОЙ ДЕРЖАВЫ

*(Россия) становится все менее значимой
и с точки зрения ее политической силы,
и с точки зрения привлекательности ее
рынка.*

Нуриэль Рубини, Иан Бреммер.

Май 2012 года¹

Если российская экономика и политическая система страны и в самом деле оказались в «плохом» устойчивом состоянии (эквilibриуме), то изменить ситуацию могут только внешние по отношению к системным игрокам воздействия (угрозы, толчки или кризисы). Это означает, что стимулы для модернизации задаются извне – необходимостью реагировать на внешние вызовы. Мы считаем, что для российских элит в качестве такого рода значимой внешней угрозы может выступить осознание необходимости реагировать на вызовы глобализации для сохранения и поддержания статуса великой державы. Между тем российские элиты до сих пор пребывают в убеждении (и демонстрируют это убеждение своими действиями на внешней арене), что статус великой державы обеспечен России априори – самым набором тех исключительных качеств, которыми обладает страна.

В современной мировой системе суверенное государство может быть великой державой в области ядерного оружия или природных ресурсов, но не являться таковой в области обычных вооружений, экономики и высоких технологий. Как заметил А.В. Торкунов, «не стоит толковать идею многополярности упрощенно. Пора преодолеть сам тип внешнеполитического мышления в плоскости как бы одной “шахматной доски” (или хуже – одного “бильярдного стола”). Новая множественность мировых полюсов – не то же самое, что битва более двух “ферзей” в одной международной игре. Сама “игра” идет в разных измерениях: экономическом, военно-стратегическом, геополитическом, дипломатическом, культурно-идеологическом, коммуникационном и т.д. И в каждой такой “плоскости” – свои ведущие “игроки» свои правила и закономерности»².

Важно понимать (и это имеет непосредственное отношение к российской ситуации), что статус великой державы никогда не базировался исключительно

1 Цит. по: <http://mn.ru/oped/20120604/319732691.html>. В оригинале: «...it is becoming increasingly less relevant – as a political power or as an attractive emerging market» (<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b9cb5870-a975-11e1-9772-00144feabdc0.html>).

2 Современные международные отношения : учебник / ред. А. Торкунов. М. : РОССПЭН, 1999. С. 5–6.

но на обладании большим объемом материальных ресурсов, он был тесно связан с понятиями легитимности и власти. Конечно, государство может претендовать на статус великой державы, однако это *членство в «клубе великих» является социальной категорией, подразумевающей признание другими этого статуса: как другими членами «клуба», так и малыми и более слабыми государствами, признающими легитимность и власть тех, кто располагается на вершине международной иерархии*. Отметим, что государства, теряющие экономическую и военную мощь, часто склонны думать, что их роль может оставаться исключительной в силу действия культурных и идеологических факторов. Однако такое бывает крайне редко.

Проблема глобализации и потеря статуса «преследуют» Россию, как и все другие большие современные государства мира, и бежать от них некуда. Власть экономики и технологий – а это и есть глобализация – распространилась по всему миру, и это означает, что решения, которые принимаются в одной стране или в одном регионе мира, немедленно сказываются на том, что происходит в других странах и регионах. Глобализация привела к беспрецедентному, хотя и социально и территориально неравномерному процветанию. Она же может порождать и не сравнимые с прошлым по масштабу кризисные явления. Вне зависимости от нашего отношения к ней глобализация неизбежна, и следует, таким образом, думать не о том, как России уклониться от глобализации, но о том, как ей «вписаться» в глобализацию наиболее выгодным для себя образом.

«Уроки» глобализации

Глобализация – это чрезвычайно сложное, спорное и противоречивое понятие, используемое для описания многомерного процесса нарастающей экономической, политической и социальной взаимозависимости национальных государств и их граждан. Отношение к ней и оценки ее воздействий полярны: одни не критически превозносят достижения и потенциал глобализации, другие видят в ней источник всевозможных бедствий. Например, Зигмунт Бауман, известный британский социолог, полагает, что глобализация «разобщает не меньше, чем объединяет»³. То, что сегодня случается в одной части планеты, не только немедленно становится известно всему миру, но и потенциально влияет на благополучие всех. Процесс глобализации неизбежно затрагивает каждого из нас, но одни видят в нем шанс и возможности, а другие – новую, более изощренную форму эксплуатации или «прикрытие имперских амбиций и планов США, направленных на установление мирового господства»⁴.

В контексте нашей работы наиболее важными являются четыре широко признанных положения о последствиях современной глобализации. Если эти поло-

3 Бауман З. Глобализация: последствия для человека и общества. М.: Весь Мир, 2004. С. 9.

4 Арсеенко А. Глобализация как она есть на пороге XXI века // Социология: Теория, Методы, Маркетинг. 2010. № 4 (октябрь–декабрь). С. 114–137.

жения верны, то они явно указывают на то, что *при сохранении текущих тенденций относительное положение России в мире будет быстро ухудшаться*. В современном мире, «чтобы оставаться на месте, нужно очень быстро бежать»⁵.

Во-первых, в условиях глобализации экономическая конкуренция выходит на принципиально новый уровень. Национальные экономики становятся все более зависимыми как друг от друга, так и от кризисов и потрясений глобального рынка. Все больше людей разделяют мнение, которое пропагандирует, в частности, Томас Фридман и согласно которому мир вступил в новую стадию глобализации, принципиально отличающуюся от предыдущих стадий. В системе координат Фридмана глобализация 1.0 началась с открытия Нового Света Колумбом, а ее основными движущими силами были государства. Глобализация 2.0, которая продолжалась примерно с 1800 по 2000 год, была связана в основном с появлением и распространением по миру многонациональных и транснациональных компаний. Глобализация 3.0 началась приблизительно в 2000 году в результате внедрения ряда принципиальных технологических новшеств, прежде всего информационно-коммуникационных технологий. Фридман считает, что уникальность современной ситуации состоит в том, что даже небольшие компании впервые за всю историю человечества получили возможность сотрудничать и конкурировать на мировом рынке в качестве полноценных и полноправных производителей и потребителей товаров и услуг. Интернет и другие информационно-коммуникационные технологии принципиально упростили разделение труда в масштабах всей планеты, которая превращается в своего рода единую производственную площадку. «Именно в таком тройственном слиянии: новых игроков, нового поля, на котором они оказались, новых практик и методов горизонтального сотрудничества, которые они начали вырабатывать, – я усматриваю важнейший фактор глобальной экономики и политики начала XXI века... Можно с уверенностью ожидать, что местом зарождения следующего поколения инноваций станет вся поверхность Плоской планеты. Вовлеченность населения земли во всевозможные типы инновационной деятельности будет иметь масштаб, с которым мы просто никогда не сталкивались»⁶.

Во-вторых, глобализация дает преимущество не просто тем, кто продает инновации остальному миру, но *прежде всего* тем, кто делает это наилучшим образом. «Середнячки» остаются далеко позади. Глобализация и связанные с ней технологии усиливают эффект «победитель получает все»: *даже небольшая разница в качестве и привлекательности товаров и услуг приводит к значительному и все увеличивающемуся разрыву между лидерами рынка и «середнячками»*. Обратной стороной новых возможностей для разделения труда становится повышенный риск и концентрация успеха у лидеров конкуренции. В условиях глобализации даже небольшое изначальное преимущество лиде-

5 Carroll L. Alice through the Looking Glass. Oxford : Oxford University Press, 1872. P. 39.

6 Цит. по: Friedman T. L. The World is Flat: a Brief History of the Twenty-First Century. L. : Revised Edition Macmillan, 2007. P. 211.

ров инноваций по сравнению с компаниями второго эшелона транслируется в громадные различия в их прибыльности. А это значит, что у компаний-лидеров появляется еще больше возможностей для расширения своей доли рынка за счет конкурентов. Успех закрепляется за лидерами, производящими наиболее востребованные инновации.

В-третьих, в глобальной экономике все большую значимость приобретает эффект, который Нассим Талеб образно назвал масштабируемостью. Это явление, при котором прибыли от вложений в производство определенных продуктов скачкообразно растут с увеличением рынка (масштаба) продаж. Масштабируемыми являются вложения в новые открытия, инновационные технологии, компьютерные программы, дизайн и т.д. У таких вложений чрезвычайно высока степень неопределенности положительного результата и, соответственно, высоки общие фиксированные и невозполнимые издержки на разработку успешного продукта и крайне низки издержки на производство дополнительных единиц продукции после того, как создан успешный опытный образец. При наличии институтов защиты интеллектуальной собственности компания – разработчик нового продукта может получать значительную дополнительную прибыль с каждой проданной единицы, даже не участвуя непосредственно в производстве. Например, после того как компания разработала новый продукт, его производство может быть организовано другой компанией в одной из стран с дешевой рабочей силой. Чем больше масштаб рынка, тем большими могут быть прибыли для компании-разработчика. Именно в этой игре пока весьма преуспевают США. Далее, говоря о США, Талеб замечает: «...глобализация позволила Соединенным Штатам специализироваться на креативе, на производстве концепций и идей (то есть на “масштабируемой” составляющей продукции) и посредством экспорта рабочих мест выделить менее масштабируемые компоненты и передать их тем, кто рад получать почасовую плату. Дизайн ботинка – более прибыльное дело, чем производство ботинка: фирмы “Найк”, “Делл” и “Боинг” получают деньги за идеи, организацию и использование своих ноу-хау: в то время как субподрядные фабрики в развивающихся странах выполняют “обезьянью” работу, инженеры в государствах с высоким уровнем культуры и образования делают сухие технические расчеты. Американская экономика крепко “завязана” на генерацию идей, поэтому сокращение числа производственных мест сочетается с повышением жизненного уровня»⁷.

В-четвертых, общемировой тенденцией становится растущая неспособность современного суверенного государства контролировать процессы глобализации, а тем более управлять ими, даже самые большие государства оказываются в зависимости от ее рыночных сил. Создание межнациональных объединений (прежде всего Европейского союза) было в какой-то степени по-

7 Талеб Н.Н. Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости. М.: Коллибри, 2009. С. 71–72.

пыткой менее крупных государств ответить на вызовы глобализации через укрупнение рынка – но и эти рынки оказались недостаточно велики для того, чтобы противостоять рынку мировому. Это наглядно проявилось в 2010–2011 годах. Даже США недостаточно велики для того, чтобы господствовать в глобальном мире ни политически, ни тем более экономически.

В глобальном мире экономические приоритеты и тенденции меняются все быстрее и все больше зависят от того, что происходит за пределами даже самых больших национальных экономик и межнациональных объединений. На национальном уровне делать экономические прогнозы и принимать решения на основании прошлых трендов становится все более трудным и непродуктивным занятием, даже при быстро растущих возможностях вычислительной техники. Особенно же значим тот факт, что основными производителями новых продуктов и технологических инноваций являются компании, работающие на мировом рынке. Именно рыночные силы глобального характера определяют предложение и спрос на новые продукты и технологии. Отнюдь не суверенные государства или их межнациональные объединения, а глобальный рынок производит подавляющее большинство новых конкурентных продуктов (то есть инноваций). У современного суверенного государства уже недостаточно ресурсов для того, чтобы конкурировать с мировым рынком за влияние на национальную экономику. Суверенное государство уже просто технически не в состоянии заменить собой глобальный рынок или же отгородить от мира свою экономику, не превращаясь при этом в Северную Корею.

Вывод (и даже своего рода рекомендация), вытекающий из сказанного выше, казалось бы, прост: в современном мире для достижения успеха государству необходимо быть способным к кооперации, в том числе с мировыми лидерами, а также критически важно быть открытым для инвесторов, то есть создавать привлекающие их условия.

Великие державы вынуждены выстраивать альянсы

В 2000-е годы очевидным внешнеполитическим приоритетом России было утверждение себя как глобальной и региональной державы, при этом экономическое и политическое усиление сопровождалось выдвижением все более амбициозных геополитических целей⁸. Другими словами, Россия предприни-

8 См.: Aalto P. The EU-Russian Energy Dialogue: Europe's Future Energy Security. Ashgate, 2008; Galbreath D. J. Putin's Russia and the «New Cold War»: Interpreting Myth and Reality // Europe-Asia Studies. 2008. Vol. 60, N 9. P. 1623–1630; Russia: Re-Emerging Great Power / Kanet R. (ed.). N.Y. : Palgrave Macmillan, 2007; Mankoff J. Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics. Lanham : Rowman & Littlefield, 2009; Wilson E., Torjesen S. The Multilateral Dimension in Russian Foreign Policy. L. : Routledge, 2008; Busygina I., Filipov M. End Comment: EU-Russian Relations and the Limits of the Northern Dimension / P. Aalto, H. Blakkisrud, H. Smith (eds.) // The New Northern Dimension of the European Neighborhood. Brussels : Centre for European Policy Studies, 2008. P. 204–219.

мала неоднократные попытки показать миру свою растущую силу как «настоящему» великой державы.

Между тем практически все теоретические подходы к международным отношениям, при всех их различиях, отмечают ключевую роль создания и поддержания коалиций (альянсов) вокруг и против стран, *претендующих на статус великих держав*. По сравнению с предшествующей биполярной системой противостояния США и СССР в современной мировой системе роль коалиций (альянсов) не уменьшилась, но, напротив, значительно возросла.

Одной из идей, общей для всех основных направлений исследования международных отношений, является признание важности формальных и неформальных объединений суверенных государств – от коалиций до сообществ и федераций. Возможные формы объединения суверенных государств в литературе часто обозначают как «альянсы»⁹. Под альянсом понимается связывающее несколько суверенных государств формальное или неформальное обязательство вступать в отношения сотрудничества в определенных областях и с определенными целями. Такая кооперация может принимать самые разные формы, но в любом случае от сторон требуется принимать на себя определенные обязательства¹⁰.

Даже в рамках тех теоретических подходов, что не признают особой значимости международных соглашений и институтов в отношениях между суверенными государствами (это прежде всего различные направления реализма), тем не менее уделяется большое внимание роли альянсов между независимыми суверенными государствами, что позволяет последним объединять влияние и ресурсы для поиска ответов на общие угрозы, вызовы и возникающие дисбалансы сил в мировой системе. Другими словами, альянсы дают возможность странам-участницам совместно отвечать на вызовы со стороны стран (игроков), оставшихся за пределами альянса. Помимо этого альянсы в какой-то степени формируют поведение участников относительно друг друга¹¹.

Исследователи согласны с тем, что великие державы сталкиваются с особо сложными проблемами в процессе формирования альянсов. Во-первых, для того чтобы альянс был устойчивым, необходимо, чтобы крупнейший его участник взял на себя основные издержки по его поддержанию. Как показали в своей известной статье М. Олсон и Р. Зекхаузер, безопасность является общественным благом, поэтому большие державы в составе альянса будут брать на себя непропорционально большую долю издержек, в то время как малые участники будут от них освобождены¹². В литературе это положение впослед-

9 См.: Snyder G. Alliance Politics. Ithaca ; N.Y. : Cornell University Press, 1997.

10 См.: Walt S. Alliances in a Unipolar World // World Politics. 2009. N 61 (01). P. 86–120.

11 См.: Gelpi Ch. Alliances as Instruments of Intra-Allied Control or Restraint / H. Haftendorn, R. Keohane, C. Wallander (eds.) // Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space. N.Y. : Oxford University Press, 1999.

12 См.: Olson M., Zeckhauser R. An Economic Theory of Alliances // The Review of Economics and Statistics. 1966. N 48 (3). P. 266–279.

ствии подвергалось теоретическим уточнениям, многократно проверялось эмпирически, однако в целом сохранило свою доказательность¹³. Во-вторых, чем более асимметрично распределены ответственность и роли в альянсах, тем более они устойчивы при прочих равных условиях. В то же время обратной стороной асимметричности является угроза неограниченного доминирования со стороны самого большого участника альянса¹⁴.

Из сказанного следует, что для успеха альянса требуется, с одной стороны, асимметрично крупный участник (например, великая держава), способный взять на себя основное бремя расходов, а с другой – гарантии ограничения его возможного доминирования в альянсе. В силу внутренней противоречивости этого условия сформировать и поддерживать асимметричные альянсы с участием великих держав весьма затруднительно. Такие альянсы оказываются эффективными и долгосрочными только в том случае, если они выстраиваются либеральными демократическими режимами на основе четко установленных норм и ожиданий по поводу процесса принятия в них решений¹⁵.

При наличии в альянсе великой державы возникает также дополнительная проблема доверия ко взятым ею на себя обязательствам. Дело в том, что в какой-либо критический момент великой державе вдруг может оказаться невыгодно вставать на защиту интересов более мелких членов альянса. Одно дело обещать военную защиту и совершенно другое – начать полномасштабный конфликт, защищая небольшое государство – участника альянса. Или одно дело обещать способствовать общей безопасности на территории СНГ, но совсем другое – посылать российские войска в эпицентр «горячего» этнического конфликта в Киргизии. Таким образом, для успешного выстраивания и поддержания альянсов великой державе необходимо убедить как потенциальных оппо-

13 См.: Sandler T., Hartley K. Economics of Alliances: The Lessons for Collective Action // Journal of Economic Literature. 2001. P. 869–896; Fang S., Ramsay K. W. Outside Options and Burden Sharing in Nonbinding Alliances // Political Research Quarterly. 2009.

14 См.: Walt S. Alliances in a Unipolar World.

15 См.: Cowhey P. Domestic Institutions and the Credibility of International Commitment: Japan and the United States // International Organization. 1993. N 47 (02). P. 299–326; Reed W. Alliance Duration and Democracy: An Extension and Cross-Validation of Democratic States and Commitment in International Relations // American Journal of Political Science. 1997. N 41 (3). P. 1072–8; Walt S. Why Alliances Endure or Collapse // Survival: Global Politics and Strategy. 1997. N 39 (1). P. 156–79; Leeds B., Savun B. Terminating Alliances: Why Do States Abrogate Agreements? // The Journal of Politics. 2007. N 69 (04). P. 1118–32; Martin L. Democratic commitments: Legislatures and international cooperation. Princeton : Princeton University Press, 2000; Mansfield E., Milner H., Rosendorff B. Why Democracies Cooperate More: Electoral Control and International Trade Agreements // International Organization. 2003. N 56 (03). P. 477–513; Mansfield E., Milner H., Pevehouse J. Democracy, Veto Players and the Depth of Regional Integration // World Economy. 2008. N 31 (1). P. 67–96; Leeds B., Mattes M., Vogel J. S. Interests, Institutions, and the Reliability of International Commitments // American Journal of Political Science. 2009. N 53 (2). P. 461–76.

нентов, так и союзников в готовности следовать взятым на себя обязательствам в момент международного кризиса или даже войны.

Стоит отметить, что проблемы с формированием альянсов вокруг потенциальных великих держав усилились после распада биполярной мировой системы. В такой системе положение государства в системе международных отношений в значительной степени определялось тем, кого из «больших» союзников оно выберет, что делало переход из одного альянса в другой крайне затруднительным. Многополярной системе присущи другие качества. С одной стороны, мировая война стала значительно менее вероятна, поскольку ни одно государство и ни одна коалиция не могут угрожать безопасности единственной сверхдержавы, так что война более не является средством пересмотра структуры миропорядка. С другой стороны, общемировая ситуация значительно усложнилась, более того – стала многомерной. Так, после распада Советского Союза США резко расширили круг своих возможностей для маневра и выбора «единомышленников» среди наиболее «преданных» потенциальных союзников. Крайне важно и то, что состав союзников стал меняться в зависимости от конкретной задачи, стоящей перед американскими политиками.

Схожим образом различные альянсы, направленные на противостояние США, стали формироваться вокруг конкретных проблем, будучи чаще всего нацеленными на достижение каких-либо преимуществ посредством изменения американской позиции по определенным вопросам. Речь идет уже не о классическом балансировании против военного доминирования США в мировой системе, но о так называемом мягком балансировании в отношении конкретных внешнеполитических шагов, предпринимаемых США.

Для традиционного военного балансирования теперь используется термин «жесткое балансирование», что означает выстраивание против доминирующей силы альтернативной коалиции, противостоящей этой силе по всем возможным направлениям – с конечной целью изменить баланс сил в мире. В отличие от «жесткого» «мягкое балансирование» основано на практическом признании существующего военного доминирования США и нацелено на получение наилучшего для «балансирующего» альянса результата в конкретной внешнеполитической области¹⁶.

Таким образом, альянсы против США и их разнообразных союзников также стали «гибкими». Одна и та же страна может выступать против США по одному конкретному вопросу и принадлежать к лагерю союзников США по другому вопросу. Добавим, что во многих случаях государства, готовые вместе противостоять США по каким-либо конкретным вопросам, одновременно опасаются усиления военной мощи своих непосредственных соседей, особенно тех, кто

16 См.: Pape R. Soft balancing against the United States // *International Security*. 2005. N 30 (1). P. 7–45; Paul T. Soft Balancing in the Age of US Primacy // *Ibid*. P. 46–71; Pempel T. Soft Balancing, Hedging, and Institutional Darwinism: The Economic-Security Nexus and East Asian Regionalism // *Journal of East Asian Studies*. 2010. N 10 (2). P. 209–38.

благодаря своей военной мощи может претендовать на статус региональной и мировой державы. Теоретически можно воспринимать США как угрозу всему миру, но для каждой конкретной страны, особенно находящейся за тысячи километров от американского континента, значительно большую опасность часто представляют ее ближайшие соседи. Стратегия «мягкого балансирования» против США позволяет более слабым странам избежать чрезмерной зависимости от потенциальных региональных гегемонов, поскольку не лишает их возможности обратиться к США за помощью в случае необходимости. Более того, открытое военное «жесткое доминирование» сегодня более вероятно как раз против региональных «великих держав» и их угроз. Соответственно, повторим, страны могут искать защиты у США против потенциальных региональных угроз и при этом вступать в коалиции «мягкого балансирования» против США – как, например, это делает Япония¹⁷.

При анализе международных отношений продолжает широко использоваться термин «великая держава» – для обозначения государств со значительным военным потенциалом: «великие державы» способны воевать на равных друг с другом, не вступая в ядерный конфликт¹⁸. Однако в соответствии с этим критерием разрыв между США и всеми остальными государствами продолжает нарастать: на протяжении ряда последних лет американский военный бюджет сравним с военными расходами всех остальных стран, вместе взятых. При этом пропорция военных расходов в общем бюджете США значительно сократилась по сравнению с периодом противостояния с СССР.

Несмотря на очевидное военное преимущество США, определение сущности многополярного мира требует учитывать роль потенциально возможных альянсов против военной мощи США¹⁹. Сложившуюся сегодня мировую систему мы называем многополярной, однако в этой системе военной безопасности (и другим интересам) США не в состоянии угрожать никакие практически возможные коалиции других держав. Ключевым в этом утверждении является указание на «практическую возможность». Если представить дело чисто умозрительно, то все страны мира, согласившись выступить вместе против США, могли бы сформировать своего рода мировую сборную, которая, обладая 70% мировой экономики, сумела бы преодолеть сегодняшнее военное преимущество Америки. Однако на данный момент все *реально возможные* коалиции по военному (неядерному) противостоянию США не обладают достаточными военными и экономическими ресурсами. В то же время за пределами военного противостояния коалиция, выступающая вопреки

17 См.: Cha V. Alignment Despite Antagonism: The United States – Korea – Japan Security Triangle. Stanford : Stanford University Press, 1999; Walt S. Alliances in a Unipolar World.

18 См.: Mearsheimer J. The Tragedy of Great Power Politics. N.Y. : WW Norton & Company, 2003.

19 См.: Jervis R. Unipolarity: A Structural Perspective // World Politics. 2009. N 61 (1). P. 188–213.

интересам США, но не ставящая под сомнение американскую военную мощь (то есть остающаяся в рамках «мягкого балансирования»), представляется весьма возможной. При этом чем шире такая коалиция, тем более успешно она может действовать.

Таким образом, бесспорное военное преимущество США отнюдь не гарантирует им ни военного доминирования в мире, ни превосходства во всех областях международных отношений. Однако и действовать вопреки США (даже в ограниченных вопросах) могут позволить себе только те великие державы, которые доказали остальным государствам свою привлекательность в качестве партнеров, с которыми имеет смысл сотрудничать и вокруг которых стоит создавать альянсы. При этом доказывать свою привлекательность как коалиционного партнера необходимо по каждому вопросу, по которому интересы других великих держав, включая США, расходятся. Иными словами, каждой великой державе необходимо постоянно подтверждать свой статус в системе международных отношений.

За утверждением о том, что статус великой державы в современной мировой системе требует, чтобы другие страны признали его и были готовы формировать вокруг этой державы различные альянсы, логически следует вопрос: какие факторы способствуют успешному выстраиванию альянсов? Так, в работах Стефена Уолта и его последователей доказывается, что различные альянсы между суверенными государствами формируются прежде всего под влиянием внешних для альянса угроз и вызовов²⁰. Поскольку любой альянс ограничивает суверенитет государств, накладывая на них определенные обязательства, решение сформировать альянс или вступить в него всегда вынужденное – оно принимается под воздействием реальных и потенциальных угроз. Это своего рода выбор меньшего из зол. Великие державы вынужденно выбирают партнеров для противостояния угрозам со стороны друг друга, а региональные державы – со стороны других региональных держав. Наиболее сильным побудительным мотивом при этом является реальная или потенциальная угроза со стороны ближайших географических соседей. Агрессивные намерения или даже просто наличие у альянса реальных возможностей проводить агрессивную политику увеличивают вероятность того, что остальные державы объединят свои силы для противостояния ему²¹. В то же время малые страны, а также те, кто не может рассчитывать на надежных союзников, вынуждены вставать на сторону сильнейшего²².

Близость ценностных и идеологических установок, в принципе, способствует формированию альянсов, но только в том случае, если не ведет к отказу членов альянса от суверенитета. Так, способствовать формированию альянсов может общая приверженность идеям либеральной демократии.

20 См.: Walt S. The Origins of Alliances. Cornell : Cornell University Press, 1990.

21 См.: Ibid. P. 146.

22 См.: Ibid. P. 176.

Однако идеологические установки, призывающие к полному единству под руководством одной из стран, на деле затрудняют достижение согласия сторон по поводу принципов формирования коалиции²³. Общая идеология зачастую играет меньшую роль по сравнению с ролью прагматических соображений – так, либеральные демократии часто вступают в альянсы с нелиберальными режимами.

Попытки повлиять на формирование альянсов через льготное предоставление военной и экономической помощи при отсутствии общего интереса (угрозы) в целом непродуктивны²⁴. Помимо этого при отсутствии общего интереса малоэффективными являются и попытки великих держав склонить потенциальных союзников к большей кооперации через механизмы влияния на внутреннюю политику. Более того, если готовности политических лидеров к кооперации не наблюдается, то попытки внешних сил манипулировать внутренней политикой часто приводят к обратному эффекту²⁵.

Заметим здесь, что анализ причин, способствующих формированию успешных альянсов вокруг великих держав, выявляет те особые трудности, с которыми неизбежно должна столкнуться Россия. Огромная территория страны, ее природные ресурсы, военная мощь и экономический потенциал делают попытку претендовать на контроль над Евразийским континентом реальной. И потенциальные союзники России из числа ближайших соседей будут всегда иметь в виду эту потенциальную угрозу. Более того, по мнению С. Уолта, США, находящиеся за тысячи километров от Евразии, будут выглядеть для ближайших соседей России «меньшим злом», а значит, и более привлекательным партнером²⁶.

Обсуждая выводы теоретических и эмпирических исследований, посвященных политике формирования альянсов в международных отношениях, необходимо признать и то, что существуют некоторые общие подходы, исходящие из принципиально других парадигм. Так, в рамках некоторых парадигм набор великих держав в мире и их партнеров задан историческими, геополитическими, цивилизационными и другими глобальными факторами. Подобный подход особенно популярен у некоторых российских политиков, которые утверждают, что «Россия обречена быть великой державой» или же как минимум лидером всего Евразийского пространства – вплоть до Индийского океана. Если набор великих держав и их партнеров задан, то в мировой системе не остается места для конкуренции за партнеров по альянсам.

Однако если мы все же признаем существование конкуренции между великими государствами за потенциальных партнеров по международным альянсам, то следует задаться вопросом о *характере внешней политики, привлека-*

23 См.: Walt S. The Origins of Alliances. P. 35, 181.

24 См.: Ibid. P. 35, 249.

25 См.: Ibid. P. 259–260.

26 См.: Ibid. P. 284.

тельной для выстраивания таких альянсов. Признавая важность структурных факторов (географических, военных, экономических, религиозных и т.д.) и подчеркивая их стабильность, следует обратить внимание на то, что может быть модифицировано в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

Внешняя стратегия Кремля и механизмы ее реализации

Сегодня руководство России не только полностью отвергает путь, определяемый приверженностью к западным демократическим ценностям, но и фактически сомневается в самом существовании этих ценностей²⁷. Так, по мнению Вячеслава Морозова, в Европейском союзе критическое самовосприятие трансформировалось в чувство превосходства по отношению к государствам-соседям и эта новая идентичность ЕС принципиально противоречит идентичности российской. По существу, Россия готова предложить собственную версию «Европейской идеи», неправомерно «монополизированной» Евро-союзом²⁸. Что же касается отношений с государствами постсоветского региона, то здесь российское руководство все чаще действует в конфликтной манере, рассматривая при этом возможные взаимодействия с ЕС на этом пространстве только как «игру с нулевой суммой»²⁹.

Как можно объяснить подобное поведение? Дмитрий Тренин доказывает, что незаконченный характер процессов демократизации в России является одним из важнейших ограничителей с точки зрения признания Западом интересов России в мире, поскольку основой для признания может быть только качество политических, экономических и социальных институтов и степень их «демократичности»³⁰. По словам Дмитрия Фурмана, «холодная война», которая, по сути, продолжается, но в измененной форме, закончится только в том случае, если Россия перейдет от демократии управляемой к демократии реальной: «Если изменится структура нашего общества, тогда и вся система наших национальных интересов изменится также»³¹.

Сегодня Кремль оказывается в ситуации, когда он вынужден сочетать политическое дистанцирование от Запада с экономической открытостью. Так, Селесте Валландер утверждает, что Кремль одновременно сталкивается с проблемами и большей экономической зависимости, и большей уязвимости по отношению

27 См.: Roberts C. A. Russia and the European Union: The Sources and Limits Of "Special Relationships" / Army War College Strategic Studies Institute. Carlisle Barracks, PA, 2007.

28 См.: Morozov V. Europe: Orientation in Time and Space // Russia in Global Politics. 2008. N 3.

29 См.: Mankoff J. Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics. Lanham : Rowman & Littlefield, 2009; Krastev I. The Crisis of the Post-Cold War European Order: What to Do About Russia's Newfound Taste for Confrontation with the West. Washington, D.C. : The German Marshall Fund of the United States, 2008.

30 См.: Тренин Д. Одинокое плавание. М. : Московский Центр Карнеги, 2009.

31 Furman D. A Silent Cold War // Russia in Global Affairs. 2006. Vol. 4, N 2. P. 68–74, 73.

к внешнему влиянию³². Невозможно ни «оборвать» информационные потоки, ни наложить запрет на развитие и распространение информационных технологий, поскольку это приведет к коллапсу экономической интеграции, а значит, «ребенок будет выплеснут вместе с водой». «Дилемма Кремля состоит в том, что логика его внутренней политико-экономической системы требует изоляции, однако задача сохранения власти требует богатства (т.е. ренты), создаваемого участием в глобализации, а это противоречит самой системе»³³.

Развивая аргумент Валландер, мы указываем на механизм, с помощью которого российский политический истеблишмент пытается решить эту дилемму, по крайней мере временно. Не прибегая к информационной изоляции, Кремлю удалось довольно эффективно отграничить внутреннюю политику от «вредоносных» внешних влияний. Этот механизм объединяет открытость по отношению к Западу с эффективной дискредитацией всех западных «голосов» посредством создания виртуального конфликта с Западом за «третью» территорию – постсоветское пространство. А когда этого удастся достичь, в глазах предубежденной российской аудитории Запад предстает актором, позиции которого скомпрометированы и информация от которого хотя и поступает (и режим этому не препятствует), однако «читается» российской аудиторией как субъективная, недостоверная и изначально недоброжелательная по отношению к России.

Отношения Россия – ЕС как тест для российского внешнеполитического выбора

Говоря о выборе Россией внешней стратегии в отношениях с Западом, невозможно не задаться весьма значимым вопросом: почему сотрудничество между Россией и Европейским союзом остается столь ограниченным во многих сферах, представляющих взаимный интерес? Важность этого вопроса определяется прежде всего крайне высокой степенью экономической взаимозависимости, которая отличает эти отношения. Ограниченность же сотрудничества относится в первую очередь к политике в отношении постсоветского региона. Как правило, постсоветское пространство обсуждается в контексте либо российских амбиций, либо как поле конкурентной борьбы между США, ЕС, Китаем и Россией³⁴. Нам же ситуация, связывающая Россию, Евросоюз и постсоветский регион, представляется несколько сложнее.

Действительно, до совсем недавнего времени отношения между Россией и Евросоюзом складывались парадоксальным образом: в то время как зависимость от торговли друг с другом неуклонно росла с обеих сторон, сотрудничество в политической сфере не только не развивалось, но даже ухудшалось. Мы

32 См.: Wallander C. Russian Transimperialism and Its Implications // The Washington Quarterly. 2007. Vol. 30, N 2. P. 107–122.

33 Ibid. P. 115.

34 См.: Mankoff J. Russian Foreign Policy...

связываем динамику отношений Россия – ЕС с эффектом высоких цен на энергоносители и растущей важностью торговли ими (в первую очередь речь идет о торговле природным газом). Особый характер торговых отношений существенным образом влияет на происходящее внутри нашей страны. Во-первых, высокая доля доходов от экспорта природных ресурсов создает *неверные стимулы* для экономического развития, роста, формирования политической системы и, возможно, внешней политики. Во-вторых, мы утверждаем, что российская политическая элита успешно использует ухудшение отношений России с Евросоюзом как механизм для поддержания гибридного режима внутри страны и при этом одновременно извлекает выгоду из экономической кооперации с Западом. Действительно, у российского руководства имеются внутренние политические стимулы для поддержания определенного уровня политического конфликта с ЕС и многими государствами постсоветского региона. Более того, эти стимулы парадоксальным образом обусловлены именно важностью для России сотрудничества и открытости в других вопросах. Нарастание конфликтности в отношениях с некоторыми постсоветскими государствами помогает российскому руководству поддерживать «виртуальный конфликт» с Западом в отношении постсоветского региона. В свою очередь, этот «виртуальный конфликт» позволяет изолировать внутреннюю политику от международного влияния, причем, что важно, без экономической и информационной изоляции. Наличие «конфликта» дает возможность совместить открытость в отношении Запада, важную для поддержания рыночной экономики, с игнорированием любой критики со стороны Запада, угрожающей стабильности российской гибридной политической системы с ее ограниченной конкуренцией и отсутствием стабильных институтов³⁵. При этом следует отметить, что торговля энергоносителями в силу постоянного спроса на них ничуть не страдает от наличия «виртуального конфликта».

Нам крайне важно указать на то, что в случае России высокие доходы от экспорта ресурсов создают неверные стимулы не только для ее внутреннего экономического и политического развития («ресурсное проклятие»), но и для ее внешней политики. Действительно, в 2000-е годы, с ростом цен на энергоносители, отношения Россия – ЕС демонстрировали все увеличивающееся расхождение между экономической и политической сферами: с ростом зависимости стран Евросоюза от поставок из России политические отношения неуклонно ухудшались. Более того, наиболее существенная линия напряжения между ЕС и Россией пролегла именно в сфере энергетической безопасности. Репутация России в Европе как надежного поставщика энергоресурсов фактически была «заработана» не Россией периода президентства Путина, но сотрудничеством европейских государств с Советским Союзом и Россией 1990-х годов. И эта ре-

35 См.: Treisman D. The Return: Russia's Journey from Gorbachev to Medvedev. N.Y. : Simon & Schuster, 2011.

путация была если не уничтожена, то серьезнейшим образом подмочена серией «энергетических войн» между Россией и рядом постсоветских государств, хотя некоторые эксперты и утверждают, что подобная тактика использовалась Россией «исключительно внутри пространства СНГ», и поставки энергоносителей в Европу никогда не подвергались намеренным ограничениям³⁶.

Сказанное как будто приводит нас к выводу, что сокращение цен на энергоносители автоматически должно привести к «нормализации» России и ее отношений с зарубежьем. Однако наша аргументация указывает на другую вероятность. Поскольку задача «разведения» внутренней и внешней политики остается движущей силой для формирования внешних отношений России и – более того – важность ее даже возрастет в случае возрастания экономических проблем для населения страны, можно ожидать, что сокращение прибылей от внешней торговли, скорее всего, стимулирует Кремль к проведению еще более рискованной политики и дальнейшей изоляции России от мирового сообщества. Так что рассчитывать на падение цен как на лекарство, которое будет действовать автоматически в «правильную» сторону, не приходится. Слишком легкий путь.

Обратим внимание на то, что российское руководство проводит политику «разведения» не только в отношении своей внутренней и внешней политики. Подобный же подход реализуется при «разведении» политики России в отношении Евросоюза в целом, с одной стороны, и его отдельных государств-членов – с другой (речь, таким образом, идет о многосторонних и двусторонних отношениях). И особенно облегчает успешную реализацию такого дифференцированного подхода «освобождение» российского руководства от идеологических ограничений (норм, ценностей) и – при успешном «разведении» – прессинга со стороны общественного мнения. Таким образом, Кремль имеет возможность проводить диаметрально различающиеся политики в разных векторах и измерениях европейских отношений, не испытывая практически никакого давления со стороны внутренней аудитории.

Есть все основания ожидать, что отношения между Россией и Евросоюзом в целом сохраняют напряженный характер и в обозримом будущем; политики с обеих сторон не видят больших выгод от поиска компромиссов. Напротив, как в России, так и в ЕС они могут использовать продолжающуюся напряженность в отношениях в качестве механизма для достижения внутреннего (внутри России и внутри ЕС) согласия при возможных трансформациях своих политических систем.

Торговля энергоресурсами со странами Евросоюза критически важна для российской экономики, и, в принципе, решение даже чисто экономических задач требует продвижения отношений сотрудничества как с институтами ЕС,

36 См.: Póti L. *Evolving Russian Foreign and Security Policy: Interpreting the Putin-Doctrine* // *Acta Slavica Iaponica*. 2008. N 25. P. 29–42.

так и с большинством стран-членов. Однако стремление совместить решение геополитических задач с достижением соответствующих целей в области внутренней политики подталкивает российское руководство к тому, чтобы продолжать «выискивать» поводы для конфликтов с ЕС, США и рядом постсоветских государств. Эти конфликты помогают Кремлю легитимировать свои авторитарные действия и намерения во внутренней политике, в то время как продолжающееся сотрудничество позволяет извлекать выгоды от продажи ресурсов на Запад по высокой цене.

Иными словами, Россия являет собой пример того, как в силу внутривнутриполитических причин основные игроки ведут риторические или виртуальные битвы с многочисленными внешними партнерами, однако результат этих действий рассчитан прежде всего на свою, внутреннюю, российскую аудиторию. В виртуальных конфликтах бои разворачиваются на контролируемых государством телевизионных каналах, где политики и журналисты соревнуются в представлении аудитории наиболее живого и достоверного образа «Великой России», окруженной недоброжелателями и страдающей от предвзятых западных СМИ³⁷. Не забудем указать и на то, что зависимость европейских стран от российских поставок энергоресурсов слишком часто подается как зависимость односторонняя: Европе никуда не деться от России, поскольку две трети российского экспорта по этим статьям направлено именно на территорию ЕС. Между тем Россию и Евросоюз связывают отношения не односторонней, а двусторонней зависимости: у России просто нет иных рыночных возможностей для продажи своего природного газа, и она вынуждена полагаться на европейский спрос. Более того, рыночные цены на газ, которые европейские потребители платят России, гораздо выше тех, на которые она могла бы рассчитывать на любых других потенциальных рынках.

Выше мы уже упоминали о том, что не только Россия, но и Евросоюз использует российскую внешнеполитическую линию для собственной внутренней консолидации. Так что с точки зрения дальнейшего развития отношений между Россией и ЕС весьма примечательно и печально то, что российская внутренняя политическая риторика и «твердая линия» в отношениях на постсоветском пространстве делают Россию реальным кандидатом на роль консолидирующей государства ЕС общей угрозы. Россия постоянно демонстрирует себя как *слишком* большая и *слишком* непредсказуемая страна.

Что же касается Европейского союза, то, невзирая на весьма впечатляющие успехи экономической интеграции, принципы, формы и ограничения интеграции политической и внешнеполитической вызывают продолжительные и го-

37 См.: Balmaceda M. M. Energy Dependency, Politics and Corruption in the Former Soviet Union: Russia's Power, Oligarchs' Profits and Ukraine's Missing Energy Policy, 1995–2006. L.: Routledge, 2008; Godzimirski J. Energy Security and the Politics of Identity / G. Fermann (ed.) // Political Economy of Energy in Europe: Forces of Integration and Fragmentation. Berlin: Berliner Wissenschafts Verlag, 2009. P. 173–206.

рячие дебаты как между странами – членами ЕС, так и внутри этих стран. Имплементация успешной общей внешней политики могла бы стать прорывом в конституционном развитии Евросоюза, поскольку позволила бы легитимировать дальнейшее расширение компетенций наднациональных институтов. Однако именно в области внешней политики интересы стран – членов ЕС существенно расходятся, поэтому они не торопятся передавать полномочия в этой сфере на уровень Союза. Таким образом, прорыв в деле формирования общей внешней политики ЕС требует идентификации некоего ключевого вопроса, по которому между странами ЕС наличествовал бы безоговорочный консенсус. Как выразился Романо Проди, «Европе необходимы смысл и цель» (*Europe needs a sense of meaning and purpose*)³⁸.

Продолжающееся напряжение, непонимание и, наконец, конфликт с Россией – это как раз та «благоприятная» почва, на которой может произойти объединение членов Евросоюза, и основа для формирования консенсуса по поводу выработки общей внешней политики. В принципе, консенсус мог бы быть возможен и вокруг вопроса о продвижении демократии в России. Какое-то время такая возможность была реальной, однако к 2000 году ситуация в России принципиально изменилась – демократические качества трансформации были утрачены. Таким образом, стратегия конфронтации с Россией стала единственной консенсусной опцией для европейских институтов, прежде всего для Комиссии и Европарламента.

Российские стратегии на постсоветском пространстве

Итак, стратегия России в отношении Запада – прежде всего США и стран Евросоюза – декларирует идеи суверенности и равенства с другими «великими державами». В общем виде эту стратегию можно было бы сформулировать в виде нескольких нехитрых положений: признайте нас равными себе, принимайте нас такими, какие мы есть, не вмешивайтесь в наши внутренние дела³⁹. Наконец, не ставьте нам условий. Постсоветское пространство – совсем другое дело.

Политика в отношении этого региона характеризуется эклектическим сочетанием двух компонентов: во-первых, через «принуждение к партнерству» здесь решаются традиционные геополитические задачи создания и поддержания российской сферы интересов; во-вторых, постсоветское пространство одновременно выступает как объект «виртуального конфликта» с Западом. При этом российская элита исходит из того, что список «великих держав» априори существует как объективная данность, обусловленная действием разного рода глобальных факторов. И Россия входит в этот список уже потому, что она является огромной страной с большой военной мощью и потенциалом экономического роста.

38 Prodi R. Shaping the New Europe : Address to the European Parliament, 15 February. Strasbourg, 2000.

39 См.: Тренин Д. Одинокое плавание. С. 120.

Почему виртуальный конфликт выгодно реализовывать именно через соседей? Дело в том, что в поисках эффективного и, что важно, безопасного инструмента для поддержания конфликтов с Западом и тем самым блокирования опасного политического влияния, оказываемого западной критикой российской системы, Кремль действительно не может найти ничего лучшего, чем представить постсоветские государства (по крайней мере, частично) как своего рода «вражеских агентов». Кремль не может позволить себе *настоящий* политический конфликт ни с Евросоюзом, ни с США, ни с другими крупными международными игроками, вне зависимости от того, насколько полезной такая конфронтация была бы для достижения внутривнутриполитических целей. Между тем российское правительство имеет все основания верить в то, что управляемые конфликты на постсоветском пространстве не приведут к реальному разрыву с Западом, а политическое напряжение едва ли достигнет такого уровня, который может угрожать торговым связям. Однако российской аудитории, особенно в свете Косово и Ирака, любая последовательная политическая критика России за ее действия на территории «ближнего зарубежья» может быть с легкостью представлена не только как лицемерие Запада, но и как его экспансионистские и даже агрессивные намерения.

Итак, конфликт с малым постсоветским государством – это вполне безопасный выбор, поскольку такой оппонент не может представлять собой реальную угрозу для России. Да об этом речь и не шла. Российскую аудиторию постоянно информировали о том, что эти малые страны действуют как представители более мощных и более враждебных внешних агентов. Управляемая конфронтация с такой небольшой страной, как Грузия, может быть вполне «настоящей» – с применением оружия – и служить для целей формирования общественного мнения, конфронтация же с Западом останется виртуальной, реализуемой преимущественно через СМИ. Однако в данном случае этой виртуальной конфронтации вполне достаточно для решения той же задачи – изоляции российской аудитории посредством дискредитации внешних «голосов».

Второй компонент стратегии – это, по выражению Тренина, «принуждение» соседних стран к партнерству – в этом Россия пытается быть на равных с США. «Принуждение к партнерству» базируется на естественном желании иметь на постсоветском пространстве пророссийскую коалицию, но все действия в этом направлении предпринимаются по принципу «все равно они никуда не денутся». Никуда не денутся от союза с Россией как великой державой. Поэтому практически российская внешняя политика выглядит здесь как конгломерат хаотических бросков и метаний – от инициатив по созданию многочисленных альянсов (непрочных и плохо функционирующих), силовой дипломатии и использования ресурсного фактора до избирательного сближения с «братскими странами» и даже «пятидневной войны» с другим – проамериканским – режимом.

Каковы результаты? Очевидно, что вся эта кипучая деятельность должна была бы уже принести какие-то плоды России, если бы соседние страны *действи-*

тельно не имели выбора относительно присоединения к той или иной коалиции. В том случае, если бы соседи России входили в ее орбиту просто потому, что им «повезло» расположиться на географической карте в непосредственной близости от страны-гиганта, коалиция вокруг России должна была бы, по идее, уже начать формироваться. Но этого не происходит – в полном соответствии с предсказаниями теории построения альянсов в международных отношениях.

Альтернативный тезис – о том, что и США, и другие великие державы сегодня конкурируют за потенциальных партнеров по международным альянсам, требует признать необходимость изменений принципиальных основ российской внешнеполитической активности по отношению к ближайшим соседям. Необходимо стать на деле привлекательным, *конкурентноспособным* партнером для соседей. Для этого прежде всего требуется, чтобы последние доверяли России, но вряд ли этого можно добиться, если считать, что они «обречены» быть в орбите российского доминирования. Напротив, такое отношение будет неизбежно восприниматься как сигнал о потенциальной угрозе суверенитету этих стран, заставляя политиков соседних государств по возможности все больше дистанцироваться от России, пускай даже ценой превращения в «легкую добычу» для других великих держав и альянсов.

Здравый смысл говорит о том, что бывшие союзные республики выгадали бы от преодоления взаимного недоверия и разногласий, от углубленного сотрудничества в политике, экономике, культуре, от координации шагов на мировой арене. Российская пресса регулярно сообщает нам о том, что соответствующие договоренности вот-вот будут достигнуты, но при этом на практике ничего не меняется. В итоге начинает казаться, что проблема заключается в лидерах, во взаимном недоверии и разногласиях между ними – в том, что политики почему-то никак не могут или не хотят между собой договориться.

Между тем нынешний результат (точнее, отсутствие такового) вполне предсказуем. Национальным лидерам постсоветских государств объективно трудно достичь компромисса для поддержания сколько-нибудь значимых объединений и альянсов. Исходя из стратегического конфликта интересов, наличествующего в любом, пусть даже абстрактно взятом объединении стран – таможенном союзе или конфедерации, – политики просто вынуждены относиться друг к другу с недоверием. Ибо всякий рациональный политик в обязательном порядке должен подозревать остальных в желании изменить отношения и переиграть соглашения в свою пользу при первой же возможности.

Россия, повторим, слишком большая и непредсказуемая страна для того, чтобы руководители постсоветских стран могли заключать с ней договорные отношения и при этом верить, что российское руководство не попытается использовать эти договоренности для последующего давления на партнеров. Более того, постсоветские лидеры рационально вынуждены исходить из того, что в будущем Россия воспользуется своей возрастающей мощью, чтобы добиться от них дальнейших уступок. Естественно, в такой ситуации даже эффек-

тивные формы кооперации будут блокироваться участниками, поскольку ведут к ослаблению их позиции перед лицом возможного давления со стороны России⁴⁰.

Особенно наглядно невозможность обеспечить взаимное доверие проявляется в строительстве российско-белорусского союза. Возможно, Россия не самый идеальный партнер для Беларуси, но самый лучший кандидат для реинтеграции сегодня не найти. Причем в выгодах и преимуществах объединения не сомневаются даже те, кто готов ожесточенно спорить о конкретных формах кооперации. И общественное мнение, и политические элиты обеих стран поддерживают интеграцию, однако уже более 15 лет стороны не могут договориться о принципиальных «деталях».

Политическое руководство России и Беларуси не в состоянии создать условия, при которых стороны могли бы гарантировать следование необходимым для реинтеграции «добросовестным обязательствам» (*credible commitments*). Они, безусловно, могут подписаться под любыми обязательствами, но им крайне трудно убедить партнера в том, что в дальнейшем эти обязательства будут исполняться. Соответственно, при «нормальных» вариантах развития событий компромисс относительно формы конфедеративного союза двух государств абсолютно недостижим. Союз возможен в единственном случае: если руководство Беларуси окажется вынужденным искать защиты у России, не задумываясь об условиях, – вследствие, например, чрезвычайного давления со стороны международного сообщества по югославскому сценарию.

Случай Беларуси служит прекрасной иллюстрацией того, насколько бесперспективна идея военной, экономической, а тем более политической реинтеграции в Россию постсоветских стран. Пригоден ли опыт постепенной европейской интеграции – на основе общего таможенного, а затем и экономического союза – для создания более эффективных форм вовлечения в орбиту России постсоветских стран? Едва ли, потому что Россия не сможет убедить их политических лидеров в том, что ее нынешнее и, главное, будущее руководство не будет претендовать на гегемонию в таком союзе. Для того чтобы стать привлекательным партнером, Россия сначала должна обрести предсказуемую внутреннюю и внешнюю политику, то есть иметь реально функционирующие демократические институты, изнутри сдерживающие имперские амбиции. Пока же таких институтов нет, российская политика не поддается прогнозам. В этой связи следует помнить: Европейский союз неслучайно объединяет именно демократические государства, неслучайны и требования, предъявляемые к качеству демократических институтов стран-кандидатов. Попытки построить аналоги Евросоюза недемократическими государствами в Африке и Азии привели к весьма скромным успехам. В целом, учитывая недемократи-

40 См.: Филиппов М. Игры интеграции: Белоруссия и Россия в поисках друг друга // Неприкосновенный запас. 2007. № 1 (51).

ческий характер стран СНГ, их значительную асимметрию, неизбежное доминирование России и весь ход истории Российской империи и Советского Союза, СНГ даже в его сегодняшнем воплощении следует признать весьма успешной организацией⁴¹.

Каков итог?

Наш общий вывод звучит следующим образом: *характер политического режима в России затрудняет любые попытки повысить ее международный статус как великой мировой державы и создает существенные ограничения негативного характера для выбора внешнеполитических стратегий*. Важно и то, что ограничения, накладываемые переходным характером внутреннего политического режима на международную роль России, будут, скорее всего, еще более значимыми в случае закрепления тенденции к утрате США ведущего положения в мире и развития в направлении формирования многополярной (полицентрической) международной системы.

Формируя свою внешнеполитическую стратегию, Россия, как и любая другая страна, осуществляет выбор между несколькими базовыми альтернативами. Понятно, что политическая элита страны не имеет реальной возможности выбрать «идеальный вариант» (даже в том случае, если бы внутри элиты существовал консенсус относительно того, что этот «идеальный вариант» внешней политики собой представляет) – выбор серьезно ограничен как системными (внешними, мировыми), так и внутренними условиями. Однако элита в обязательном порядке должна иметь представление о том, какая из неидеальных, осуществимых, возможных альтернатив наиболее благоприятна для страны в долгосрочной перспективе. Как представляется, в случае России ключевым измерением, определяющим, собственно, выбор альтернативы, выступает формат политического (!) взаимодействия с Западом и постсоветским пространством или же уклонение (дистанцирование) от такого взаимодействия.

В качестве «чистой» альтернативы выступает или стратегическое сближение с Западом в политической и экономической сферах, а также в сфере безопасности (фактически речь идет о вступлении в коалицию с западными странами), или дистанцирование от Запада в тех же самых сферах, причем в сфере политической – по умолчанию и безусловно (здесь речь идет либо об уклонении от вступления в коалиции вообще, либо о формировании ситуативных альянсов с некоторыми политическими режимами), в сфере экономики – по возможности и необходимости.

Мы полагаем, что в настоящее время ни одна из «чистых» альтернатив не может быть реализована, однако в силу разных причин. Так, стратегическое сближение с Западом невозможно без серьезных внутренних и, главное, *до-стоверных (credible)* изменений политической системы России. Ведь, как мы

41 См.: Филиппов М. Указ. соч.

уже говорили, в современной мировой системе коалиционная привлекательность определяется при прочих равных условиях способностью политического режима убедить потенциальных партнеров в том, что он будет добросовестно следовать взятым на себя обязательствам. В свою очередь, способность режима принять на себя «добросовестные обязательства» зависит прежде всего от характера этого режима. Современный российский политический режим не демонстрирует ни способности, ни стремления добросовестно следовать принятым на себя обязательствам.

Вторая «чистая» альтернатива – четкая ориентация на «отграничивание» от Запада и выстраивание собственных коалиций – неосуществима по ряду своих причин. Для того чтобы на этом основании создать политическую коалицию, России опять же необходимо сначала убедить своих потенциальных партнеров в том, что она готова и будет выполнять принимаемые на себя обязательства. И тут следует учитывать два обстоятельства. Во-первых, в современном мире характер коалиций принципиально изменился: если во времена биполярного мира смена коалиции тем или иным государством была весьма затруднительным предприятием, то сегодня это дело не только вполне возможное, но и даже рутинное. Во-вторых, если говорить об экономическом дистанцировании от Запада, то оно не выглядит вероятным в силу общемировых тенденций к повышению открытости экономики и влиянию процессов глобализации на современное государство, о чем мы писали в третьей главе. Закрываясь полностью от внешнего мира, Россия обречена на стагнацию и последующий системный кризис.

В настоящее время, как уже отмечалось, в России реализуется своего рода смешанная стратегия в отношениях с Западом, то есть осуществляется экономическое взаимодействие при минимизации политического сотрудничества. Одновременно в планах российского руководства резкое продвижение интеграционных процессов на постсоветском пространстве посредством создания новой общности – Евразийского союза. И здесь возникают следующие вопросы: является ли подобная стратегия выигрышной для России или же страна несет (или понесет вскоре) значимые потери на международной арене, а также как долго такая стратегия может поддерживаться и какими факторами этот срок определяется?

Теоретически можно ожидать множественных, но при этом малоэффективных попыток выстраивания разного рода международных альянсов, нацеленных на развитие сотрудничества в самых различных областях. Однако, как и предсказывает теоретический аргумент, в большинстве случаев публично заявленные намерения по созданию такого рода альянсов и союзов не приведут к их эффективному функционированию в силу неспособности России сформировать достаточный уровень доверия к своей политике. До сих пор попытки России стать доминирующей региональной державой приводили к противоположным результатам, подтверждая скорее слабость ее положения

в многополярном мире. Не имея консенсуса относительно точного определения геополитических целей России, большинство авторов тем не менее полагают, что преследование этих целей ведет к эскалации напряженности и конфликтов с конкурирующими внешними игроками⁴².

Российское руководство надеется, пусть и не говорит об этом прямо, что существующее положение можно поддерживать неограниченно долго. Однако это не так. Нынешнюю стратегию можно реализовывать только до тех пор, пока существует зависимость стран ЕС от поставок российского газа и эти покупатели готовы платить за энергоресурсы высокую цену. Если же ситуация изменится, то Россия, скорее всего, внутренне двинется в сторону большего авторитаризма и изоляции. По крайней мере, она точно окажется неготовой к адекватной, то есть стратегически выгодной для себя же, реакции на изменение обстоятельств. Движение в сторону большего авторитаризма приведет к обесцениванию виртуального конфликта с Западом, и внешняя политика России будет напоминать политику Советского Союза во времена холодной войны, однако в более прагматическом варианте. Но это Россия едва ли может себе позволить.

Если исходить из того, что между типом режима и внешней политикой есть взаимосвязь, что тип политического режима накладывает ограничения на положение государства в системе современных международных отношений, то можно утверждать, что нестабильность и непредсказуемость внутренней и внешней политики гибридных режимов (а это именно российский случай) не позволяет им значительно повысить свой международный статус, поскольку делает их непривлекательными в качестве потенциальных партнеров по коалиции. Чем большую роль в системе современных международных отношений играет выстраивание формальных и неформальных коалиций (альянсов, блоков, партнерств, содружеств, союзов и т.п.), тем более ущемленными оказываются полудемократические гибридные режимы с точки зрения возможности повышения их международного статуса и влияния. Иными словами, характер внутренней политики полудемократических режимов негативно влияет на их положение и стратегические возможности в системе международных отношений.

При этом, что крайне важно, *внутриполитические* мотивы зачастую заставляют политиков таких переходных режимов – при отсутствии возможностей для системного влияния на международные отношения – проводить активную

42 См.: Gomart T. Russian Foreign Policy: Strange Inconsistency. Swindon : Conflict Studies Research Centre Defense Academy of the United Kingdom, 2006; Russian Foreign Policy in the Twenty-First Century and the Shadow of the Past / R. Legvold (ed.). N.Y. : Columbia University Press, 2007; Nygren B. The Rebuilding of Greater Russia: Putin's Foreign Policy Towards the CIS Countries. N.Y. : Routledge, 2008; Póti L. Evolving Russian Foreign and Security Policy... P. 29–42; Tsygankov A. Russia's International Assertiveness: What Does It Mean for the West? // Problems of Post-Communism. 2008. Vol. 55, N 2. P. 38–55.

внешнюю политику, нацеленную на демонстрацию зримых внешнеполитических успехов избирателям. К сожалению, демонстративные внешнеполитические акции хотя и могут пользоваться популярностью у избирателей, еще более подрывают доверие к таким режимам со стороны потенциальных внешних партнеров. Возникает своего рода патовая ситуация: чем меньше коалиционная привлекательность режима, тем меньше у него возможностей выстраивать долгосрочные международные стратегии с помощью других государств и тем большее искушение испытывают политики осуществить ту или иную демонстративную акцию, чтобы создать видимость внешнеполитических успехов. *В результате и внутренняя, и внешняя политика государства начинает все сильнее расходиться со стратегией, отвечающей долгосрочным интересам великой державы в системе международных отношений.*

ГЛАВА 5

ПОСТРОИТЬ СОВРЕМЕННОЕ ГОСУДАРСТВО: ЧТО ЭТО ОЗНАЧАЕТ ДЛЯ РОССИИ?

Современный российский политический режим, возникший после 1991 года и оформившийся в последнее десятилетие, так и не создал современное государство.

Григорий Явлинский¹

Начнем с нескольких существенных для нашего анализа положений. В третьей главе мы выдвинули важный тезис: сегодня российское государство поддерживает такие правила игры, при которых для экономических и политических элит безопаснее и выгоднее сохранять статус-кво в экономике и политике, даже если это стратегически неэффективно, нежели нести издержки и риски перехода к новой модели. Мы согласны с Георгием Сатаровым в том, что России надо оставить попытки провести очередную экономическую модернизацию в стремлении догнать остальной мир и сконцентрироваться на создании политических условий, при которых российская экономика будет постоянно совершенствоваться².

Далее, в четвертой главе, мы подчеркнули, что существующее российское государство становится все более неадекватным инструментом для ответа на вызовы глобализации и современной внешнеполитической реальности. Россия оказывается в печальной ситуации, когда государство все более обнаруживает свою неэффективность и даже несостоятельность как в решении проблем внутреннего развития, так и в реакциях на внешние вызовы. Неутешительную картину происходящего сегодня в России рисует в своей последней книге Мари Мендрас, она пишет об обществе взаимного недоверия и коррупции. Государство дурно обращается с гражданами этого общества, как это ни парадоксально, именно из-за своей слабости и неэффективности. Основные государственные институты демонтированы, власть сосредоточена в руках чрезвычайно узкой группы. Те, кто стоят у руля государства, неподотчетны обществу, которым управляют³.

Все верно, и выявление негатива, безусловно, полезное дело, однако ограничиваться этим не имеет большого смысла, это никуда нас не продвигает.

1 Явлинский Г. Ложь и легитимность // Радио Свобода. 2011. 6 апр. URL: <http://www.yavlinsky.ru/news/index.phtml?id=3699>

2 См.: Сатаров Г. Прологомены к последней модернизации в России // Вопросы экономики. 2011. № 5. С. 4–18.

3 Mendras M. Russian Politics. The Paradox of a Weak State. L. : Hurst ; N.Y. : Columbia University Press, 2012.

Вперед нас может продвинуть попытка ответить на принципиальный вопрос: *каким же должно стать российское государство, чтобы завоевать доверие долгосрочных инвесторов и граждан в условиях глобализации?* В этой главе мы излагаем и объясняем нашу точку зрения: России нужно сильное государство, способное проводить необходимую активную экономическую политику, но одновременно ограниченное четкими правилами. Подчеркнем, что императивом является построение такой политической системы, в которой бизнес и общество не столько контролируют государство, сколько задают политикам стимулы действовать в конституционных рамках и по определенным правилам. Более того, чрезмерный контроль со стороны бизнеса или общества непродуктивен. Опыт России 1990-х годов наглядно продемонстрировал, что такой контроль со стороны бизнеса приводит к засилью олигархии и «дикому» лоббизму, а контроль со стороны общества – к господству популизма. Наиболее эффективной для общества является ситуация, когда государство достаточно автономно в своих решениях, но политики и бюрократия поставлены в условия подотчетности и четкой ответственности за последствия принимаемых ими решений. Так, больной едва ли может или должен пытаться контролировать действия врача – более эффективен контроль со стороны других врачей и администрации больницы и других агентов, а также четкие правила его подотчетности и ответственности. Вместо того чтобы контролировать врача, лучше создать ему стимулы действовать в наших интересах, причем эти стимулы могут быть многочисленными и разнообразными – от моральных до финансовых, то есть от клятвы Гиппократы, благодарности пациентов и хорошей репутации среди коллег до судебной ответственности за допущенные ошибки.

Сказанное выше о сочетании автономности и подотчетности, по существу, означает, что России нужна либеральная модель государства. Заметим, что это необязательно демократическая система и уж тем более необязательно правоконсервативная система. При этом надо понимать, что либеральное государство не равно государству слабому и неактивному; либеральное государство часто проводит весьма активную социальную политику, как это имеет место, например, в Швеции или Германии. Либеральная демократия – одна из существующих моделей либерального государства, однако государство может быть ограничено правилами и стимулами и в недемократической системе, хотя комбинация авторитарного режима и либеральной системы в принципе внутренне противоречива. Необходимо учитывать и то, что либерализм и демократия также противоречат друг другу. Более того, как показывает известный американский политолог Фарид Закария, демократическое устройство само по себе является нелиберальным. Для того чтобы перейти к либеральной демократии, общество сначала должно успешно пройти через стадию конституционного либерализма. Неслучайно либеральных демократий значительно меньше, чем демократий вообще. По мнению Закарии, «обсуждать подобные проблемы – не значит утверждать, что демократия дурна сама по себе... [но]

говорить на эту тему – значит немедленно вызвать в свой адрес критику: вы не в ладах со временем. ...Все исходят из установки, будто демократия в принципе не может вызывать проблем...»⁴. Таким образом, мы, не отрицая преимуществ демократии, ведем речь о том, что она тем не менее не панацея сама по себе. До того, как демократия соединится с либерализмом, установится и покажет все свои преимущества, необходимо пройти сложный путь, неизбежно сопровождающийся большими издержками и рисками.

Современное государство: что меняет глобализация?

Мы уже говорили о том, что необходимость трансформации российского государства во многом связана с новыми (или относительно новыми) вызовами глобализации. Так какие же именно «требования» предъявляет глобализация к современному государству? Каким набором качеств оно должно обладать, чтобы суметь конвертировать преимущества, предоставляемые глобализацией, в источники собственного развития?

Начнем с того, что неправомерным, по нашему мнению, является следующее утверждение: условия глобализации подталкивают суверенное государство к самоустранению, исчезновению или принципиальному ослаблению. Напротив, растущая взаимозависимость и открытость современных государств означает, что роль государства становится еще более важной, еще более решающей для успеха. Суверенное государство должно стать более сильным, гибким и эффективным, изменяя себя, но не устранив себя. Это связано с тем, что конкурентными на мировом рынке сегодня могут быть только глобальные компании, открытые внешнему миру и при этом *опирающиеся на преимущества национальной экономической и политической системы*. Так что адекватный ответ государства на вызовы глобализации – в создании экономических и политических условий, способствующих быстрой и эффективной реакции рыночных субъектов национальной экономики на быстро и непредсказуемо меняющиеся условия внешнего мира. Сильное современное государство должно создать внутренние условия, при которых у национальных компаний возникнут преимущества в глобальной экономике. Конечно, можно пытаться делать то же самое «точечным» путем и посредством «ручного управления», но это неэффективно в современных условиях, когда, повторим, мир меняется слишком быстро и непредсказуемо. Эффективным будет то государство, которое обеспечивает развитие экономики, генерирующей инновации, а не то, что генерирует инновации «вручную». В глобальном мире получает преимущество политическая и экономическая система, способная автоматически, в силу внутренних стимулов производить инновации. Для создания таких стимулов в России необходимо изменить существующие в отечественном

4 Закария Ф. Будущее свободы: нелиберальная демократия в США и за их пределами. М. : Ладомир, 2004. С. 5.

бизнесе правила игры на новые, способствующие инновациям. В условиях глобализации оптимальная государственная система представляет собой такое устройство общества, в котором не требуется специальных, особых усилий правительства по «модернизации». Это, само собой, не отменяет принятия каких-то отдельных социальных или технологических программ⁵.

Мы исходим не только из того, что Россия сегодня сталкивается с вызовами глобализации. Еще одной посылкой является утверждение, что сегодня *изоляция не является ответом на глобализацию*. Это невозможно по экономическим и политическим причинам (хотя бы потому, что в значительной степени политическая стабильность в России поддерживается открытостью страны для тех, кто недоволен и хотел бы уехать). Экономически, для поддержания конкурентоспособности, Россия (как и любая другая страна мира) вынуждена участвовать в международном разделении труда. То, что основой богатства наций является развитие производительности труда, прежде всего через совершенствование механизмов разделения труда, признается еще со времен Адама Смита. В современных условиях даже самым большим странам мира уже недостаточно иметь капиталистическую экономику – любая национальная экономика должна быть интегрирована в мировую систему разделения труда. Еще в 2005 году Совет по национальной стратегии подготовил доклад, в котором был представлен следующий вывод: «Динамичное развитие отечественной экономики должно базироваться не только на эксплуатации природных богатств, но и на эффективном использовании всех имеющихся ресурсов. Необходимо, чтобы Россия заняла новое место в международном разделении труда»⁶.

В России сегодня логика обсуждения несколько другая: активно дискутируются две альтернативы экономической модернизации. Первая исходит из того, что государство должно сконцентрировать в своих руках собственность и основные рычаги управления, включая финансовые потоки в стратегически важных отраслях. Использование рычагов государственного управления позволит сконцентрировать ресурсы на решении приоритетных национальных задач, включая упрочение международного положения России и повышение жизненного уровня ее населения. Вторая альтернатива базируется на убеждении в том, что государство и есть главный тормоз модернизации, поскольку оно губит инновации избыточным регулированием. Основным субъектом модернизации могут быть только предпринимательски активные слои, использование потенциала которых, а также механизмов рыночной конкуренции является прочной основой для динамичного экономического развития⁷.

Мы считаем, что такое традиционное противопоставление – или больше, или меньше государства – является ложным и опасным для России в совре-

5 См.: Ореховский П. Власть и инновации // Общество и экономика. 2009. № 9.

6 Дискин И.Е., Орлов Д.И. Государство и бизнес: союз за национальную модернизацию / Совет по национальной стратегии. 2005. 26 янв. URL: <http://vmg.pp.ua/books.htm>

7 См.: Там же

менных условиях глобализации. Связь государства и рынка друг с другом неизбежна, принимая во внимание ту роль, которую государство играет в создании институционального фундамента для экономической деятельности. Так что противопоставление «или – или» не годится. Напротив, чтобы адекватно отвечать на вызовы глобализации, российским гражданам необходимо через политические реформы укрепить государство, но при этом задать политикам и бюрократам правильную мотивацию. В российских условиях именно государство должно явиться движущей силой, способной в свою очередь изменить мотивацию экономических агентов и одновременно стать фокусом модернизации. Важнее всего то, что *государство должно стать ограниченным не за счет его «ухода», а за счет изменения для него правил игры.*

Современное государство и модернизация

«Модернизация России, итогом которой должен стать выход на путь инновационного развития, невозможна без наличия эффективного государства. Между тем существующая политико-правовая система государства, сложившаяся в России, исчерпав свои потенции, сегодня не в состоянии справиться с задачами модернизации»⁸. Необходимо, следовательно, поменять правила игры, а значит, «поменять» государство, сделать его эффективным, то есть современным, способным оперативно справляться с внешними и внутренними вызовами. Для обозначения общего процесса таких институциональных изменений с целью «осовременивания» государства мы используем термин «модернизация».

Для академического сообщества концепт модернизации государства представляет собой важную аналитическую рамку для осмысления трансформации государства, для политиков же модернизация является средством легитимации политических реформ и вмешательства в экономику. Таким образом, модернизация – это концепт, бросающий вызов как исследователям, так и политикам. При этом вопрос о том, *как* мы используем этот концепт, не менее важен, чем вопрос о том, *что* мы под этим концептом понимаем.

Отметим, что модернизация – концепт чрезвычайно привлекательный; его можно хорошо «продать» и гражданам, и подданным, и избирателям. В нем изначально заложено некое доброе намерение – совершить улучшение; процесс модернизации тем самым ассоциируется с развитием, прогрессом. Фактически концепт модернизации понимался многими скорее как средство интерпретации мира и программа его изменений, а не как инструмент для его объяснения. Модернизация в разное время нормативно предписывалась как формула для развития общества и государства чуть ли не любой стране мира. Она же использовалась для оправдания глубоких изменений политики. Теории модернизации – это, по большому счету, теории трансформации государства.

⁸ Модернизация России как условие ее успешного развития в XXI веке. С. 14.

Что же такое модернизация? Вопрос может показаться излишне прямолинейным, однако до сих пор нет ни одного ее определения, с которым бы согласились все или хотя бы большинство исследователей и политиков. И причина в характере самого этого концепта. Сам «акт» определения модернизации предполагает политические действия, при которых единогласия не может и, более того, как мы считаем, не должно быть.

В научной литературе сложились два общих подхода к определению модернизации. Первый подход заключается в принципиальном отказе от поиска дефиниции, поскольку отсутствует само явление: то, что называют модернизацией, не более чем постоянно идущий процесс постепенной трансформации (в нашем случае – государства) под воздействием внешних и внутренних вызовов. Второй подход заключается в выработке позитивной дефиниции и предполагает (возможно, наивно) объективную возможность формирования государства, действующего по-новому – через появление новых акторов, инструментов и практик. В отличие от первого подхода это попытка собрать в одном позитивном определении все возникающие новые практики. Таким образом, в этом случае мы могли бы представить себе модернизацию как совокупность всех структур и процессов, необходимых для поддержания государственного порядка и движения в сторону решения коллективных задач. Понятно, что столь широкий подход позволит нам в идеале ничего не упустить, отследить все новые практики и формы управления, однако – в качестве неизбежной платы за широту – определение станет слишком открытым и слабопригодным для выдвижения и верификации теорий.

Отметим, что ни один из этих подходов не является полностью успешным, поскольку ни один не способен «ухватить» сущность модернизации всеобъемлющим образом. Более того, мы не можем и каким-либо образом сочетать эти стратегии с целью в конце концов добиться четкой формулировки: «Модернизация – это...». Причина в том, что определение модернизации представляет собой *политическое действие*. Следовательно, различающиеся, а иногда и противоречащие друг другу определения модернизации должны восприниматься нами как позитивный знак, свидетельствующий о наличии и развитии живых интеллектуальных дебатов, а также о том, что политические акторы действительно озабочены тем, какой словарь находится в их употреблении. Так что отсутствие однозначной дефиниции в данном случае никак не должно быть поводом для разочарования.

Поэтому следует не заикливаться на поиске «самого правильного» определения модернизации, а сосредоточиться на дискурсах и практиках политизации термина – внутри как академического, так и политического сообщества. Наше стремление к четкости определений должно уступить место стремлению ответить на «простой» вопрос: как мы используем этот концепт? Такой шаг необходим именно потому, что поиск и формулирование опреде-

лений – это политические действия, особенно в период трансформаций. Каждое определение имеет недостатки, оно отделяет «справедливые» притязания от «несправедливых», легитимирует разные типы власти, а также дает допуск различным акторам на участие в политике или же из этого процесса их исключает.

Если проблема в том, что мы не можем говорить о модернизации, не имея четкой дефиниции, то вместо вопроса «Что такое модернизация?» стоит задать себе иные вопросы: «Что меняет модернизация?» и «Каковы ее последствия?». Наш ответ – модернизация должна приспособить российское государство к запросам глобализации и вызовам внешней политики.

От чего зависит способность государства стимулировать инновации

Одно из императивных «требований» глобализации к эффективному государству – последнее должно обладать способностью стимулировать инновации. Для этого предлагается либо непосредственно повышать расходы государства на НИОКР (*Research and Development – R&D*), либо стимулировать инновации через экономическое регулирование.

И в самом деле, экономическая эффективность во многом зависит от того, какие технологии используются. Однако здесь возникают два соображения. Во-первых, используемые технологии существеннейшим образом различаются у стран с разным уровнем экономического развития. Во-вторых, даже сейчас, когда сделан гигантский рывок в технологическом развитии, в некоторых развитых странах почему-то не используются многие доступные технологии, применение которых очевидно пошло бы на пользу эффективности фирм.

Все мы знакомы с историями про гениальных советских и российских ученых, так и не внедривших свои замечательные изобретения. К этому можно добавить примеры из недавней истории развитых капиталистических стран – и у них, оказывается, часто были трудности с внедрением новшеств. Например, в 1998 году журнал «Экономист» так оценивал реакцию инженеров из ФРГ, которые знакомились с производством в Англии: «Немцы были шокированы низкими техническими стандартами Британии»⁹. Европейский «Форд» не сумел внедрить японские технологии в производстве автомобилей – в отличие от «Форда» американского¹⁰. Другой известный пример: большая часть применяемого в пивной промышленности Японии и США высокотехнологичного оборудования произведена в Германии, а немецкие пивные заводы оказались не в состоянии его использовать... А, скажем, в сфере экономики природопользования большое внимание исследователей привлек парадоксальный, казалось бы, факт: предприятия не используют экологически чистые технологии, которые согласно экономическим расчетам должны были бы стать выгодными ин-

9 The Economist. 1998. 5 December.

10 См.: Parente S. L., Prescott E. C. Barriers to Riches. Cambridge : MIT Press, 2000.

вестициями. Это явление получило название «парадокса энергоэффективности» (*energy efficiency paradox*)¹¹.

В литературе можно найти несколько объяснений этим наблюдениям. Во-первых, кажущаяся лучшей технология может не использоваться при отсутствии дополняющих условий (инфраструктура, объем рынка и т.п.). Однако это могло бы объяснить различия между разными группами стран, но не объясняет, почему существуют различия внутри одной группы (какие-то страны в группе используют лучшие технологии, а другие этого не делают при сравнимом уровне развития). Во-вторых, препятствием для внедрения новых технологий, возможно, служит необходимость нести огромные расходы, которые к тому же невозможно в полной мере просчитать¹². Затраты на использование относятся к затратам на изобретение как 20 или 30 к одному¹³. В-третьих, и сейчас это наиболее актуально, причина неиспользования лучших технологий связана с системой регулирования и законами, которые формально ограничивают конкуренцию и, соответственно, сокращают стимулы для технологического развития. Важность конкуренции для инноваций хорошо подтверждена и теоретически, и эмпирически.

Так, М. Бейли изучал различия в производительности в сфере услуг на примерах стран Европы, США и Японии и оценивал роль определенного типа регулирования и интенсивность конкуренции как потенциальных объяснений для наблюдаемых различий. Основной урок его исследований таков: различия в производительности в сфере услуг возникают из-за барьеров регулятивного характера и отсутствия конкуренции, что ведет к общей вялости деятельности и препятствует росту производительности¹⁴.

В свою очередь, анализ банковской системы указывает на то, что доступные инновации и в этой сфере могут не использоваться из-за дефицита конкуренции. А конкуренция в этом секторе ограничена структурой регулирования, поскольку большинство стран убеждены в том, что финансовая стабильность важнее экономической (конкурентной) эффективности. В Соединенных же Штатах система регулирования поощряет конкуренцию (для сравнения: производительность банковской сферы Германии составляет всего 68% от уровня США), и тот факт, что новые технологии применяются в США раньше, чем в других странах, говорит о том, что конкуренция в банковской сфере здесь более

11 См.: Blok K., Groot H.L.F. de, Luiten E.E.M., Rietbergen M.G. The Effectiveness of Policy Instruments for Energy-Efficiency Improvement in Firms. Dordrecht : Kluwer Academic Publishers, 2004.

12 См., например: Dixit A. K., Pindyck R. S. Investment under Uncertainty. Princeton : Princeton University Press, 1994.

13 См.: Nahuis R. Knowledge, Inequality and Growth in the New Economy. UK : Edward Elgar Publishing, 2003.

14 См.: Baily M. N. Competition, Regulation, and Efficiency in Service Industries // Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics. 1993. Vol. 2. P. 71–130.

интенсивна и вынуждает банки сокращать эксплуатационные расходы и оптимизировать деятельность.

Несколько позднее Бейли и Герсбах нашли подобные же зависимости, анализируя различия в сфере производства¹⁵. Например, они обнаружили, что немецким пивоварням просто-напросто запрещено применять более современные технологии, подобные тем, что используются в США и Японии. Исследователи предполагают, что глобальная система конкуренции неизбежно должна ускорить применение новых технологий и тем самым стимулировать эффективность¹⁶.

К настоящему моменту большой и все увеличивающийся массив литературы посвящен доказательству того, что узкогрупповые интересы во многом «ответственны» за наблюдаемые различия между странами по уровню производительности. В дополнение к этой по большей части теоретической работе экономистами¹⁷ и практиками¹⁸ описаны бесчисленные примеры того, как узкогрупповые интересы успешно блокируют использование технологических новинок.

Изданная в 2000 году книга С. Паренте и И. Прескотта еще раз подтвердила, что различия в уровнях инновационного развития между странами возникают не как отражение неких фундаментальных различий в «запасах» полезных знаний, которые у каждого общества свои. Эти различия являются скорее *результатом проводимой каждым государством политики, ограничивающей во многих случаях использование передовых методов и технологий на уровне фирм*. Паренте и Прескотт делают важный вывод, что многие из ограничений и барьеров вводятся в действие для защиты интересов групп, инвестирующих в текущие производственные процессы¹⁹. Главное, эти группы стремятся к такому государственному регулированию, которое прямо или косвенно препятствует эффективному применению наиболее передовых технологий. Действиями таких групп интересов исследователи объясняют, например, правила торговли в Великобритании, Франции и Германии; они (группы интересов) препятствуют появлению и распространению современных методов продажи в магазинах. Еще один пример: европейские авиалинии не могут использовать новые методы работы, поскольку это грозит сокращением рабочих мест, против чего протестуют профсоюзы и оппозиция²⁰.

Можно утверждать, что в каждом обществе существуют стабилизирующие

15 См.: Baily M. N., Gersbach H. Efficiency in Manufacturing and the Need for Global Competition // Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics. 1995. Vol. 4. P. 307–347.

16 См.: Ibid.

17 См.: Mokyr J. The lever of riches: Technological creativity and economic progress. N.Y.: Oxford University Press, 1990; Landes D. S. The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some so Poor. N.Y.: W. W. Norton, 1998.

18 См.: Unlocking economic growth in Russia / McKinsey Global Institute. Moscow: McKinsey & Co., 1999.

19 См.: Parente S. L., Prescott E. C. Barriers to Riches.

20 См.: Ibid.

силы, защищающие статус-кво. Некоторые из них защищают и укоренившиеся интересы, что может привести к потерям в темпах инновационного развития, другие силы представляют просто противников «раскачивания лодки». Для перехода к инновационному развитию сопротивление этих сил необходимо преодолеть или по крайней мере минимизировать их влияние²¹.

Насколько сильны и распространены могут быть такие силы, прекрасно иллюстрирует М. Олсон в своей книге 1982 года «Подъем и падение наций» (*The Rise and Decline of Nations*)²². Он детально проанализировал, как в результате лоббирования группами интересов отдельных направлений государственной политики эффективные инновации были блокированы, что привело к потерям для общества в целом. Олсон также выдвинул гипотезу, согласно которой внешние шоки, например военное поражение (как это произошло с Германией и Японией во Второй мировой войне), могут создавать условия для последующего технологического рывка. Это происходит вследствие того, что шоки разрушают существующую систему интересов, которые до того препятствовали инновациям по одной простой причине: их рента зависит от применения старых технологий. Помимо поражения в войне, другими механизмами разрушения старой системы интересов, по Олсону, выступают революции и интеграция (например, в рамках Европейского союза).

К этому моменту у читателя может создаться впечатление, что инновационному развитию главным образом мешают экономические узкогрупповые интересы, однако это не так. Все больше исследователей подчеркивают, что в конечном счете проблема заключается в политических процессах и в характере государства, в его способности иметь дело с политическими противоречиями, вызываемыми инновациями. Исследователи подчеркивают роль проигравших политических сил и лидеров в отношении блокирования инноваций. Асемоглу и Робинсон утверждают, что, если инновации могут подвергнуть серьезному риску получение элитами политических дивидендов и экономических рент или же обогатить соперничающие группы, политические элиты будут их блокировать с целью стабилизации и сохранения своего места в существующей системе. Элиты, которым грозит мощная конкуренция (и они с высокой долей вероятности будут смещены), или же, напротив, элиты, глубоко укорененные и не испытывающие конкуренции, будут, скорее всего, поддерживать инновации. *Наибольшая опасность инновационному курсу грозит со стороны элит, укорененных в средней степени при средней интенсивности конкуренции*, – именно они более других заинтересованы в блоки-

21 См.: Mokyr J. Op. cit. P. 12.

22 См.: Olson M. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. Yale, 1982.

ровке нововведений²³. Чодри и Гарнер также подтверждают, что вероятность блокирования инноваций связана (а именно возрастает) с повышением вероятности последующей потери власти элитой, размером ренты, получаемой исполнительной властью; наконец, с величиной затрат на блокирование инноваций²⁴.

Среди недавних публикаций была представлена теоретическая модель и детальный анализ ряда исторических примеров, показывающих, что элиты могут не использовать эффективные и передовые технологии, если применение последних может отрицательно сказаться на легитимности элиты и размере налоговых сборов. Однако в том случае, если возникают иные источники легитимности и налогообложения, элита примет и будет использовать новые технологии²⁵.

Итак, хотя считается, что инновации благоприятно действуют на развитие общества в целом, их применение может быть не очень привлекательным для бизнеса или государства. Инновации имеют перераспределительный характер, а это означает, что их использование порождает группы новых политических победителей и побежденных. Теоретически, если бы не было транзакционных издержек и проблемы принятия на себя добросовестных обязательств, то и вопрос решался бы через перераспределение. По определению, если изменения выгодны всему обществу, то теоретически всегда существует возможность перераспределить сегодняшние издержки и будущие выгоды так, чтобы все только выиграли. Всегда существует такое перераспределение выгод, при котором ни одному из акторов не становится хуже. Так что в интересах тех акторов, которые получают максимум выгод, предложить такое их перераспределение, чтобы инновации все-таки состоялись.

Диксит и Олсон показали, что если известную теорему Коуза (*Coase Theorem*) распространить на сферу политики, то при отсутствии транзакционных издержек рациональные акторы договаривались бы друг с другом до тех пор, пока выгодные всем договоренности не были бы достигнуты. Именно поэтому демократии достигают результатов, эффективных для социума. Не столь необходимо даже начинать с постулирования существования такого (демократического) правительства, поскольку если оно не существует, но его ценность для общества

23 См.: Acemoglu D., Robinson J. A. Political Losers as a Barrier to Economic Development // American Economic Review. 2000. N 90. P. 126–130; Iidem. Economic Backwardness in Political Perspective // American Political Science Review. 2006. N 100. P. 115–131.

24 См.: Chaudhry A., Garner P. Do Governments Suppress Growth? Institutions, Rent-Seeking, and Innovation Blocking in a Model of Schumpeterian Growth // Economics & Politics. 2007. N 19. P. 35–52.

25 См.: Coşgel M. M., Miceli T., Ahmed R. Law, state power, and taxation in Islamic history // Journal of Economic Behavior and Organization. 2009. Vol. 71 (3). P. 704–717; Rubin J. Institutions, the Rise of Commerce, and the Persistence of Laws: Interest Restrictions in Islam & Christianity // The Economic Journal. 2011. N 121; Coşgel M. M., Miceli T., Rubin J. Political Legitimacy and Technology Adoption // University of Connecticut Department of Economics Working Paper. 2011. 28 December.

превышает транзакционные издержки его создания и функционирования, то оно все равно появится в результате сделок и переговоров «по Коузу»²⁶. Последователи Коуза сделали следующий шаг в рамках его логики, указав на то, что государство – это организация, созданная для снижения транзакционных издержек. Иными словами, правительство и государственные политические курсы возникают потому, что в реальных условиях они более эффективны в отношении снижения издержек, нежели частные договоренности²⁷.

Однако для выполнения функции снижения транзакционных издержек требуются многочисленные механизмы и институты. Это может сделать только особое – эффективное и ограниченное – государство. Так что опять государство является и проблемой, и одновременно решением. Прежде всего государство должно обеспечить долгосрочные гарантии инвестиций в инновации, то есть гарантировать еще одну форму защиты частной собственности. Необходимо создать условия для принятия долгосрочных и добросовестных обязательств, поскольку полагаться на административные реформы или меры чисто экономико-регулятивного характера – это значит не решать, а накапливать проблемы.

Может ли общественный договор ограничить российское государство?

Вспомним серию публикаций осени 2011 года в газете «Ведомости», предлагающих к обсуждению новый вариант общественного договора для российского государства и общества. Если понимать эту идею буквально, как заключение неких договоренностей между государством и общественными группами, то в рамках любого договора возникает принципиально не решаемая проблема недобросовестности обязательств сторон. *Через договор невозможно создать условия, при которых государство будет заинтересовано не нарушать договоренности, достигнутые на любой стадии такого процесса; напротив, всегда будет действовать принцип «кто сегодня сильнее, тот и прав».* Ведь государство одно, но такое большое и сильное, а нас много, но мы такие маленькие и слабые... Точно так же страдала от проблемы недобросовестности обязательств идея «формирования союза государства и бизнеса как необходимого условия национальной модернизации», высказанная еще в 2005 году Советом по национальной стратегии. По существу, предлагалось пообещать бизнесу легитимацию собственности в обмен на его активное участие в экономической модернизации.

Александр Аузан, который столь блистательно внедрил идею общественного договора в современный российский общественно-политический дискурс (и является президентом Института национального проекта «Общественный дого-

26 См.: Dixit A., Olson M Does Voluntary Participation Undermine the Coase Theorem? // Journal of Public Economics. 2000. N 76 (3). P. 309–335.

27 См.: Cheung S. The Structure of a Contract and the Theory of a Non-exclusive Resource // Journal of Law and Economics. 1970. Vol. 13 (1). P. 49–70.

вор»), утверждает, что «новый договор в России, скорее всего, возможен, хотя, видимо, не скоро и уж точно не является легко достижимым». Базируясь на работах классиков западной социальной науки Норта, Вайнгаста и Уоллиса о конкурирующих в мире двух социальных порядках, Аузан пишет о трех условиях, позволяющих сменить один порядок на другой: 1) элиты должны согласиться с верховенством закона и его соблюдать; 2) негосударственные организации, общественные и коммерческие, должны быть бессрочными, то есть переживать своих создателей; 3) средства и органы насилия должны контролироваться коллективно, а не делиться между группами влияния. Возможно, в этом и заключается механизм поддержания нового общественного договора.

Что нужно, по мнению Аузана, для пересмотра общественного договора? Необходимо изменение относительной силы общества и власти, что может достигаться как усилением общества, так и ослаблением власти. Последнее может происходить в силу экономических последствий ныне действующей модели взаимоотношений власти и общества. Это один вариант. Другой – децентрализация власти. Что же касается усиления общества, которое также может привести к сдвигам в общественном договоре, то здесь рассчитывать следует на отказ от негативных ценностей и появление равнодушного гражданина, а также наращивание критической массы социального капитала²⁸.

В рассуждениях Аузана (помимо игнорирования проблемы недобросовестных обязательств) смущают два обстоятельства. Во-первых, общественный договор не имеет отношения к ослаблению государства (и уж точно не следует рассчитывать на его ослабление в результате децентрализации) – речь все-таки должна идти не об ослаблении, а о трансформации. Во-вторых, очевидно, что усиление общества через новые ценности и социальный капитал – дело очень нескорого будущего, не говоря уже о том, что пока непонятно – и на практике, и в теории, – как именно следует формировать такое общество. Этого никто не знает.

На самом же деле, как подчеркивает Максим Трудолюбов, «общественный договор – это не договор или торг с государством, а дискуссия о том, каким государством должно быть. Такая дискуссия может быть долгой, это не вопрос пяти или десяти лет. И разговор этот не должен сбиваться на торг по образцу “лояльность в обмен на стабильность”. В таком торге мы не раз проигрывали... и этот размен неустойчив»²⁹. Если рассматривать общественный договор «потрудолюбовски» (как постоянно поддерживаемую и развивающуюся дискуссию), то становится понятным, что основным лейтмотивом этой дискуссии должна быть *тема подотчетности государства*. Применительно к современному российскому государству мы можем с полным основанием утверждать, что его характеристики как в отношении уровня подотчетности, так и в отношении способности стимулировать инновации, по сих пор чрезвычайно низки.

28 См.: Аузан А. Общественный договор: вектор движения // Ведомости. 2011. 3 нояб.

29 http://www.vedomosti.ru/opinion/news/1333675/dogovor_s_leviafanom

Вертикальная подотчетность государства в рамках принципал-агентских отношений

Следуя институциональной литературе, мы можем рассматривать подотчетность как один из аспектов принципал-агентских отношений, а именно как способность принципала лучше контролировать своего агента. Или более точно: «А (агент) подотчетен Б (принципалу) при соблюдении двух условий. Во-первых, А обязан (по крайней мере в некоторой степени) действовать от лица Б. Во-вторых, Б имеет возможность – через формальные институты или неформальные правила – наградить или же наказать А за его действия»³⁰. В этой системе подотчетность – это характеристика институционального соглашения или же механизм, определяющий принципал-агентские отношения. Институты, которые порождают позитивные последствия для «хорошего» поведения агента и негативные последствия в случае его недостаточных или неверных действий, – это институты, определяющие или гарантирующие подотчетность.

Институциональная теория демократии говорит о том, что основным механизмом, посредством которого граждане добиваются подотчетности политиков, в демократии являются выборы. Они дают возможность гражданам отозвать политиков, которые не действуют в их интересах, даже если представления граждан о том, что для них лучше (то есть что является их интересом), достаточно расплывчаты³¹. Однако выборы, как институциональный механизм, поддерживающий политическую подотчетность, имеют серьезные ограничения. Потери в контроле над агентами неизбежны, поскольку отношения между гражданами и политиками основаны на весьма несовершенном наблюдении (граждане просто не в состоянии получить исчерпывающую информацию о поведении политиков и адекватно ее интерпретировать). Так что в принципал-агентской рамке избиратели всегда будут получать недостаточный результат, оставляя часть ренты агентам (политикам). В литературе обсуждаются различные институциональные механизмы, такие как система сдержек и противовесов, которые могут либо смягчить, либо усилить эти потери.

Еще более существенные потери в подотчетности агентов происходят из-за разницы в критериях, которые избиратели используют для оценки политиков. Именно эта разница позволяет политикам «натравливать» одних избирателей на других и тем самым становиться вообще никому не подотчетными³². Другим способом для политиков уклониться от подотчетности является, например, сочетание популярных действий с непопулярными. В этом случае граждане вы-

30 Ferejohn J. Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability / A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (eds.) // Democracy, Accountability, and Representation. Cambridge : Cambridge University Press. 1999. P. 54.

31 См.: Przeworski A. States and Markets: a Primer in Political Economy. Cambridge : Cambridge University Press, 2003.

32 См.: Ferejohn J. Op. cit.

нуждены оценивать политиков, исходя из некоторого числа «важных» проблем, и не учитывать «менее важные». Наконец, политики, проводя непопулярные решения, могут в глазах избирателей «поделить вину» с чиновниками, ведь избиратели знают, что для реализации решений политикам необходимо сотрудничество с агентами государства (чиновниками).

Более того, политики могут действовать как агенты не только в интересах принципала – граждан, но и в интересах других принципалов, которые ожидают от своих агентов совсем иных действий. Такими принципалами могут выступать международные организации, организации, предоставляющие помощь данной стране, международные финансовые институты, коммерческие банки и ресурсодобывающие компании. Эти потенциальные принципалы (конечно, за некоторыми исключениями) будут в меньшей степени озабочены проблемами населения страны. Поэтому, когда политики отвечают предпочтениям других принципалов, они неизбежно становятся менее подотчетными по отношению к своему главному принципалу – населению³³.

Потери в контроле над агентами, возникающие в силу конкуренции различных принципалов в условиях несовершенного мониторинга, можно рассматривать через призму формального анализа в рамках теории игр. В том случае, если за усилиями агента можно наблюдать адекватным образом, принципалы и агент должны подписать контракт, согласно которому оплата (вознаграждение) агента пропорциональна его усилиям. Для того чтобы наилучшим образом удовлетворить интересы всех сторон, необходимо выбрать такой уровень усилий агента и такое вознаграждение, которые максимизировали бы сумму выгод принципалов и адекватный доход агента. Однако если действия агента невозможно подвергнуть адекватному наблюдению, то стимулы для агента должны зависеть от наблюдаемого результата. Если информация неполна, то и результаты не полностью зависят от действия агента, так что принципал не знает, чему он обязан успехом или провалом – действиям агента или же чему-то другому. А эта ситуация позволяет агенту не прилагать максимум стараний. В целом же дополнительные «агентские» потери будут пропорциональны числу конкурирующих принципалов³⁴.

Схожие потери возникают и из-за того, что политики и чиновники подотчетны по многим направлениям и задачам одновременно. Данная проблема основана на следующем наблюдении: концентрация усилий на одной задаче может привести к недоработке в решении других задач³⁵. В идеальном случае стимулы и усилия должны оптимально распределяться между различными задачами, однако без специальных усилий принципала (то есть без признания

33 См.: Mulgan R. G. Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies. Palgrave Macmillan (UK), 2003.

34 См.: Dixit A. The Making of Economic Policy. Cambridge : MIT Press, 1996.

35 См.: Dewatripont M., Jewitt I., Tirole J. Multitask Agency Problems: Focus and Task Clustering // European Economic Review. 2000. Vol. 44 (4–6). P. 869–77.

неизбежности дополнительных потерь) агент будет склонен игнорировать решение «менее вознаграждаемой» задачи. Подобным же образом в ситуации с множественными принципалами вероятность такого поведения агента заставляет принципалов конкурировать за агента и его внимание и либо перераспределять ренту, либо терпеть дополнительные потери. Формальный анализ проблемы принципал-агентских отношений при наличии многих задач и многих принципалов ведет к следующему интуитивному заключению: если поведение агента оценивается на основе конфликтных по отношению друг к другу критериев, его гораздо сложнее контролировать и стимулировать его желательные действия³⁶.

В литературе описаны и иные причины агентских потерь. Например, потери могут происходить в том случае, если цели агента не совпадают с целями принципала, а также в результате информационной асимметрии, когда агент обладает большей информацией, чем принципал, и пользуется этим преимуществом. Более того, если агент способен скрыть от принципала свою суть и свои действия, он вполне может «увильнуть» от работы³⁷. А поскольку политики для реализации своих решений нуждаются в услугах чиновников, последние получают возможности для коррупции³⁸. Для сокращения потерь, возникающих в силу различий в целях, принципалы могут использовать разные методы изменения целей и поведения агента. Для преодоления информационной асимметрии принципал может более жестко и последовательно наблюдать за действиями агента, поощряя и вознаграждая выполнение обязательств и наказывая за невыполнение. Вероятность послушания и выполнения агентом обязательств перед принципалом может также быть повышена при изменении последним процедур отбора и обучения агентов.

Как обеспечить вертикальную подотчетность?

Вышесказанное предполагает, что обеспечение подотчетности – задача нелегкая. Важным компонентом ее решения выступает принуждение людей к объяснению того, что именно они сделали. В этом смысле сердцевиной подотчетности становится диалог между теми, кто требует подотчетности, и самими подотчетными. Во многих случаях если подотчетное лицо вынуждено раскрыть публично свои неправильные действия, то этого уже достаточно для того, чтобы склонить нарушителя к признанию факта нарушения и возмещению ущерба, не прибегая к формальным наказаниям³⁹.

36 См.: Mulgan R. G. Op. cit.

37 См.: Brehm J., Gates S. Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public. Ann Arbor, MI : University of Michigan Press, 1997.

38 См.: Bohara A., Mitchell N., Nepal M., Raheem N. Human Rights Violations, Corruption, and the Policy of Repression // Policy Studies Journal. 2008. Vol. 36 (1). P. 1–18.

39 См.: Bovens M. The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations. Cambridge : Cambridge University Press, 1998.

Понятно, что без признания власти принципала и его права требовать объяснений от агента подотчетность превращается в простое информирование, своего рода любезность. Так, учитель, беседующий со школьником, или армейский чин, отвечающий на вопросы гражданского лица за обедом, делится, конечно, с собеседником информацией, однако это не является подотчетностью. Точно так же независимая организация, например центральный банк, может избрать политику большей прозрачности и, соответственно, публиковать больше информации о своей деятельности, однако это не делает ее более подотчетной. Только в том случае, если получающие информацию граждане имеют *право* ее требовать и принимать для этого соответствующие меры, подобные отношения можно характеризовать как подотчетность.

Так что подотчетность в полном смысле слова подразумевает как право принципала критически изучать действия агента, так и его же право принимать меры и использовать санкции. И наоборот, со стороны агента подотчетность предполагает обязанность информировать и объяснять принципалу свои действия и соглашаться с его правом на санкции. Внутри этого процесса мы обнаруживаем внутренний круг подотчетности – преимущественные права на критическое изучение и исследование действий агента и параллельно существующие обязанности информировать и объяснять. Полная же подотчетность требует еще и возможности применения мер защиты и санкций.

Как мы видим, подотчетность – это больше, нежели просто обмен вопросами-ответами и стремление к большей прозрачности. Агенты должны быть не «призваны» к подотчетности – они должны ей следовать. Подотчетность будет неполной без эффективного корректирования. Там, где институты или чиновники действуют неверно, должны быть предусмотрены способы наказания для «обидчиков» и компенсации для «жертв». А если этого не происходит, например если никто не готов взять на себя ответственность или же никакого возмещения ущерба не предполагается, то мы не можем вести речь о подотчетности. Так что, заставляя виновных тем или иным образом платить за неверные действия, подотчетность становится своего рода «карающей рукой справедливости». Более того, право принципала на санкции в отношении агента представляет собой авторитарный элемент подотчетности, без которого она немислима.

Концепцию подотчетности можно рассматривать сквозь призму потенциальности, возможности. Некто (агент) может быть подотчетен и без того, чтобы быть к этому «призванным», достаточно *права* принципала призвать агента к отчету без его обязательной актуализации. Так, избранные политики или государственные должностные лица могут говорить о том, что они подотчетны в отношении всех своих действий. Это будет означать, что они ответственны за все свои действия и не существует такой сферы их деятельности, которая была бы выведена из-под критического изучения. Это, понятно, не означает, что *любое* их действие изучается в действительности, однако *любое* их действие мо-

жет быть изучено. В этом отношении подотчетность – это не постоянный призыв к отчету, но, скорее, ожидание этого призыва.

Проблемы горизонтального измерения подотчетности

Итак, вертикальная подотчетность, ограничивая государство, тем не менее сильно усложняет его «жизнь». Однако это только половина истории. Не меньше проблем связано с горизонтальным измерением подотчетности, которое относится к взаимоотношениям ветвей власти друг с другом. Во многих странах, которые считаются демократиями, существуют серьезные проблемы с горизонтальной подотчетностью. К таким странам О’Донелл в работе «Горизонтальная подотчетность в новых демократиях» относит не только почти все государства Латинской Америки, но и новые азиатские полиархии – Филиппины, Южную Корею, Тайвань и Индию, а также многие восточноевропейские страны (Хорватию, Россию, Словакию, Украину). Если механизмы вертикальной подотчетности свидетельствуют о том, что государство ограничено, то слабость горизонтальной подотчетности сигнализирует о соответствующей слабости либерального и республиканского компонентов в новых полиархиях; между тем полиархии – это результат сложного и подчас небеспроблемного синтеза трех (а не двух!) компонентов – демократии, либерализма и республиканской традиции. Эти традиции частично противоречат друг другу: основные принципы каждой из них несовместимы с принципами по крайней мере одной из двух других. Однако возникающие при соединении традиций напряжения как раз и придают полиархиям их уникальную динамику и открытость. Фактически полиархии – это сложные и нестабильные композиции четырех элементов – трех политических традиций и государства⁴⁰.

Говоря попросту, либеральный компонент воплощает идею о том, что существуют права, которые никакая власть, включая государство, неправомочна нарушать. Республиканский компонент исходит из того, что служение государству требует полной самоотверженности и полного подчинения закону от тех, кто выбрал это призвание. Таким образом, обе традиции строго разграничивают государственную и частную сферы, однако придают этому разграничению различный смысл. Для либералов частная сфера – эта та арена, где осуществляется человеческое развитие во всей своей полноте. Отсюда требования к государству: оно должно быть достаточно сильно для того, чтобы гарантировать свободы частной жизни, но в то же время ограничено, чтобы на эти свободы не посягать. Республиканизм же, напротив, настаивает на том, что полноценное посвящение себя служению общественному благу выше сферы частных интересов.

«Чистая» демократия отрицает и либеральную, и республиканскую версии разграничений между государственным и частным. Демократия, понимаемая

40 См.: O'Donnell G. Horizontal Accountability in New Democracies // Journal of Democracy. 1998. Vol. 9, N 3. P. 112–26.

в узком смысле, в отличие от республиканизма говорит о том, что все граждане имеют примерно одинаковую квалификацию с точки зрения исполнения государственных функций. Помимо этого демократия не разделяет убеждений либерализма в том, что существуют частные или индивидуальные права, которые ставят барьеры на пути решений *демоса*.

Итак, в отличие от демократии либерализм и республиканизм – каждый своим способом и по своим причинам – проводят жесткие различия между государственной и частной сферами. Однако между этими тремя элементами существует и важная сфера конвергенции. Так, озабоченность демократии равенством, приверженность либерализма индивидуальной свободе и жесткий взгляд республиканизма на обязанности правящего класса – все они поддерживают другой фундаментальный аспект полиархии и конституционного государства, которое должно с ней сосуществовать. Речь идет о верховенстве закона.

Подчеркнем еще раз: для О’Доннелла в полиархии важна не только вертикальная, но и горизонтальная подотчетность. Последняя, для того чтобы быть эффективной, нуждается в существовании государственных агентств, которые уполномочены наблюдать, контролировать и в случае необходимости налагать санкции за незаконные действия на другие агентства. Эти – первые – агентства должны не только обладать правовыми полномочиями, но и достаточной степенью автономии в отношении других государственных агентств. Агентства, обеспечивающие горизонтальную подотчетность, традиционно включают исполнительную, законодательную и судебную власти, однако в современных полиархиях они включают еще и институт омбудсмана, счетные палаты, налоговые институты и т.п. Важно то, что эти агентства едва ли могут действовать эффективно в изоляции; их решения, конечно, могут влиять на общественное мнение, однако обычно эффективность их деятельности проявляется в решениях судов (или, например, при решении законодательной власти инициировать процедуру импичмента). Эффективная горизонтальная подотчетность – это продукт работы не изолированных агентств, но сетей этих агентств (вплоть до верховных судов), нацеленных на поддержание верховенства права.

Почему мы вообще можем ожидать распространения такого явления, как горизонтальная подотчетность? У авторитарных правителей нет обязанности выполнять закон или тщательно разделять общественные и частные интересы. В полиархиях же существовать горизонтальной подотчетности позволяет та высокая значимость, которую и либерализм и республиканизм придают верховенству права.

Горизонтальная подотчетность может быть нарушена двумя разными (хотя иногда и совпадающими) способами. Первый О’Доннелл называет «посягательством» – когда одно государственное агентство вторгается в законную компетенцию другого. Второй способ он определяет как «коррупцию» – когда государственный актор получает незаконное вознаграждение. Либерализм сильно опа-

сается посягательства как угрозы для свободы и придает меньшее значение коррупции. Республиканизм, в свою очередь, запрещает посягательство и осуждает коррупцию. На самом деле классические версии республиканизма считают любое пренебрежение государственными делами (на которое либерализм смотрит почти доброжелательно) своего рода формой коррупции.

По мнению О'Доннелла, в долгосрочной перспективе полиархии стоит больше опасаться посягательства, нежели коррупции. Первая угрожает самому существованию полиархии, коррупция же последнюю лишь ослабляет. Более того, посягательство создает сильные препятствия на пути развития относительно автономных государственных институтов, мешая им действовать в соответствии с правильно определенными полномочиями, что характерно для формально институционализированных полиархий. В таких полиархиях гораздо больше коррупции, чем посягательства. Там же, где либеральный и республиканский компоненты слабы, как это часто бывает в новых полиархиях, состояние самой демократии таково, что она не в состоянии бороться ни с посягательством, ни с коррупцией.

Спрос на подотчетность в мире растет

В теории демократическое общество строится на уважении прав и интересов всех граждан. На практике, однако, мы наблюдаем нарастающий разрыв между гражданами и мощными институтами, которые задуманы для службы этим гражданам. Это общемировая тенденция. Между тем со времени окончания Второй мировой войны спрос на более эффективную реализацию подотчетности в отношении государства постоянно растет. Правительства сталкиваются как с падением доверия к ним как к честным и эффективным институтам, так и с растущим давлением со стороны граждан, требующих большего доступа к процессам принятия решения. Во время Второй мировой войны и в непосредственно следовавшие за ее окончанием годы доверие общества к государственным институтам и политическим процессам достигло высшей точки⁴¹. Правительства демонстрировали замечательную способность мобилизовать население и экономику для послевоенного восстановления и национально-государственного строительства, а граждане были в целом готовы принять некоторую жесткость исполнительной власти, что проявлялось, в частности, в стремлении правительств предоставлять официальную информацию по минимуму.

Однако с течением времени задача национальной консолидации теряла свою первостепенную приоритетность, одновременно уровень доверия граждан к политикам и официальным лицам также начал падать⁴². Так что во время

41 См.: Putnam R. D. Bowling Alone: America's Declining Social Capital // Journal of Democracy. 1995. Vol. 6 (1). P. 65–78.

42 Подробнее об этой тенденции см.: Mulgan R. Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies. Canberra : Australian National University Press, 2003.

послевоенного экономического бума дефицит подотчетности правительств стал восприниматься как патерналистский и в принципе несправедливый. Повышение стандартов образования привело к тому, что граждане становились все более озабочены тем, как работает правительство. Претензии правительства на то, что оно действует исходя из общественных интересов, вызывали все больший скепсис. Наконец, серьезную озабоченность граждан вызывало то, что коррупционные схемы становились все более изощренными.

В ответ на это правительства по всему миру были вынуждены искать и использовать новые каналы подотчетности, такие как официальное законодательство по предоставлению информации, расширение сферы деятельности системы парламентских комитетов и, наконец, создание новых институтов (института омбудсмана и антикоррупционных агентств). Кроме того, СМИ все более активно проникали в те сферы деятельности политиков и правительства, которые ранее были вне зоны их доступа. В дальнейшем инструментом гражданского протеста и доступа к деятельности правительств становится Интернет. Так что в начале нашего века государственные должностные лица оказались подотчетны гражданам в значительно более сильной степени, чем это было 50 лет назад⁴³.

Обратим внимание: подотчетность касается далеко не только богатых демократических обществ. И в странах развивающегося мира граждане все сильнее подвергают критике неподотчетность и исполнительную власть, и транснациональных корпораций, и традиционных авторитарных институтов. Они стремятся к тому, чтобы в стране появились работающие институты, обеспечивающие подотчетность власти, – эффективная политическая оппозиция, независимая судебная власть и свободные от цензуры СМИ. Дефицит прозрачности и коррупция рассматриваются как вызовы демократическим ценностям.

Дефицит подотчетности и неизбежно следующая за ним коррупция несовместимы с «хорошим управлением» (*good governance*), которое считается необходимым для экономического и социального развития. Так что движение за большую подотчетность правительств носит общемировой характер и отражает рост демократических настроений, а также нежелание граждан далее терпеть секретность и непрозрачность власти. Как институты, так и политические лидеры не могут более избегать критического рассмотрения, мониторинга и анализа тех своих действий, которые ранее были бы, возможно, не замечены обществом. Этот мониторинг и критический анализ грозят правительствам и извне, со стороны внешних акторов – инвесторов, глобальных структур гражданского общества, международных организаций (и это прямое следствие глобализации). Так что подотчетность государства приобретает и внутреннее, и внешнее измерение, а «хорошее управление» как раз и подразумевает способность государства не уклоняться от мониторинга, а показывать до-

43 Mulgan R. Op. cit. P. 2.

стойные результаты – для своей же пользы. Для привлечения инвесторов, достижения социальной стабильности, иными словами для создания «климата доверия». Неподотчетные государства всегда (и справедливо) вызывают подозрения, первым из которых будет подозрение в неспособности контролировать коррупцию.

Сегодня абсолютно все государства в той или иной степени сталкиваются с коррупцией, причем практически со всеми ее формами. Во всех странах, будь то Франция или Голландия, Китай или Мьянма, Россия или Украина, проявления коррупции сегодня играют более значимую роль в политике, чем когда бы то ни было в истории. Коррупция – это далеко не только проблема развивающихся стран или стран, находящихся в процессе трансформации, это явление универсальное.

Однако, как подчеркивает Роберт Клитгаард, обсуждая повсеместность коррупции, уместно провести аналогию между коррупцией и распространением инфекционных болезней⁴⁴. Универсальный характер последних не может служить оправданием для отказа от борьбы с ними. То же и с коррупцией: ее универсальный характер не избавляет политиков от необходимости ее ограничивать. Инфекционные болезни распространены повсеместно, однако их формы и последствия принципиально отличаются по регионам, странам и местностям. Сходным образом и по отношению к коррупции существенными являются как раз вопросы о степени и формах ее распространения.

44 См.: Klitgaard R. International Cooperation against Corruption // Finance & Development. March 1998.

ГЛАВА 6

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ: ИЗМЕНИТЬ ЛЮДЕЙ ИЛИ ИЗМЕНИТЬ СТИМУЛЫ?

К настоящему моменту любая крупная западная корпорация знает, что в России работают на свой страх и риск – с возможностью либо заработать несметные богатства, либо быть загубленным в тисках коррупции. Или же и то, и другое¹.

Подотчетность – это то «требование», которое предъявляют к государству не только граждане, но и другие принципиально важные для его развития акторы. Неподотчетному государству не будут доверять инвесторы. С неподотчетным государством проблематично выстраивать коалиции, оно едва ли будет привлекательным партнером. Так что неподотчетность государства не умозрительна, она конвертируется в большие проблемы и, может быть, самым важным практическим ее измерением будет коррумпированность неподотчетного государства.

Многочисленные исследования проблем коррупции установили зависимость ее уровня от многих факторов, наиболее важными из которых являются уровень демократии в стране, структура экономики, благосостояние населения и степень социального неравенства, «колея институционального развития», а также культурные характеристики. Исследования коррупции говорят о том, что на практике для снижения ее уровня надо работать со всеми указанными факторами, изменяя их в нужном направлении. Реальная проблема, однако, состоит в том, что все эти факторы невозможно изменить в краткосрочной перспективе. Именно поэтому большинство исследований не в состоянии дать сколько-нибудь конкретных практических рекомендаций. Мы же со своей стороны готовы утверждать, что в российских условиях существует нечто, поддающееся изменениям в краткосрочной перспективе: можно попытаться модифицировать стратегическую мотивацию политиков, изменив для них правила игры и сделав так, чтобы *борьба с коррупцией стала для них выгодной и приоритетной*. В свою очередь, трансформация мотивации политиков прежде всего потребует создания ряда взаимодополняющих механизмов политической подотчетности (*political accountability*).

Таким образом, наш центральный аргумент заключается в том, что в краткосрочной перспективе наибольших успехов в борьбе с коррупцией в России

1 Форбс : Инвестиционный путеводитель. Июнь 2012. С. 123.

можно добиться, воздействуя на стимулы политиков. С одной стороны, стимулы политиков, конечно же, являются функцией многих структурных, социально-экономических и культурных факторов и в этой своей части меняются только постепенно. Но, с другой стороны, стимулы зависят и от ожиданий, то есть от того, что собираются делать все остальные, от того, какие стратегии выбирают другие игроки. Иными словами, при заданных условиях взаимодействия наш выбор стратегий зависит от ожиданий по поводу стратегического выбора других игроков. Поэтому при одних и тех же долгосрочных структурных, социально-экономических и культурных факторах возможно появление различных устойчивых состояний (равновесий, или эквilibриумов). Таким образом, нормой, соответствующей взаимным ожиданиям, могут оказаться высокорепутационные стратегии, а могут, наоборот, преобладать ожидания, при которых коррупция является скорее исключением. Теоретический и практический вопрос для России заключается в том, как от «плохого» устойчивого эквilibриума, подразумевающего высокий уровень коррупции, перейти к «хорошему», низкорепутационному равновесию.

В России коррупция и борьба с ней стали в последнее время без преувеличения самыми популярными темами для обсуждения – как в экспертной среде, так и в обществе. На российского читателя обрушилась лавина публикаций, о коррупции не пишет сегодня разве что ленивый, благо случаев и примеров, в том числе весьма одиозных, предостаточно. Тем удивительнее, что в огромном большинстве этих негододующих публикаций речь по-прежнему идет о «борьбе со случаями», то есть фактически о «плане по посадкам». А обеспечить это призвана политическая воля лидеров. Вот как пишет об этом Константин Сонин, рассматривая как реальную задачу не искоренение коррупции вообще, но доведение ее в России до «приличного» или «нормального» (бразильского, перуанского, а в перспективе и греческого) уровня: «На самом деле воля проявляется в увольнении министров и чиновников рангом пониже тогда, когда ты (политический лидер) считаешь, что министр или чиновник коррумпирован. Не тогда, когда есть приговор суда или даже заключение прокуратуры (в этом случае не нужно никакой воли, чтобы кого-то выгнать), а когда сам президент или премьер считают на основе имеющихся данных, например публикации в газете, что чиновник — коррупционер. Вот для такого увольнения действительно нужна политическая воля. Поднимется шум, уволенный придет напоминать о дружбе прежних лет и, возможно, даже подаст в суд, оспаривая свое изгнание. Что ж, шум придется перетерпеть, другу детства объяснить, что никакая дружба не означает, что можно взять откат на госконтракте, и что ж — судиться. Проявлять политическую волю, иными словами»². Обильные отсылки к «политической воле», точнее к ее нехватке или отсутствию, понимаемой как не-

2 Сонин К. Простота борьбы с коррупцией // Ведомости. 2012. 26 марта.

кое нужное качество или свойство лидеров, вообще стали уже рутинными. Политическая воля должна помочь не только в борьбе с коррупцией, но и в изживании ошибок в государственном управлении и других перекосов. Рецепт, таким образом, прост: собрать политическую волю в кулак и – сажать, сажать, сажать...

Наш подход принципиально иной. Может показаться парадоксальным, но сам факт того, что коррупция в России охватила все сферы жизни³ и ее уровень оказался неприемлемо высоким для такой богатой и образованной страны, указывает на возможность быстрого изменения ситуации. Действительно, в странах, сравнимых с нами по уровню социально-экономического развития, уровень коррупции гораздо ниже; более того, он ниже и во многих странах, которые беднее нас. В рейтингах коррупции мы соседствуем с Нигерией и Угандой. В этой связи заметим, что по итогам 1990-х американские исследователи Андрей Шлейфер и Даниель Трейзман опубликовали нашумевшую статью, где с большой долей симпатии к нашей стране назвали Россию «нормальной страной»⁴. Авторы доказывали, что экономическая и политическая система в России в этот период хотя и была далека от совершенства, однако же имела недостатки, типичные для стран со сходным уровнем экономического и демократического развития. Действительно, в 1990-е годы, сравнивая Россию со странами одного с ней уровня показателей экономического и политического развития, можно было сделать вывод, что Россия развивается трудно, но «нормально» и что по мере восстановления экономики и установления политической стабильности улучшится качество государственного управления и в том числе уменьшится коррупция. Однако, вопреки теоретическим ожиданиям, коррупция в России росла как на фоне экономического подъема, так и на фоне восстановления возможностей государства контролировать экономику и общество⁵. Другими словами, уровень коррупции в России сегодня стал ненормально высоким в сравнении с «нормальными странами» российского уровня экономического, политического, социального и культурного развития.

- 3 Руководители российских предприятий считают, что неучастие в коррупционных сделках может привести к определенным проблемам — от внесения в «черные списки» до возбуждения уголовных дел. Об этом говорят результаты социологического исследования, проведенного по заказу Российской академии народного хозяйства и государственной службы в 2011 году (см.: Власть задала тренд на «неискоренимость» коррупции // Московские новости. 2012. 19 марта).
- 4 Шлейфер А., Трейзман Д. Россия – нормальная страна // Россия в глобальной политике. 2004. № 2 (март – апрель). Обновленная версия этого аргумента предложена в последней книге Д. Трейзмана, изданной и на русском языке, но под несколько измененной фамилией автора, см.: Тризман Д. История России. От Горбачева до Путина и Медведева. М.: Эксмо, 2012.
- 5 См.: Навальный А. Стратегия развития: Не врать и не воровать // Ведомости. 2012. 1 марта.

Коррупция ведет к еще большей коррупции: можно ли разорвать этот круг?

На теоретическую возможность существования нескольких устойчивых уровней коррупции в одном и том же обществе при одних и тех же условиях указывает ряд работ экономистов и политологов. Упрощая, аргументацию можно проиллюстрировать на примере движения автомашин на скоростном шоссе. Водители знают, что безопаснее всего ехать со скоростью потока. Даже если поток нарушает правила и превышает скорость, все равно безопаснее двигаться «как все», пусть и с превышением скорости. В то же время если все соблюдают правила, то превышение скорости потока движения не только опасно для водителя, но и с большей вероятностью привлечет к нему внимание полицейских.

Сходным образом это работает и в обществе: если в нем преобладают отношения, построенные на коррупции, то для граждан становится практически невозможным отказаться от дачи взяток и откатов, а для конкретных получателей мзды риск наказания существенно уменьшается. Бороться с массовой коррупцией оказывается чрезвычайно трудно. Если же коррупция является исключением, то каждый конкретный случай куда более вероятно оказывается в центре внимания правоохранительных органов и средств массовой информации.

Одним из первых указал на возможность существования нескольких устойчивых уровней коррупции в 1987 году О. Кадо, используя для анализа коррупции «теорию игр» – популярный метод современного экономического и политологического анализа⁶. В модели Дж. К. Андвига и К. Моэна (1990)⁷ множественные устойчивые уровни коррупции (то есть множественные равновесия) при одних и тех же параметрах экономики возникают потому, что ожидаемое бюрократам наказание за коррупцию есть функция от числа других коррумпированных бюрократов. С другой стороны, небольшие изменения параметров модели, например зарплаты бюрократа, могут вызвать переход от одного устойчивого уровня коррупции к другому.

Развивая сходные идеи, Мерфи, Шляйфер и Вишни⁸ доказали, что коррупция демонстрирует «возрастающую отдачу»: чем больше экономических агентов вовлечено в коррупцию, тем она становится относительно выгоднее. В итоге коррупция приводит к тому, что все больше экономических агентов предпочитают быть вовлеченными в коррупционные схемы. Более того, высокая коррупция является наиболее разрушительной для развития инновационного производства и относительно менее разрушительной – для традиционных,

6 См.: Cadot O. Corruption as a Gamble // Journal of Political Economy. 1987. N 33. P. 223–244.

7 См.: Andvig J.C., Moene K.O. How Corruption May Corrupt // Journal of Economic and Behavior Organization. 1990. Vol. 13 (1). P. 63–76.

8 См.: Murphy K., Shleifer A., Vishny R. Why Is Rent-Seeking so Costly to Growth? // American Economic Review. 1993. N 5. P. 409–414.

устоявшихся производств, включая извлечение природных ресурсов. Дело в том, что рентоориентированная деятельность приносит большие доходы, что делает ее потенциально более привлекательной по сравнению с деятельностью производственной.

Среди последних исследований можно выделить работу Блэкбурн, Бойза и Хака (2010), объяснивших не только то, почему в бедных странах больше коррупции, чем в богатых, но и то, почему наибольшие различия в уровнях коррупции наблюдаются в странах со средним уровнем доходов⁹. Их модель показывает, что экономика может оказаться в одном из трех режимов развития: 1) режиме низкого уровня развития, сопровождающемся высоким уровнем коррупции; 2) режиме высокого уровня развития с низкой коррупцией; 3) наконец, промежуточном режиме с возможностью множественных равновесий и, соответственно, разными уровнями коррупции. По уровню развития экономики Россия принадлежит к странам, относящимся именно к третьей группе.

Коррупция как проблема «принципал – агент»

Чтобы показать, как подотчетность влияет на коррупцию, в литературе широко используются модели отношений между принципалом и агентом, о которых мы уже говорили. Отметим, что любая модель принципал-агентских отношений предполагает, что интересы принципала и агента различны и что существует информационная асимметрия в пользу агента. Ранее исследования коррупции фокусировались лишь на одном типе принципал-агентских отношений, а именно на отношениях между коррумпированным чиновником и его «боссом». Более поздние работы анализируют также отношения между коррумпирующим «клиентом» и коррумпированным чиновником. Например, вслед за Н. Гренендийком мы можем рассматривать коррупцию как отношения агента с двумя принципалами – официальным и неофициальным. Коррупция приводит к транзакциям между агентом и вторым (неофициальным) принципалом, не дозволенным первым (официальным) принципалом. В случае бюрократической коррупции агентами выступают чиновники, а принципалами – избранные или назначенные должностные лица. В случае политической коррупции агентами являются политики, а принципалами – избиратели¹⁰.

Коррумпирующая сторона является для агента вторым принципалом. Это очень важное дополнение, показывающее пределы коррупционного развития. Сначала коррупция, возможно, и «помогает» делать бизнес, но вскоре проблема «принципал – агент» переходит на новый уровень и уже не решается коррупцией. Дело в том, что дающий взятку сам становится в положение принципала и сталкивается в свою очередь с невозможностью проконтролировать агента.

9 См.: Blackburn K., Bose N., Haque M. E. Endogenous Corruption in Economic Development // Journal of Economic Studies. 2010. Vol. 37, N 1. P. 4–25.

10 См.: Groenendijk N. A Principal-Agent Model of Corruption Crime // Law & Social Change. 1997. N 27. P. 207–229.

Такая ситуация, по мнению многих наблюдателей, сформировалась в России, где в нулевые годы коррупция вышла на новый уровень – взятки берут, но при этом мало что делают в пользу взяткодателя. Взятка фактически становится формой дополнительного неофициального налога на бизнес в пользу чиновничества.

Агентская теория описывает и объясняет ситуации, в которых актор (принципал) контролирует агента, однако в то же время вынужден полагаться на то, что последний действует в его интересах. Эта проблема имеет глубокие теоретические корни, восходящие к работам Макса Вебера; ее далеко идущие последствия значимы и ощутимы для самых различных дисциплин и ситуаций¹¹. Современный политический анализ использует агентскую теорию для объяснения отношений двух типов: между сообществами и их представителями и между избранными политиками и бюрократией. Принципал-агентская проблема указывает на возможность для агента использовать данные ему полномочия в своих собственных интересах, а не в интересах принципала. Это, в свою очередь, заставляет принципала тратить время и ресурсы на мониторинг поведения агента. Сердцевинной проблемы становится информационная асимметрия между принципалом и агентом в пользу последнего. Как заметил Перроу, проблема «принципал – агент» связана с проблемами мошенничества, ограниченной информации и в целом с проблемой ограниченной рациональности¹².

Проблема контроля агента в экономике и политике

Если проблемы столь велики, как же может принципал рассчитывать на то, что сумеет проконтролировать своего агента? В экономике ответ известен: необходимо заставить агента разделить с принципалом часть риска от экономической деятельности. Типичный пример принципал-агентской модели: работодатель (принципал) нанимает рабочего (агента) для выполнения ряда задач, при этом работодатель хотел бы, чтобы рабочий трудился с максимальной отдачей, рабочий же предпочел бы без лишней необходимости этого не делать. Одним из способов оценки усилий рабочего является наблюдение за его действиями с возможностью последующей корректировки заработной платы в зависимости от этой оценки или даже возможностью увольнения. Однако такое наблюдение может оказаться весьма затратным; возможно, время работодателя слишком ценно, чтобы тратить его на постоянный контроль. В этом случае решением будет контракт, формирующий правильные стимулы с целью повышения эффективности деятельности рабочего. В качестве примера можно привести контракт по разделу прибыли: рабочие работают хорошо – прибыль компании возрастает – рабочие получают часть добавленной прибыли – все оказываются в выигрыше.

Политическая сфера отличается несколькими особенностями, еще более усугубляющими проблему выстраивания отношений между политическими

11 См.: Shapiro S. P. Agency Theory // Annual Review of Sociology. 2005. N 31. P. 263–284.

12 См.: Perrow Ch. Complex Organizations: A Critical Essay. N.Y.: Random House, 1986. P. 224.

принципалами и их агентами. Наиболее существенно то, что в политике агент часто выполняет двойную функцию: с одной стороны, служит принципалу (например, гражданам), а с другой – принуждает принципала следовать необходимым правилам. Классическим примером такого агента является демократическое государство, обладающее значительной автономией, полномочиями и ресурсами и опирающееся для выполнения своих функций на армию, полицию и секретные службы. В современных условиях столь же противоречивую роль играют международные организации и интеграционные объединения (например, Европейский союз).

Кроме того, в сфере экономических отношений средством, эффективно дисциплинирующим как принципала, так и агента, выступает рынок. Он вынуждает их выстраивать систему стимулов и вознаграждений. При прочих равных и принципал и агент разорятся, потеряют доход или заработок в том случае, если не смогут выстроить отношения между собой. В политической же сфере неоптимальные отношения между принципалами и агентами, характеризующиеся отсутствием должных стимулов и ответственности, могут сохраняться долго. История знает много примеров политических режимов, стагнирующих в течение длительного времени и страдающих от засилья неэффективной и коррумпированной бюрократии.

Можно ли обойтись без контроля над агентом?

В демократиях существует несколько связанных между собой механизмов реализации контроля принципалов (граждан) над своими агентами. В основе этих механизмов лежит подотчетность политиков во время выборов¹³. Например, согласно эмпирическим данным американские избиратели наказывают в ходе выборов тех политиков, которые замешаны в должностных проступках: обвинения в коррупции «стоят» действующим депутатам от 6 до 9% популярности¹⁴. Среди неэлекторальных механизмов обычно упоминают свободные СМИ, независимую судебную власть и развитое гражданское общество.

После выборов победившие политики формируют управленческие структуры, создавая при этом для них «правильные» стимулы с целью облегчить собственную жизнь, то есть с целью контроля над бюрократией. Политики становятся принципалами бюрократов и наблюдают за поведением своих бюрократических агентов¹⁵. Если это поведение отклоняется от того, чего хотят политики (в качестве принципалов), то они могут как использовать санкции, так и воз-

13 В недемократических государствах население может и не ждать выборов, даже если они, в принципе, предусмотрены, чтобы выразить свой протест, оно склонно к беспорядкам и восстаниям с целью свержения правительства.

14 См.: Welch S., Hibbing J. R. The Effects of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections, 1982–1990 // The Journal of Politics. 1997. Vol. 59 (1). P. 226–39.

15 См.: Waterman R. W., Dan W. B. Policy Monitoring and Policy Analysis // Journal of Policy Analysis and Management. 1993. N 12. P. 685–99.

награждать агентов за возвращение к «правильному» образу действий¹⁶. Институционалисты подчеркивают, однако, что со стороны граждан на подобные отклонения обычно не следует никакой реакции до выборов, если только речь не идет о серьезной ошибке агента, ставшей поводом для обсуждения в СМИ¹⁷. Ниже мы обсудим проблему контроля со стороны политиков подробнее, здесь же добавим, что существует важная теоретическая и практическая проблема, ставящая под принципиальное сомнение способность политиков эффективно контролировать бюрократию.

Вебер писал об острой проблеме, связанной с тем, что бюрократы, что естественно, лучше политиков знают свою специализированную область. Эта информационная асимметрия позволяет бюрократам формировать собственную повестку – ведь политики либо не понимают действий бюрократии, либо не могут организовать постоянную экспертизу этих действий. В этой ситуации бюрократы могут уклоняться от своих обязанностей, они могут начать брать взятки и оказывать услуги внешним акторам; наконец, они могут вообще замесить демократические ценности и предпочтения своими собственными. «В ответ» на эти идеи Вебера исследователи американской бюрократии использовали модель «принципал – агент» для доказательства того, что принципалы все-таки *могут* эффективно контролировать агентов даже при отсутствии постоянного мониторинга или использования наказаний. Анализ американской бюрократии с использованием этой модели первоначально касался государственного управления и экономики¹⁸. Однако уже с 1980-х годов модель стала основой для обширных исследований отношений между бюрократией и избранными должностными лицами, а также для объяснения условий, способствующих коррупции¹⁹.

Уильям Нисканен первым использовал принципал-агентскую модель для объяснения поведения чиновников и формализации аргумента Вебера. В его подходе принципал (или спонсор) нуждается в нерыночных услугах агента (или чиновника), который является монопольным поставщиком этих услуг. Однако спонсор не в состоянии точно определить уровень затрат, которые должен понести агент для решения поставленных перед ним задач. И такая информационная асимметрия между парламентом-принципалом и бюрократией-агентом, а также монополия агента на предоставление услуг ведут к тому, что

16 См.: Mitnick B. M. The Theory of Agency: The Policing 'Paradox' and Regulatory Behavior // Public Choice. 1975. N 24. P. 27–42; Idem. The Political Economy of Regulation. N.Y.: Columbia University Press, 1980.

17 См.: Meier K. J., Waterman R. W. Principal-Agent Models: an Expansion? // Journal of Public Administration Research and Theory. 1998. Vol. 8, N 2. P. 173–202.

18 См.: Groenendijk N. Op. cit.

19 См.: Willoughby W. F. Principles of Public Administration. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1927; Leff N. H. Economic Development Through Bureaucratic Corruption // American Behavioral Scientist. 1964. Vol. 8 (3). P. 8–14.

агент может извлекать из отношений с принципалом дополнительную ренту. Отсюда вытекает принципиально непреодолимая проблема оценки эффективности действий бюрократии²⁰.

Развивая аргументацию Нисканена, Бекер и Стинглер использовали *теорию агентства* для объяснения бюрократической коррупции²¹. За этим последовали ставшие классическими работы Роуз-Акерман²² и Клитгаарда²³. После появления этих работ нормой стало исследовать бюрократическую коррупцию как принципал-агентские отношения, в которых правительство выступает принципалом, а чиновники – агентами²⁴. В рамках этой же модели для объяснения размера бюджета, характера предоставления государственных услуг и ренты политиков анализировались отношения между избирателями (принципалом) и политиками (агентами).

В работах американских исследователей особенно большое внимание было уделено роли Конгресса в контроле за бюрократией и бюрократической коррупцией²⁵. С одной стороны, стороннему наблюдателю роль американского Конгресса может показаться весьма ограниченной, тем более что согласно Конституции именно президент руководит бюрократической машиной. С другой стороны, в своем ставшем классическим анализе работы Конгресса Д. Мэхью убедительно показал, что американские бюрократические агентства, как правило, делают именно то, чего хочет от них Конгресс²⁶. Этот парадоксальный вывод послужил стимулом для целой серии исследований, объясняющих, почему отсутствие постоянного надзора совместимо с достаточно эффективным контролем над бюрократией.

Так, в начале 1980-х годов Б. Вайнгаст и М. Моран подвергли детальному анализу внутреннюю организацию работы Конгресса и ее влияние на поведение чиновников. В их модели комитет (Конгресса) является принципалом, а бюро (в исследованном случае Федеральная комиссия по торговле, ФКТ) – агентом. Основной вывод Вайнгаста и Морана заключался в том, что отсутствие или дефицит открытого надзора комитета необязательно означает де-

20 См.: Shapiro S. P. Op. cit. P. 263–284.

21 См.: Becker G., Stigler G. Law Enforcement, Malfeasance, and the Compensation of Enforcers // Journal of Legal Studies. 1974. N 3. P. 1–19.

22 См.: Rose-Ackerman S. Corruption: A Study in Political Economy. N.Y.: Academic Press, 1978.

23 См.: Klitgaard R. Controlling Corruption. Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 1988.

24 См.: Shleifer A., Vishny R. Corruption // Quarterly Journal of Economics. 1993. Vol. 108 (3). P. 599–617.

25 См.: Chang K., Figueiredo R. de, Weingast B. Rational Choice Theories of Bureaucratic Control and Performance / Shugart W., Razzolini L. (eds.) // The Elgar Companion to Public Choice. Cheltenham, UK: Northampton, MA; USA: Edward Elgar, 2009. P. 271–292.

26 См.: Mayhew D. Congress: The Electoral Connection. New Haven, CT: Yale University Press, 1974. P. 135.

фицит его влияния. Скорее, угроза последующих санкций создает для бюро заблаговременные стимулы для надлежащего обслуживания комитета Конгресса. Так что до тех пор, пока действия ФКТ соответствуют предпочтениям Конгресса, его комитетам нет необходимости активно надзирать за поведением агента²⁷.

Развивая идеи Вайнгаста и Морана, М. Макаббинс и Т. Шварц предложили тоже ставшее уже классическим объяснение тех конкретных механизмов, посредством которых Конгресс влияет на поведение чиновников, не наблюдая за ними постоянно²⁸. До тех пор пока агенты принимают решения в границах, установленных Конгрессом, вмешательств не требуется, однако, если решения выходят за эти границы, включается своего рода «пожарная сигнализация» и конгрессмены отвечают на сигнал усиленным надзором. Тем самым они показывают, что у них нет необходимости постоянно выступать в качестве «недреманного ока» по отношению к агентам, однако их информационные источники действуют – «сигнализация» включена и работает²⁹.

Детальные инструкции, взывания к совести или стимулы?

Множество форм общественной жизни можно рассматривать как цепочку или сеть добровольных принципал-агентских отношений или контрактов. Таким образом, возникающие ситуации – это отношения, в рамках которых принципалы стараются создать для агентов стимулы для того, чтобы последние делали для первых как можно больше³⁰. В политике существует огромное множество типов принципал-агентских отношений, включая отношения между гражданами и политиками, а также между политиками и чиновниками.

Качество государственного управления зависит от институционального дизайна всех этих отношений. Если созданы правильные институциональные стимулы, то граждане и их предпочтения будут мотивировать политиков-инкубентов, а последние будут эффективно транслировать предпочтения граждан чиновникам и наблюдать за их действиями. Поэтому выбранные политические курсы, способы их реализации и усилия, затрачиваемые политика-

27 См.: Moran M. J., Weingast B. R. Bureaucracy Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission // The Journal of Political Economy. 1983. Vol. 91, N 5. P. 765–800.

28 См.: McCubbins M. D., Schwartz T. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols vs. Fire Alarms // American Journal of Political Science. 1984. Vol. 28, N 1 (Feb.). P. 165–179.

29 См., например: Lupia A., McCubbins M. D. Information and the Structure of Legislative Decision Making // Legislative Studies Quarterly. 1994. Vol. 19, N 3 (Aug.). P. 361–384; Figueiredo R. J. P. de, Spiller P. T., Urbiztondo S. An Informational Perspective on Administrative Procedures // Journal of Law, Economics, and Organization. 1999. N 15. P. 283–305; McCubbins M. D., Noll R. G., Weingast B. R. Administrative Procedures as Instruments of Political Control // Journal of Law, Economics, and Organization. 1987. Vol. 3 (2). P. 243–77.

30 См.: Przeworski A. Op. cit.

ми и чиновниками для достижения различных целей, в этом случае будут соответствовать мандату «окончательного» принципала – граждан.

В демократиях избиратели ожидают, что политики позаботятся об их интересах, и вознаграждают политиков своими голосами. Однако у политиков имеются собственные интересы, которые могут весьма сильно отличаться от интересов избирателей. Любое решение «проблемы агента» предполагает понимание того, что прямое наблюдение за агентом стоит слишком дорого, а связь между действиями агента и результатами неизменно слаба. Представим себе, что агент может выбирать между двумя альтернативами: быть честным и быть нечестным. Этот выбор влечет для принципала два альтернативных результата – хороший и плохой соответственно. Выбирая, агент должен действовать в интересах принципала в обмен на оговоренное вознаграждение. Допустим также, что принципал не в состоянии осуществлять прямое наблюдение за агентом и поэтому судит о его скрытых действиях и вознаграждает (или не вознаграждает) по конечному результату. Если бы результаты зависели только от действий агента, то, оценивая их, принципал мог бы полностью полагаться на наблюдаемый итог. Но, как правило, агент, объясняя неважный конечный результат, способен привести убедительные доводы в пользу того, что всему виной какие-то не зависящие от него обстоятельства. Иными словами, ситуация такова, что конечные результаты не полностью, а лишь в какой-то степени определяются усилиями агента.

Здесь возникают четыре возможных сценария:

| Действие агента | Наблюдаемый результат | |
|-----------------|-----------------------|------------|
| Нечестное | 1. Плохой | 2. Хороший |
| Честное | 3. Плохой | 4. Хороший |

Принципал не в состоянии провести различие ни между первой и второй возможностями, ни между третьей и четвертой. Если принципал хочет повысить шансы на получение хорошего результата, он может предпринять следующее.

Во-первых, принимая во внимание иерархический характер отношений между ним самим и агентом, принципал может использовать *инструкции*, в которых одно действие (честность) будет предписано, а другое (нечестность) – запрещено. Для политиков и государственных чиновников такими инструкциями служат конституция, международные и внутренние законы, права человека, должностные руководства и т.д. Кроме того, в России по традиции принято полагаться и на указы. Например, в 2007 году президент издал указ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», определяющий более 40 основных показателей, по которым следует оценивать работу губернаторов.

Во-вторых, намереваясь изменить предпочтения агента в свою пользу, принципал готов использовать *убеждение*. Можно повышать культурный и образовательный уровень чиновников и бюрократов, взывать к их совести или стыдить. Так, в 2008 году в предвыборных выступлениях Дмитрия Медведева содержались традиционные положения о том, что чиновникам необходимо становиться более сознательными. В то же время на практике российскому политическому руководству все больше приходится полагаться на узкий круг лично преданных исполнителей и друзей, включая одноклассников, родственников, сослуживцев.

Наконец, в-третьих, принципал может прибегнуть к *стимулам*, влияющим на привлекательность для агента тех действий, которые он выбирает. Подобное использование стимулов следует рассматривать как стратегическое усложнение первоначальной схемы вознаграждения за конечный результат. Благодаря стимулам выбор в пользу честности может оказаться выгодным для агента.

В целом можно говорить о том, что инструкции преследуют цель уменьшить количество имеющихся у агента альтернатив, стимулирование нацелено на повышение привлекательности выбора в пользу эффективных опций, а убеждение – на конвергенцию интересов принципала и агента³¹.

Коррупция как трезвый расчет

Обсуждая и осуждая коррупцию, публицисты часто обращаются к моральным оценкам и взывают к «честным» политикам. Исследователи коррупции оперируют более трезвыми предпосылками, не питая иллюзий относительно моральных характеристик политиков. Классическим является определение, которое Д. Делла Порта дает итальянскому политическому классу – «бизнес-политики»³². Она показывает, что гражданская мораль не важна для тех, кто принадлежит к этому классу, они считают политику просто-напросто еще одним видом бизнеса. Так что моральные издержки коррупционного поведения для бизнес-политиков оказываются крайне низкими.

В целом научные исследования подчеркивают, что проблема системной коррупции принципиально не решается путем избрания (назначения) честных лидеров. Во-первых, новым, «хорошим» политикам просто неоткуда взяться в сколько-нибудь значительном количестве. Во-вторых, если экономическая и политическая система вознаграждает тех, кто играет по ее правилам, то самые честные политики, если только они желают оставаться у власти, неизбежно будут вынуждены адаптироваться к условиям системы.

Отметим, что коррупция – это преступление, совершаемое не по страсти, а по трезвому расчету. Конечно, можно мечтать, что когда-то появятся такие политики и чиновники, которые устоят перед всеми соблазнами. Однако, если

31 См.: Groenendijk N. Op. cit.

32 Della Porta D. Actors in Corruption: Business Politicians in Italy // International Social Science Journal. 1996. (XLVIII). 349–364.

все вокруг берут взятки, размер подношения велик, а шанс попасться незначителен, да и наказание в случае провала будет относительно мягким, большинство все же предпочтет рискнуть. Поэтому борьба с коррупцией должна начинаться с соответствующих изменений системы. И речь не о принятии новых законов, ужесточении контроля, изменении менталитета или «этической революции». Законы и контроль не помогут, если существующая система не позволяет их реализовать. Чтобы изменить менталитет и этические нормы, нужно длительное время и кропотливые усилия. Но если мы не можем быстро получить граждан, политиков и чиновников, обладающих высокими моральными качествами, то мы можем изменить стимулы и усилить подотчетность, то есть «починить» систему, возвращающую коррупцию.

Механизмы подотчетности как ключевое условие снижения уровня коррупции

Коррупцию можно представить следующей формулой: $K = M + СД - П$ (коррупция – это монополия на принятие решения плюс свобода принятия нерыночных решений политиками или чиновниками минус их подотчетность)³³. И не имеет значения, идет ли речь о государственном или частном секторе, происходит ли дело в Мадриде или Урюпинске. Мы столкнемся с высокой коррупцией, если государство, организация или индивид: 1) имеет монополию на распоряжение товаром или услугой; 2) может свободно принимать нерыночное решение о том, кто этот товар или услугу получит; 3) находится в условиях низкой подотчетности.

Из приведенной выше «коррупционной» формулы следует, что при заданной структуре экономики слабая подотчетность является ключевым условием, определяющим пределы коррупционных схем и практик. В России уровень подотчетности политиков крайне низок, и если бы удалось его повысить, то возникла бы и возможность столкнуть страну с точки высококоррупционного равновесия в сторону равновесия с более низким уровнем коррупции. Для этого требуются политические реформы.

Изменение коррупционной системы: необходимость политической реформы

Выше мы уже говорили о том, что административные реформы проблему не решают. В отличие от них цель политических реформ заключается в создании условий, «задающих» некоррупционность политической и бюрократической системы в целом, а не отдельных ее винтиков. В этой связи уместно привести наблюдение нобелевского лауреата Томаса Шеллинга, который писал о том, что в любой организации работают разные по складу

33 См.: Klitgaard R. International Cooperation Against Corruption // Finance & Development. 1998. March.

характера люди – отчаянные и скромные, чувствительные и грубоватые, приземленные и фантазеры; наконец, ответственные и безответственные. Однако организация, бизнес или нечто подобное – это информационная система, это правила принятия решений, это мотивации. И функционирование этой системы, а также ее качества отличаются от индивидуального поведения и качеств людей, к ней принадлежащих. Так что ожидать, что организация будет отражать качества своих работников или же, напротив, распространять собственные качества на своих служащих, – значит допускать то, что в логике называется «ошибкой в составе» (*fallacy of composition*)³⁴. Идея Шеллинга весьма годится для размышлений над причинами и способами устранения коррупции: принято думать, что организация или даже правительство в целом коррумпируются просто потому, что в них «сидят» аморальные люди; следовательно, поделаться с коррупцией ничего нельзя, надо ждать смены поколений. Однако – продолжая Шеллинга – речь ведь идет об организации, а разве она не имеет возможности поменять правила принятия решений и систему стимулов? Разве это не может привести к снижению уровня коррупции?³⁵

Будучи, подобно Шеллингу, оптимистами, мы считаем, что ситуацию можно изменить путем модификации политических стимулов. Политическая модернизация должна создать политическую систему, способную преодолевать сопротивление тех, кто выигрывает от текущей экономической и политической ситуации («текущие победители»), предполагающей системную коррупцию. Напротив, если существующая политическая система будет оставаться неспособной препятствовать попыткам тех, кто предпочитает преимущества статус-кво и блокирует изменения, ведущие к утрате этих преимуществ, наступает стагнация.

К сожалению, современная экономическая и политическая наука может предложить в лучшем случае только «дорожную карту» хода политических трансформаций с указанием на особо опасные участки и ловушки для реформаторов. Каждой стране приходится вырабатывать собственный пакет мер и принимать риски неопределенности реформ. Мы можем лишь указать на основную опасность: реформаторам не следует надеяться на то, что «хорошие» политические лидеры в случае своего прихода к власти смогут изменить ситуацию. Как уже говорилось, очень скоро действия этих новых лидеров будут определяться теми же стимулами, что определяют действия текущих элит в политической системе: если стимулы остаются прежними, то вынужденно остаются по большей части прежними и применяемые политика-

34 См.: Schelling T. C. Command and Control / J. McKie (ed.) // Social Responsibility and the Business Predicament. Washington, D.C. : Brookings Institution, 1974. P. 31–32.

35 См.: Klitgaard R. Curbing Government Corruption // Adjusting to Reality: Beyond "State versus Market" in Economic Development. San Francisco : An International Center for Economic Growth Publication, 1991. P. 115–139.

ми стратегии³⁶. В лучшем случае новые лидеры смогут разрушить систему, однако положительных результатов политических реформ невозможно достичь, не изменив мотивацию (приоритеты и стимулы) ключевых политических игроков. Реформы должны опираться на существующих политиков, бизнесменов и простых людей, со всеми их недостатками, достоинствами и заблуждениями. Задача политических реформ – не привести к власти новых лидеров, а предложить существующим игрокам новые правила игры и создать условия, при которых они согласятся играть по этим новым правилам, то есть учесть их интересы³⁷. Практически так и случилось во многих странах, переходящих к демократии. Более того, как показали исследования демократизации, демократия была возможна (и даже вероятна) без демократов. Иными словами, благоприятные культурные и нормативные «следы» гражданской культуры, которые сравнительные исследования считают весьма существенными для всех стабильных демократий, были скорее продуктом (то есть следствием) демократии, а не ее предпосылкой.

Таким образом, политический кризис или новое изменение конфигурации власти в Кремле может дать толчок реформам уже завтра, но такие реформы едва ли будут последовательными и, следовательно, успешными без изменения, как принято говорить в политологии, «дизайна политических институтов». Под политическими институтами здесь понимаются не организации, а комплексная, многоуровневая система формирования стимулов для политических игроков – от высшего руководства и лидеров национальных партий до региональных и местных лидеров и избирателей. Каждая страна имеет свою (во многом уникальную) систему политических стимулов, которая не только в немалой степени зависит от формальных правил игры (например, законов), но и является функцией истории, композиции общества, его культуры и традиций. «Дизайн политических институтов» требует поэтому междисциплинарных усилий – прежде всего от политологов, экономистов, социологов, культурологов и историков, хорошо знакомых со спецификой страны и ее регионов. К сожалению, на практике выработку стратегии борьбы с коррупцией обычно поручают юристам.

Также необходимо помнить, что политические правила игры (то есть институты, задающие эти правила) работают не по отдельности, а только в комбинации друг с другом и другими факторами – и только как система. Поэтому если осуществлять последовательный, шаг за шагом, институциональный переход, то положительных результатов такая реформа дать не может, пока не будет выстроена вся желаемая модель. Более того, издержки будут возрастать с каж-

36 См.: Ordeshook P., Shvetsova O. Federalism and Constitutional Design // Journal of Democracy. 1997. Vol. 8, N 1.

37 Например, при трансформации СССР ключевые изменения в мотивации многих представителей действующей элиты произошли из-за дискредитации КПСС и открывшихся возможностей по извлечению доходов из рыночных отношений.

дым шагом, поскольку старые правила уже перестают действовать, новые же еще не действуют в полном объеме. Проблема перехода к новым правилам усугубляется и тем, что в России практически все формальные институты и законы уже устоялись и за каждым из них стоят чьи-либо интересы. С учетом того что многие будут выигрывать от одних реформ, но терять от других, компромиссы и половинчатые решения неизбежны. Однако половинчатых мер обычно бывает недостаточно для того, чтобы запустить весь механизм игры по новым правилам.

Есть ли шанс для России?

В начале 2012 года руководитель избирательного штаба Владимира Путина Станислав Говорухин заявил, что считает коррупцию, которая существует в современной России, нормальным явлением, о чем он и рассказал открыто в интервью газете «Труд»³⁸. «У вас репутация борца с коррупцией, вы автор пророческого фильма “Великая криминальная революция”. А сегодня вы защищаете власть, которую все обвиняют в тотальной коррупции...» – напомнил режиссеру журналист. «Не Путин же ее породил. Коррупция существовала еще в царской России, – ответил на это начальник штаба Путина. – <...> Сегодня мы снова вернулись к “нормальной”, “цивилизованной” коррупции, которая, увы, есть и в Китае (там за это, правда, расстреливают), и в Италии, и в Америке», – заявил Говорухин. (Заметим, что вот это «мы не одни такие» многие почему-то считают аргументом убойной силы и в то же время мощным оправданием ситуации с коррупцией в России.)

Заочно отвечая Говорухину, известный российский публицист Вячеслав Иноземцев подчеркнул, что заявление Говорухина «представляет собой нечто большее, чем случайно вырвавшиеся у режиссера несколько фраз. В нем скрыта квинтэссенция современной российской государственности, созданной за 12 лет правления президента и премьера Владимира Путина».

Иноземцев даже предложил новый полушутливый-полусерьезный термин для объяснения ситуации с коррупцией в России – «коррупционная цивилизация». Дело в том, что коррупция в России уже достигла стадии, когда она «выступает важнейшим элементом общественного сознания. Поскольку законы и правила существуют во всех сферах жизни, и их соблюдение в каждой из таковых предполагает издоимство, быть свободным от коррупции становится совершенно нереально». Более того, коррупция стала «естественной основой вертикали власти, ее важнейшим стратегическим дополнением»³⁹.

При этом, как подчеркивает публицист Кирилл Рогов, дело не в конкретных

38 См. URL: http://www.trud.ru/article/10-02-2012/272339_mitingi_na_bolotnoj_tolko_podnjali_rejting_putina.html

39 Иноземцев В. Коррупционная цивилизация // Московский комсомолец. 2012. 13 февр. URL: <http://www.mk.ru/politics/article/2012/02/12/670635-korrupsionnaya-tsivilizatsiya.html>

политиках, а в системе взаимоотношений, основанных на утверждении о безальтернативности коррупции. Отсюда и вытекает тезис о безальтернативности политиков: «Ведь если коррупция безальтернативна, то зачем менять политиков у власти»?⁴⁰

Значительно более оптимистичную позицию по проблеме борьбы с коррупцией высказал накануне президентских выборов в России 2012 года в газете «Ведомости» Алексей Навальный⁴¹. По его мнению, сегодня в России вся система власти искривлена коррупцией, которая отравляет общество, создает обстановку тотального недоверия между гражданами. В этих условиях борьба с ней становится совершенно необходимым условием любых структурных реформ в России. Более того, борьба с коррупцией, по Навальному, – это главная и фактически единственная структурная реформа, которую можно начинать хоть завтра. Для этого не нужно ничего, кроме политической воли. Вокруг этой реформы создан полный общественный консенсус.

Решение вопроса Навальный видит в формировании из *совершенно новых людей* (по принципу меритократии) органов и структур со значительными полномочиями, которые они будут применять без оглядки на политическую ситуацию. Фактически Навальный предлагает «большую чистку» госаппарата. На наш взгляд, Навальный интуитивно совершенно правильно угадал «направление главного удара», но не до конца продумал механизм решения проблемы. Для появления этой самой политической воли нужны не «совершенно новые люди» – нужно изменить мотивацию политиков, и тогда политическая воля появится как результат политической реформы.

40 Рогов К. Конец «делегативной демократии» // Новая газета. 2012. 4 марта. URL: <http://www.novayagazeta.ru/comments/51431.html>

41 См.: Навальный А. Стратегия развития: Не врать и не воровать.

ГЛАВА 7

НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ КАК ФОРМА ОБЩЕСТВЕННОГО ДОГОВОРА

Дискуссии о коррупции как повсеместно распространенной «болезни», которая захватывает современные государства, угрожая их нормальному функционированию на благо граждан, приобрели широкую популярность и в России, и за рубежом. На порядок менее популярной (но не менее значимой!) является тема налогообложения и выстраивания через него отношений между государством и гражданами (налогоплательщиками). Между тем эта тема, так же как и тема коррупции, является крайне важной в отношении подотчетности государства. Таким образом, мы продолжаем разговор о необходимости, а также об издержках и рисках возможных реформ, нацеленных на выстраивание в России по-настоящему сильного и эффективного (иными словами, дееспособного¹) государства, которое при этом оставалось бы подотчетным гражданам. В этой главе в фокусе нашего анализа будут меры, способствующие увеличению роли налогов граждан в доходах и, соответственно, в расходах государства, и объяснения по поводу необходимости этих мер.

Центральная проблема заключается в том, что если государство сильное, то возникает большая вероятность его доминирования над гражданами, то есть именно над теми, кто должен это государство ограничивать и контролировать. Для того чтобы не допустить такой ситуации и сохранить государство подотчетным, у граждан есть два эффективных инструмента: голоса на выборах и налоги. Так, парламент помогает гражданам контролировать государство через механизм выборов, а прямое налогообложение граждан дополняет этот контроль через бюджетный механизм.

На первый взгляд кажется самоочевидным, что чем больше налогов собирает государство, тем сильнее оно становится и, следовательно, тем более будет склонно использовать методы принуждения по отношению к гражданам. Однако, как показывают и исторические исследования, и теоретический анализ, и накопленные эмпирические данные, дело обычно обстоит противоположным образом: государство контролируется и ограничивается гражданами тем более эффективно, чем больше они платят прямых налогов. Более того, *прямое* налогообложение граждан служит установлению и закреплению принципов либеральной демократии, а на практике оказывается и эффективным только в рамках либеральной демократии.

1 Под дееспособностью государства мы понимаем его способность принимать решения и доводить их до практической реализации (англоязычный термин – *state capacity*).

В ходе последних исследований по налогообложению и общественному развитию обнаружилось, что необходимость повышения налогов может привести к укреплению взаимосвязей между государством и обществом, причем это укрепление будет иметь положительные последствия для повышения дееспособности государства, его ответственности перед гражданами и подотчетности².

Большая доля налогов граждан в расходах государства повышает его качество

Практически любой вопрос, с которым имеют дело общественные науки, будь то обязанности индивида по отношению к обществу, сила и легитимность государства, распределение государственных и частных ресурсов, усиление бюрократии или сокращение межгрупповых, расовых и гендерных различий, связан с налогообложением.

Налогообложение – чрезвычайно интересная, трудная и противоречивая проблема, как в теории, так и на практике. Эти трудности и противоречия не в последнюю очередь связаны с тем, что особенностью налогов является принудительный характер их уплаты. Государство всегда и везде *принуждает* граждан платить налоги – добровольно никто налоги не платит. Более того, по определению налоги – это обязательство налогоплательщиков предоставлять деньги или же имущество государству, но речь не идет об обмене денег или имущества на конкретные услуги – тогда это будут уже не налоги, а платежи, пошлины и т.д. Конечно, в современных демократических обществах система налогообложения обещает, пусть и неявно, что ресурсы будут потрачены государством на нужды налогоплательщиков и общества в целом³. Однако, повторим, налог – это не прямая оплата какой-либо услуги государства, но безусловное обязательство, которое государство налагает на граждан и других налогоплательщиков, причем по необходимости в принудительном порядке.

Традиция рассматривать налоги как важнейший параметр, объясняющий принципы организации общества, берет свое начало с идей, обозначенных в знаменитом эссе Йозефа Шумпетера, написанного им вскоре после окончания Первой мировой войны. «Государственные финансы – писал Шумпетер, – это одна лучших отправных точек для изучения общества, и особенно, хотя и не исключительно, его политической жизни»⁴. Фактически Шумпетер и его последователи стали основателями дисциплины, получившей название фискальной (налоговой) социологии (*fiscal sociology*). Шумпетер призывал студен-

2 См.: Ross M. Does Taxation Lead to Representation // British Journal of Political Science. 2004. N 34. P. 229–49.

3 См.: Webber C., Wildavsky A. A History of Taxation and Expenditure in the Western World. N.Y.: Simon and Schuster, 1986.

4 Schumpeter J. A. The Crisis of the Tax State // The Economics and Sociology of Capitalism. Princeton: Princeton University Press, 1991. P. 101.

тов, изучающих государственные финансы, рассматривать налогообложение как важный «симптом» крупномасштабных изменений экономики и общества.

В целом же сторонники фискальной социологии утверждали, что, даже если точные причинно-следственные связи не поддаются установлению, исследователи могут и должны использовать данные по налогообложению и доходам как хорошие «индикаторы отношений государство – общество» или «как полезную оптику для анализа отношений между государствами и обществами»⁵. В рамках этого подхода принципы налоговой системы анализировались как результат особого общественного договора (контракта), а также как результат «сделки» между правителями и управляемыми, заключенной в соответствующем месте и времени. Иными словами, после того как происходят фундаментальные изменения в обществе и политической жизни, многое меняется – в том числе и принципы налогообложения. Таким образом, налогообложение служит индикатором других важных изменений в обществе (зависимых переменных), например усиления парламентского представительства налогоплательщиков.

Исследователи продолжают изучать налоговую политику как индикатор социальных, политических и экономических изменений. Однако в современных работах фокус исследования все больше сдвигается от изучения налогообложения как симптома изменений в других сферах к его восприятию как центрального звена социального, политического и экономического развития в современном мире, то есть как существующего социального контракта, пересмотр которого трансформирует отношения между государством и обществом. Речь тем самым идет об уже упоминавшейся фискальной социологии, утверждающей, что налогообложение как независимая переменная теоретически значимо при объяснении дееспособности государства, степени его подотчетности по отношению к гражданам и пределов власти государства⁶.

Статистический анализ подтверждает, что необходимость повышения налогообложения ведет к сближению государства и общества, а это в свою очередь позитивно влияет на дееспособность государства и степень ответственности и подотчетности государства по отношению к гражданам⁷. Совсем недавно Алтунбас и Торнтон еще раз провели эмпирическую проверку этого утверждения: используя данные по развитым и развивающимся странам, они показали, что более высокое налогообложение (по отношению к ВВП) тесно связано с повышением качества управления и наиболее важны для качества управле-

5 Lieberman E. Taxation Data as Indicators of State-Society Relations // Studies in Comparative International Development. 2002. Vol. 36 (4). P. 89–115.

6 См.: Bräutigam D. A., Fjeldstad O.-H., Moore M. Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent. Cambridge : Cambridge University Press, 2008.

7 См.: Ross M. Does Taxation Lead to Representation.

ТАБЛИЦА 1. Воздействие широкого налогообложения на государство, граждан и взаимоотношения между ними

| Немедленные эффекты | Промежуточные эффекты | Прямое воздействие на управление |
|---|--|---|
| Воздействие на государство: государство фокусируется на получении доходов от обложения граждан налогами | Государство мотивировано содействовать процветанию граждан Государство мотивировано развивать свой аппарат и совершенствовать источники информации для эффективного сбора налогов | Больше ответственности Больше административной эффективности |
| Воздействие на граждан: уплата налогов способствует повышению политической активности граждан | (Некоторые) граждане выступают против налоговых требований государства и/или следят за способами взимания налогов и расходами государства | Больше подотчетности |
| Воздействие на взаимоотношения между гражданами и государством: начинаются переговоры относительно налогов — граждане соглашаются платить налоги в обмен на возможность определенным институционализированным образом влиять на уровень и формы налогов, а также на использование своих доходов | Налоги более предсказуемы и лучше воспринимаются гражданами, процесс сбора налогов более эффективен Переговоры ведут к улучшению результатов политических курсов Расходование государственных средств подвергается более широкому и профессиональному изучению Усиливается роль парламента (относительно исполнительной власти) | Больше ответственности, а также политической и бюрократической дееспособности Больше подотчетности |

Источник: Moore M. How Does Taxation Affect the Quality of Governance? // IDS Working Paper. 2007. N 280 (April). P. 17.

ния именно те налоги, которые платятся непосредственно гражданами⁸. Примечательно, что этот результат подтверждается при разных методологиях, выборе разных страновых кейсов и контроле на влияние других переменных, которые также влияют на качество управления.

Налогообложение может способствовать улучшению управления в силу действия трех механизмов:

8 См.: Altunbas Y., Thornton J. Does Paying Taxes Improve the Quality of Governance? Cross-Country Evidence // Poverty & Public Policy. 2011. Vol. 3. Iss. 3. Article 9.

- механизма *общих интересов*: поскольку правительства зависят от налогов, а следовательно, от процветания граждан (чем больше процветание – тем больше налоги), то правительства будут иметь более сильные стимулы действовать экономическому росту;
- механизма *государственного аппарата*: зависимость от налогов, особенно прямых, требует от государства создания сложной машины для их сбора. И это может стать основанием для улучшения функционирования административного аппарата⁹;
- механизма *подотчетности и ответственности*: налогообложение вовлекает граждан в политический процесс и заставляет их требовать от государства «взаимности». В свою очередь правительства, для поддержания лояльности граждан и сбора налогов, вынуждены откликаться на запросы граждан¹⁰.

В целом, по словам Джеймса Мэхона, имеющиеся в распоряжении исследователей статистические данные хорошо согласуются с утверждением, что «доля прямых и непрямых налогов в доходах государства, в отличие от ренты, полученной от экспорта нефти и других минеральных ресурсов, может правильно предсказать уровень демократии и, более того, либерализма»¹¹. И напротив, политические режимы, опирающиеся на доходы от природной ренты или внешнюю помощь, как правило, являются менее либеральными.

Рентное государство

Уже довольно давно исследователи обнаружили весьма тревожную зависимость между избытком природных ресурсов (прежде всего нефти), с одной стороны, и авторитарным управлением и стагнирующей экономикой – с другой. В литературе, посвященной этой зависимости («ресурсному проклятию»), исследуется, почему государства с наивысшей степенью изобилия природных ресурсов отличаются наихудшими показателями уровня развития демократии. Согласно одному из самых известных аргументов – ресурсная рента вытесняет налоговые поступления как финансовый фундамент государства¹².

Эта «рентная» гипотеза предполагает наличие взаимосвязи между доходами от ренты, недостаточностью налогообложения и слабостью демократии. Эмпирическими результатами большого количества кейсов подтверждаются следующие часто упоминаемые в литературе по демократизации теоретические взаимосвязи: 1) рента оказывает негативное влияние на демократию, поскольку

9 См.: Bräutigam D. A., Fjeldstad O.-H., Moore M. Op. cit.

10 См.: Wilson P. Taxation and State Building: Towards a Governance Focused on Tax Reform Agenda / Institute of Development Studies. 2010. Working Paper 341. P. 12–13.

11 Mahon J. E. Liberal States and Fiscal Contracts: Aspects of the Political Economy of Public Finance // Paper prepared for delivery at the annual meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., 1–4 Sept. 2005. P. 7.

12 См.: Beblawi H., Luciani G. The Rentier State. N.Y.: Croom Helm, 1987.

государству нет необходимости полагаться на налогообложение; 2) рента оказывает негативное влияние на демократию, предоставляя элите доходы, которые использует для поддержания своего режима (через механизмы патронажа или принуждения); 3) налогообложение, напротив, способствует тому, что государство поощряет и расширяет демократическое представительство.

Мы начинаем эту часть с обзора литературы по проблемам рентного государства и гипотезы «налогообложение ведет к расширению представительства». Это необходимо для того, чтобы затем представить другую теорию – объясняющую, почему для повышения налогов в отличие от рентных доходов государству требуется добровольное согласие граждан и как правительства могут способствовать достижению этого согласия.

Итак, рентные государства получают существенную долю доходов от экономической «ренты», а не от производства и страдают от «ресурсного проклятия» – и экономически и политически. Терри Карл назвала этот феномен «парадоксом изобилия», подчеркивая вопрос: почему государства со столь легкодоступным богатством, которое можно было бы вложить в экономическое и социальное развитие общества, тем менее и так часто «впадают» в экономическую стагнацию и политический авторитаризм?¹³ В литературе о рентных государствах исследуется природа экономической ренты, а также вопрос о том, почему доходы от нее принципиально отличаются от стандартных доходов государства, получаемых в результате налогообложения. Важным с точки зрения автономии исполнительной власти, роли правительства и перспектив демократизации является и вопрос о последствиях получения доходов либо от ренты, либо от налогов.

Как правило, рента возникает в результате добычи природных ресурсов, а не в результате производства (работы), инвестиций (интереса) или управления рисками (прибыли), поскольку доходы от ресурсов могут давать огромные прибыли и государству их гораздо легче контролировать¹⁴. Рентными называются такие государства, которые получают от ренты (продажа нефти, денежные переводы или внешняя помощь) большую долю государственных доходов. Еще одно условие попадания в группу рентных государств – основным получателем ренты должно быть правительство. Действительно, поскольку для производства ренты требуется очень небольшая часть трудовых ресурсов, правительству не слишком трудно эту ренту «захватить»¹⁵.

В отличие от рабочей силы, интереса и прибыли природные ресурсы не способны перемещаться и остаются доступными для эксплуатации. Ресурсы, эксплуатация

13 См.: Karl T. The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States. Berkley : University of California Press, 1997.

14 См.: Wantchekon L. Why do Resource Dependent Countries Have Authoritarian Governments? // Journal of African Finance and Economic Development. 2002. N 2. P. 57–77.

15 См.: Beblawi H. The Rentier State in the Arab World / H. Beblawi, G. Luciani (eds.) // The Rentier State. L.: Croom Helm, 1987. P. 51–52.

которых требует мощной и дорогостоящей инфраструктуры, трудно утаить или вывезти контрабандой, поэтому им трудно избежать присвоения государством. Еще легче поддаются захвату и контролю со стороны государства географически локализованные ресурсы. Инфраструктурно интенсивные и географически локализованные ресурсы, которые не требуют больших трудовых затрат для обслуживания и могут быть проданы по высокой цене на международных рынках – вот готовый и весьма соблазнительный источник ренты для государства. Такие ресурсы можно физически контролировать с помощью «небольшой силы», при этом на извлечение доходов требуется согласие совсем малой части населения. Поэтому неудивительно, что наиболее известным генерирующим ренту ресурсом является нефть, однако схожие характеристики имеют и другие природные ресурсы.

В отличие от ренты собирать налоги для государства гораздо сложнее и дороже. Налогоплательщики и их активы относительно мобильны и не локализованы географически. Для получения существенных доходов государство должно обложить налогами большое население; следовательно, для того чтобы собрать налоговые поступления и управлять ими, ему нужна несравненно более мощная, чем у рентного государства, разветвленная и дееспособная инфраструктура.

Т. Даннинг характеризует принципиальное отличие ренты от налогообложения таким образом: «Для государства сбор ресурсной ренты стоит относительно мало, по крайней мере, по сравнению с другими источниками государственных доходов; напротив, налогообложение и другие формы получения доходов от граждан, могут иметь гораздо большую совокупную стоимость (например, через механизмы отказа от производства в пользу не облагаемой налогами деятельности или содействия бегству капитала)»¹⁶. Следовательно, объем доходов, получаемых государством от населения, будет ограничен как стоимостью их сбора, так и другими проблемами – уклонением от уплаты налогов и мобильностью активов.

Правительства, располагающие ресурсной рентой, обладают большей степенью автономии по сравнению с теми, которые зависят от налогообложения граждан. Это и понятно: «ресурсные правительства» не сильно озабочены «здоровьем» экономики и не нуждаются в эффективных институтах по сбору налогов. Как утверждает Лучиани, «важная роль производства и экспорта нефти заключается в том, что они освобождают государство от необходимости собирать налоги внутри страны»¹⁷. По его мнению, экспорт нефти позволяет государству жить за счет внешнего дохода и, соответственно, функционировать независимо от общего состояния экономики страны. Этим объясняется, по крайней мере отчасти, экономическая стагнация в ресурсоизбыточных государствах. Кроме того, рентные государства не имеют стимулов к созданию эффективных структур управления – они

16 Dunning T. *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes*. Cambridge : Cambridge University Press, 2008. P. 51.

17 Luciani G. *Allocation vs. Production States: A Theoretical Framework* / H. Beblawi, G. Luciani (eds.) // *The Rentier State*. L. : Croom Helm, 1987. P. 69.

не зависят ни от эффективного менеджмента экономики, ни от эффективных механизмов сбора налогов. Эту же идею развивают и другие исследователи: налогообложение создает для государства стимулы к созданию эффективно работающей системы сбора информации и институтов налогообложения с целью возможного увеличения поступлений от налогов. Рентные же государства имеют возможность получать доходы независимо от состояния экономики и положения граждан¹⁸.

Ресурсная рента не только позволяет правительствам сохранять большую автономию, еще существеннее то, что она изменяет *саму функцию* государства, которая сдвигается от производства и перераспределения к распределению ресурсов. Иными словами, рентные государства (их называют еще «государствами распределения») должны беспокоиться только о распределении ресурсов, но не о расширении и модернизации производства. Лучиани определяет «государства распределения» как такие государства, где доходы поступают преимущественно (более чем на 40%) от внешних источников, а государственные расходы представляют собой существенную часть ВВП¹⁹.

Негативное влияние природной ренты (как основы бюджета) на «запрос» демократии

По образному выражению Т. Фридмана, «в нефтяных государствах цена нефти и темпы свободы всегда движутся в противоположных направлениях»²⁰. Или, по М. Россу, «антидемократические свойства нефти и минеральных ресурсов весьма значительны»²¹. Рентные государства сокращают запрос на демократию, потому что в них отсутствует критически важная связь между налогообложением и стремлением к представительству. Такие государства в состоянии предоставлять государственные услуги и блага без какого-либо прямого обращения к населению за финансовыми поступлениями. Беблави и Лучиани, которые изучали рентные государства на Ближнем и Среднем Востоке, применяют эту логику по отношению к диктатурам. Сохранение налогов на низком уровне позволило таким режимам игнорировать запросы общества на демократизацию²². Так, по утверждению Беблави, «при фактическом отсутствии налогов граждане значительно меньше стремятся к политическому участию»²³. У правительства же при отсутствии необходимости в налоговых поступлениях не возникнет и необходимости в том, чтобы давать гражданам демократическое представительство.

18 См.: Brautigam D. Introduction: Taxation and State-Building in Developing Countries / D. Brautigam, O. Fjeldstad, M. Moore (eds.) // Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent. N.Y.: Cambridge University Press, 2008. P. 1–33.

19 См.: Luciani G. Op. cit. P. 70.

20 Friedman T. The First Law of Petro Politics // Foreign Policy. 2006. Vol. 154, N 28–36. P. 31.

21 Ross M. Does Oil Hinder Democracy? // World Politics. 2001. Vol. 53 (3). P. 340–342.

22 См.: The Rentier State / H. Beblawi, G. Luciani (eds.). L.: Croom Helm, 1987.

23 Beblawi H. Op. cit. P. 53.

Схожим образом исследования африканских государств показывают, что контроль исполнительной власти над ресурсной рентой приводит как к уменьшению вероятности перехода к демократии, так и к повышенной вероятности ее краха²⁴. Такой вывод является следствием нескольких эмпирических наблюдений: государства с обилием природных ресурсов с большей вероятностью авторитарны, имеют более высокий уровень государственных расходов, плохое управление и, даже будучи в определенный период демократиями, с большей вероятностью переживают коллапс демократической системы.

Эти наблюдения над недемократическими странами хорошо согласуются с тем, что мы знаем о негативном влиянии природной ренты на качество демократии в демократических государствах. Освобождая демократические государства от необходимости облагать свое население налогами, природная рента дает им возможность осуществлять дополнительные траты, являющиеся, по сути, подкупом граждан. В результате количество требований подотчетности со стороны последних уменьшается, а это ведет к «ползучему» авторитаризму или даже отказу от демократии. Поэтому, как подчеркивает Росс, когда политические режимы «снижают или отменяют налогообложение... общество в свою очередь будет в меньшей степени склонно требовать подотчетности правительства и представительства»²⁵.

Как обеспечить переход к налогообложению, обеспечивающему более высокое качество государственного управления?

Выше мы говорили о том, что, по мнению многих исследователей, большая доля налогов в доходах государства может способствовать улучшению управления, связывая правительства и граждан. Что, однако, вовсе не свидетельствует о том, что налогообложение – это однозначно позитивная «сила», очень многое зависит от того, *как именно* государства и общества ведут переговоры относительно повышения налогов²⁶. Теоретические основания для такого уточнения были заложены в работе Маргарет Леви, которая выдвину-

24 См.: Jensen N., Wantchekon L. Resource Wealth and Political Regimes in Africa // Comparative Political Studies. 2004. Vol. 37 (7). P. 817.

25 Росс М. Op. cit. P. 333.

26 См., например: Bräutigam D. A. Building Leviathan: Revenue, State Capacity and Governance // Institute for Development Studies Bulletin. 2002. N 33. P. 10–20; Eadem. Introduction: Taxation and State Building in Developing Countries / D. A. Bräutigam, O.-H. Fjeldstad, M. Moore (eds.) // Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent. Cambridge : Cambridge University Press, 2008. P. 1–33; Fjeldstad O.-H., Moore M. Tax Reform and State Building in a Globalized World // Ibid. P. 235–260; Moore M. Death Without Taxes: Democracy, State Capacity and Aid Dependence in the Fourth World / M. Robinson, G. White (eds.) // The Democratic Developmental State: Politics and Institutional Reform. Oxford : Oxford University Press, 1998. P. 84–124; Idem. How Does Taxation Affect the Quality of Governance? // Institute of Development Studies Working Paper. 2007. N 280.

ла теорию «квазидобровольного послушания» (*quasi-voluntary compliance*)²⁷. Исследовательский вопрос Леви поставила так: почему налогоплательщики делают выбор в пользу выполнения своих обязательств, то есть уплаты налогов, вместо того чтобы от них уклониться? В отличие от стандартной модели, связывающей исполнение обязательств по уплате налогов напрямую с риском обнаружения уклонения от уплаты и последующим наказанием, Леви выдвинула тезис о том, что «послушание» имеет важный элемент добровольности. Налогоплательщики как группа более склонны к исполнению своих налоговых обязательств, воспринимая их как справедливый обмен налогов на частные или коллективные блага, предоставляемые государством. Власти, конечно, используют принуждение – и в этом смысле «послушание» (уплата налогов) «квазидобровольно», однако главная цель принуждения состоит в том, чтобы убедить налогоплательщика: он платит за блага справедливую цену, которую должны платить и другие²⁸.

Современные исследования подчеркивают, что согласие налогоплательщика, и как политический акт, и как поведение, соответствующее закону, зависит не от индивидуального, но от социального контракта. Налогоплательщики принимают во внимание предоставляемые им коллективные блага, при этом их расчеты зависят от характеристик общества в целом. Так что для понимания причин согласия граждан на налогообложение недостаточно задаваться вопросом об индивидуальных выгодах или издержках, необходима постановка и других вопросов: разделено или консолидировано данное общество в этническом отношении? высок ли уровень доверия внутри общества? демократично ли это общество? Суммируя, можно констатировать: в демократических государствах налогообложение – это не способ что-то «урвать» у граждан, это *воплощение социального контракта*.

Кросс-национальные статистические исследования выявили убедительные свидетельства важности налоговых контрактов (*fiscal contractualism*) в современном мире. Сначала в известной работе С. Стейнмоу «Налогообложение и демократия» (*Taxation and Democracy*) анализу подверглась налоговая политика в Швеции, США и Великобритании²⁹. Автор утверждал, что налоговые системы этих государств имеют принципиальные отличия и их можно объяснить различиями в дизайне демократических институтов (конституций, избирательных систем, парламентских комитетов и т.п.). Институты влияют на относительную дееспособность государств и силу при заключении сделок тех, кто наиболее заинтересован в налоговых поступлениях, а также на доступную им информацию и их стимулы добиваться определенной налоговой политики.

27 См.: Levi M. Of Rule and Revenue. Berkeley ; Los Angeles ; London : University of California Press, 1988.

28 См.: Levi M. Op. cit. P. 54.

29 См.: Steinmo S. Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State. New Haven : Yale University Press, 1993.

В свою очередь Тиммонс продемонстрировал эмпирическую значимость контрактных моделей в политических системах³⁰. Он доказал, что чем больше государство зависит от доходов, поступающих в качестве налогов от более богатых граждан, тем более оно будет склонно проводить государственный курс, благоприятный именно для этой категории. Цель государства понятна: убедить богатых и дальше делиться доходами. И наоборот: чем больше государство зависит от налогов, полученных от более бедных групп населения, тем более вероятно оно будет проводить курс, выгодный для бедных, в данном случае тратя больше средств на предоставление им тех или иных услуг. Эмпирические данные подтвердили обе гипотезы Тиммонса.

На практике существует множество вариантов налоговых контрактов, от прямых и открытых торгов и соглашений до косвенного стратегического взаимодействия и взаимной корректировки поведения без переговоров. Налоговый пакт в Чили 1990 года – вот современный пример торга в его наиболее явном виде. В момент возврата к демократии после 17 лет военного правления правительство, политические партии и группы интересов заключили прямое соглашение, в котором были определены дополнительные налоговые сборы, а также обязательства относительно того, как тратить эти средства³¹. Еще пример: историки, которые изучали политическое развитие стран Европы и США, выявили связь между налогами и утверждением представительных институтов. Как известно, представительное правительство впервые появилось в Европе Нового времени, когда монархии были вынуждены передать часть своей власти парламентским институтам – в обмен (!) на установление новых налогов. Конечно, эти налоги часто использовались для оплаты войн, а война, в свою очередь часто была ответом на повышение налогов, наиболее известный пример – Война за независимость в США (1775–1783) под лозунгом «Никаких налогов без представительства» (*no taxation without representation*). В Великобритании суфражистки выступали под похожим лозунгом: «Нет (права) голоса – нет налогов» (*not vote, no tax*).

А если речь идет не о прямых сделках, а о косвенном стратегическом взаимодействии и взаимной корректировке поведения? Обнаружить такое стратегическое взаимодействие нелегко. Следует, однако, посмотреть на: 1) присутствие вопросов о доходах в государственной повестке дня; 2) наличие коллективных действий групп налогоплательщиков через выборы или другие каналы представительства; 3) желание правительства отвечать на предпочтения налогоплательщиков при формировании и реализации курса государственной политики. Заметим, что фискальный или налоговый контракт, очевидно, не являлся частью советской действительности, как он не является значимой частью и действи-

30 См.: Timmons J. F. The Fiscal Contract: States, Taxes and Public Services // World Politics. 2005. Vol. 15 (4). P. 530–67.

31 См.: Boylan D. M. Taxation and Transition: The Politics of the 1990 Chilean Tax Reform // Latin American Research Review. 1996. N 31 (1). P. 7–31.

тельности современной российской. Более того, советский и российский опыт – это скорее уникальное исключение из опыта общемирового.

Роль налогов в СССР и России

Как подчеркивает Венелин Ганев, отсутствие системы государственных налогов является одним из важнейших аспектов наследия государственного социализма. Соответственно, при анализе экономической и политической трансформации в посткоммунистических странах следует исходить из того бесспорного факта, что в этих странах инфраструктуры сбора налогов попросту не существовало³². Ранее на важность этой проблемы указывал Корнаи: граждане плановых социалистических экономик не знают, как и зачем следует платить налоги³³.

Независимо от того, насколько открыто и прозрачно функционирует налоговая система, она неизменно должна содержать один ключевой элемент – граждан-налогоплательщиков. В режимах советского типа, однако, гражданин-налогоплательщик как социальный актор практически перестал существовать. Да в задачу строителей таких режимов и не входило «выращивание» и поддержание лояльного налогоплательщика, такая фигура не вписывалась в социалистическую экономику. Идеологически обоснованный подход к управлению населением и контролю над ним без преобразования его, однако, в совокупность налогоплательщиков – таким был «особый путь» советской политики, и этот выбор имел важные последствия культурного, институционального и политического характера. Отметим хотя бы то, что упразднение фигуры налогоплательщика привело к радикальному отходу от идеи уплаты налогов как *акта гражданственности*.

Во всех режимах советского типа сбор налогов был относительно незначимой функцией всеисильной административной машины – ее главной прерогативой был контроль над выполнением экономических планов. Действительно, в советский период налогоплательщики были «велики размером и малы числом», а государство помимо налогов располагало множеством механизмов контроля над населением³⁴. Частный сектор был просто крошечным и не рассматривался как потенциально значимая налоговая база, а доходы государства практически полностью зависели от других источников.

За очень незначительными исключениями, такими как концертирующие артисты или популярные в советское время репетиторы по музыке и английско-

32 См.: Ganev V. I. The Annulled Tax State: Schumpeterian Prolegomena to the Study of Postcommunist Fiscal Sociology // *Communist and Post-Communist Studies*. 2011. N 44. P. 245–255.

33 См.: Kornai J. The Affinity Between Ownership Forms and Coordination Mechanism: The Common Experience of Reform in Socialistic Countries // *Journal of Economic Perspectives*. 1990. N 4. P. 131–147.

34 См.: Martinez-Vazquez J., Wallace S. The Ups and Downs of Comprehensive Tax Reform in Russia // *Tax Notes International: Special Reports*. 1999. December 13. P. 2261–73.

му языку, социалистические экономические субъекты получали свой доход от того же агента, который собирал налоги. Поэтому сбор налогов превращался не более чем в одну из многих невидимых экономических операций, которые в конечном итоге определяли, сколько наличности должен в месяц получить работник. Кроме того, было совершенно очевидно, что уплата налогов – не та добродетель, которая могла бы характеризовать «достойного члена социалистического коллектива».

В советский период власти фокусировались не на создании позитивного образа «благонадежного налогоплательщика», а на других социальных ролях. Так, существовала идеологическая роль строителя социализма и борца за светлое будущее, политическая роль неизбежного члена какой-либо организации – октябренька, пионера, комсомольца, члена КПСС; наконец, административная роль государственного служащего («винтика»), вносящего маленький (но весомый!) вклад в выполнение пятилетнего плана. Однако ни один из социальных сценариев не предусматривал уплаты налогов как особой обязанности, поддерживающей связь между гражданами и властью. Так что ни моральный, ни социальный статус людей, живущих в режимах советского типа, никак не зависел от регулярного выполнения ими финансовых обязательств перед государством.

В. Ганев подчеркивает, что при упразднении «налогового государства» размер налогов перестает быть ощутимым источником фрустрации и беспокойства для граждан, и это объясняет, почему за всю историю социализма не было ни одного налогового восстания (хотя отметим, что подобные инциденты начались в Китае в 1990-е годы). О том, что налоги были совершенно не важны как вопрос политический, свидетельствует простой факт: в многочисленных манифестах, платформах, хартиях, открытых письмах и декларациях критиков коммунистических режимов вопрос о налоговом бремени полностью отсутствует. Конечно, с зарплат рабочих и служащих при социализме часто делались разного рода «отчисления», однако власти объясняли их либо какими-либо кампаниями (например, острой необходимостью поддержать детей Анголы), либо особыми обстоятельствами. Поскольку для подавляющего большинства советских людей не существовало эквивалента американским 15 апреля и форме 1040 (день уплаты налогов и номер налоговой формы), они были так же отделены от своих налогов, как и от всех других аспектов централизованного процесса планирования и управления.

Можно ли восстановить социальную роль налогоплательщика-гражданина? Теоретически да, это легко сделать, приняв соответствующие законы о налогообложении. Однако один из уроков фискальной социологии заключается в следующем: все то, что относится к сфере добровольного выполнения, особенно трудно культивировать, и даже в случае успеха все это будет подвержено флуктуациям и крайне трудно поддаваться восстановлению³⁵. Так что успех

35 См.: Levi M. *Op. cit.* P. 69–70.

будет переменным. Это означает, что и простые люди, и «новые предприниматели» не станут вести себя как сознательные налогоплательщики только потому, что демократически ориентированные власти ожидают от них этого.

Другой урок состоит в том, что попытки заставить работавшую долгие годы по определенным правилам бюрократическую машину делать что-то новое обычно оказываются несостоятельными. По наблюдению С. Гельбаха, государственная бюрократия советского типа умела одно: облагать налогами прибыли больших промышленных предприятий и продажи товаров. При этих начальных условиях в случае трансформации режима появляется непреодолимый соблазн строить налоговую систему вокруг экономической деятельности – так, как это было при социализме. В результате основные объекты сбора налогов не изменяются – это по-прежнему большие монополистические предприятия в отдельных отраслях³⁶.

В России подоходный налог (как он назывался раньше), или официально НДФЛ, занимает весьма скромное место в доходной части бюджета – в последние годы доля НДФЛ в консолидированном бюджете не превышала 12–13% (менее 5% ВВП), демонстрируя отрицательную динамику. Так, сборы НДФЛ, по данным ФНС, сократились с 3,4% ВВП в 2010 году до 3,1% в 2011-м. Наряду с НДФЛ на фактический уровень доходов граждан влияют еще и социальные страховые взносы, а также прочие отчисления, уплачиваемые работодателями в бюджет за работников. Поступление страховых взносов увеличилось в 2011 году лишь на 1% ВВП, с 5,5% в 2010 году до 6,5% в 2011-м, хотя в связи с повышением этих взносов с 26 до 34% с 2011 года ожидалось «гораздо большее увеличение», как признал министр финансов Антон Силуанов. «Несмотря на рост страховых взносов, мы недополучили объем средств, на который могли бы рассчитывать, с одной стороны, а с другой – субъекты РФ недополучили НДФЛ»³⁷.

Трудности и риски налоговой реформы

Сложности, связанные с принципиальным изменением уровня сбора налогов, схожи, по крайней мере отчасти, со сложностями, возникающими при реформировании любого государственного сектора, – речь идет о необходимости проявлять политическую волю, сопротивлении на местном уровне, трудностях при выборе эффективного курса и последовательности реформ. В сфере же собственно налоговой реформы имеются две базовые проблемы. Во-первых, изменения налогообложения затрагивают интересы мощных групп экономических и политических элит, которые могут от этих изменений проиграть. Они вполне в состоянии заблокировать реформы³⁸. Во-вторых, налоговые рефор-

36 См.: Gehlbach S. Representation Through Taxation. Cambridge : Cambridge University Press, 2008. P. 22.

37 См.: Зарплаты россиян «посерели» // Ведомости. 2012. 10 февр.

38 См.: Bird R. Tax Reform in Latin America: A Review of Some Recent Experiences // Latin American Research Review. 1992. Vol. 27 (1). P. 7–36.

мы не часто получают общественную поддержку, их воспринимают как угрозу даже те, кто потенциально относится к группе выигрывающих от преобразований³⁹.

Литература по этому предмету предлагает читателю несколько уроков повышения вероятности успеха налоговых реформ. Первый урок: следует помнить, что успешная реформа более вероятна в период значительных политических и экономических изменений в обществе. В такие кризисные периоды «сети сопротивления» могут быть разрушены, а необходимость усиления сотрудничества может возрасти⁴⁰. Второй урок такой: при проведении реформы следует подчеркивать, что ее цель – более справедливое устройство общества. Это позволит «разоружить» оппозицию групп интересов и повысить уровень общественной поддержки реформ⁴¹.

И наконец, третий урок. К сожалению, изменения режима ведут обычно к серьезным нарушениям процессов принятия решений и государственного управления, тогда как долговечность режима (вне зависимости от его типа) позитивно влияет на сбор налогов, что связано с политической стабильностью. Устойчивые ожидания, надежный политический процесс и дееспособная госадминистрация – это факторы, важность которых для экономического роста и эффективного функционирования системы сбора налогов общепризнанна⁴².

В периоды экономических кризисов проблема принципал-агентских отношений, воплощенная, в частности, в любом методе сбора налогов, неизбежно и существенно обостряется⁴³. Как в свое время показал Дэвид Локвуд, во время кризиса вероятность того, что сборщики налогов (агенты) будут нарушать интересы начальников (принципалов), возрастает по экспоненте. И в тех случаях, когда государство оказывается не в состоянии собрать достаточно доходов для поддержания жизненных стандартов своих чиновников, у последних неизбежно возникает соблазн «присвоить» экономические и политические ре-

39 См.: Ascher W. Risk, Politics and Tax Reform: Lessons from Some Latin American Experiences / M. Gillis (ed.) // Tax Reform in Developing Countries. Durham : Duke University Press, 1989; Bates R. A Political Scientist Looks at Tax Reform // Ibid.

40 См.: Mahon J. Causes of Tax Reform in Latin America, 1977–95 // Latin American Research Review 2004. Vol. 39 (1). P. 3–30; Thorpe R., Durand F. A Historical View of Business-State Relations: Colombia, Peru and Venezuela Compared / S. Maxfield, B. R. Schneider (eds.) // Business and the State in Developing Countries. Ithaca, N.Y. : Cornell University Press, 1997. P. 216–36.

41 См.: Ascher W. Risk, Politics and Tax Reform: Lessons from Some Latin American Experiences / M. Gillis (ed.) // Tax Reform in Developing Countries.

42 См.: Cheibub J. A. Political Regimes and the Extractive Capacity of Governments: Taxation in Democracies and Dictatorships // World Politics. 1998. Vol. 50 (3). P. 349–76.

43 См.: Kiser E., Sacks A. Improving Tax Administration in Contemporary African States: Lessons from History / Martin I., Mehrotra A., Prasad M. (eds.) // The New Fiscal Sociology. Cambridge : Cambridge University Press, 2009. P. 173–182.

сурсы, к которым они по должности имеют доступ⁴⁴.

В любой бюрократизированной политической системе отношения между бюрократией и налогообложением отличаются крайне высокой взаимозависимостью: эффективность бюрократии зависит от эффективности налоговой системы и наоборот. Именно поэтому любое увеличение бюрократической «нагрузки» или ограничение способности государства к сбору налогов чревато вовлечением в порочный круг децентрализации власти. Этот порочный круг затронет всю социально-политическую систему страны, а наиболее значимой его манифестацией будет коррупция в административных органах, которые занимаются сбором налогов⁴⁵.

Исследования продемонстрировали статистические свидетельства, подтверждающие наличие такой проблемы. Так, было обнаружено, что нестабильность государства связана с понижением уровня сбора налогов. Это предполагает, что при смене правительства в демократиях новое правительство будет стремиться к облегчению налогового бремени⁴⁶. Другие работы тестировали предположение о том, что при политической нестабильности правительства неохотно идут на повышение налогов⁴⁷. Политическая нестабильность связана с более высокой зависимостью от уровня инфляции, фактически выступающей в роли своего рода «инфляционного налога».

Недавно немецкие исследователи Мария Мелоди Гарсия и Кристиан фон Хальденванг проанализировали влияние типа политического режима и продолжительности его сохранения на налогообложение, используя базу данных по 193 странам за период 1990–2008 годов⁴⁸. Их выводы показали, что продолжительность сохранения политического режима, вне зависимости от его типа, позитивно влияет на налогообложение. В то же время не было выявлено линейной зависимости между характером режима и уровнем налогообложения, скорее зависимость между двумя переменными описывается как *U*-кривая. Это означает, что чем ближе политический режим к «полной» демократии, тем больше у него преимуществ в отношении доходов, однако похожая зависимость, хотя и в меньшей степени, наблюдается и на автократическом «крае» спектра. А вот политические режимы, относящиеся к гибридным, или же «менее чистые» типы демократий и автократии в среднем собирают значительно меньше налогов (подсчитанных как процент от их ВВП).

44 См.: Lockwood D. Social integration and system integration / Zollschan G., Hirsch W. (eds.) // *Explorations in Social Change*. Boston : Houghton Mifflin, 1964. P. 244–257.

45 См.: Ibid. P. 254.

46 См.: Fauvelle-Aymar C. The Political and Tax Capacity of Governments in Developing Countries // *Kyklos*. 1999. Vol. 52 (3). P. 391–413.

47 См.: Cukierman A., Edwards S., Tabellini G. Seigniorage and Political Instability // *American Economic Review*. 1992. Vol. 82 (3). P. 537–55.

48 См.: Garcia M. M., Haldenwang Ch. Von. Political Regimes and Taxation. URL: <http://ssrn.com/abstract=1957617>

Россия сегодня: в самом начале пути?

Современное эффективное государство имеет много атрибутов: оно должно быть прозрачно и подотчетно своим гражданам, основано на разделении властей, приобретает легитимность через процедуру свободных, справедливых и регулярных выборов, поддерживает межпартийную конкуренцию и свободу СМИ. Это государство охраняет институциональные соглашения, такие как верховенство закона и защита прав собственности внутренних и внешних инвесторов, предоставляет гражданам разнообразные услуги. Это государство не коррумпировано.

Все эти атрибуты хорошо нам известны и были много раз проговорены, так что дискуссии фокусируются не вокруг вопроса «Надо ли?», а преимущественно вокруг вопроса «Как этого добиться?». Иное дело налогообложение. К этой проблеме именно как проблеме *новой формы договора между гражданами-налогоплательщиками и государством* мы еще практически не подступились. Эта важнейшая тема до сих пор в тени – то ли как недостаточно значимая (что совершенно не так!), то ли как слишком опасная и болезненная. Живя в рентном государстве, мы, понятно, имеем большой соблазн эту тему не обсуждать, однако избегать ее обсуждения принципиально неверно – как мы старались показать, для подотчетности государства и укрепления его дееспособности она является одной из ключевых. Фискальный (налоговый) договор – это тоже имманентный атрибут современного государства.

ГЛАВА 8

УСЛОВИЯ УСПЕХА ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕФОРМ: ЧТО ПОКАЗЫВАЮТ ИССЛЕДОВАНИЯ

Решение о начале политических реформ означает и начало новых проблем: после того как политические реформы стартовали, при их практической реализации всегда обнаруживаются непредвиденные и значительные трудности. При этом следует учесть, что, как правило, политики стратегически принимают решения в пользу наиболее очевидных, частичных реформ, с которыми все как будто согласны, и, что еще более важно, речь чаще всего идет о реформах, обещающих принести немедленные положительные результаты. Даже такой реформаторский проект реализовать нелегко. Однако существенно более трудными для воплощения оказываются реформы, требующие своего рода инвестирования в будущее, то есть рассчитанные на длительную перспективу, особенно при сопротивлении организованных противников такого рода изменений. Примеры успешного стратегического воплощения крупномасштабных реформ, нацеленных на будущее развитие страны, можно буквально пересчитать по пальцам. Почему же их так мало? Выше мы говорили о привлекательности модернизации, ее нацеленности на достижение общего блага и процветание граждан. Так что же мешает модернизационным проектам быть успешными? Ответ на этот вопрос крайне важен, поскольку проблема носит не только научный, но и общественный характер.

В этой главе речь пойдет об условиях, позволивших некоторым странам провести успешные политические преобразования. При этом в центре нашего внимания оказываются прежде всего политические факторы и обстоятельства, способствовавшие успешному завершению реформ. Иными словами, мы обсуждаем *политические условия для политических изменений*.

Демократизация необязательно ведет к демократии

Шествие демократии по карте мира часто называют триумфальным: если в 1900 году лишь 10 государств мира были демократиями, то в 2005-м – уже 119. С чем это связано? Одно из объяснений звучит следующим образом: демократия распространялась по миру во многом потому, что страны, использовавшие эту модель, были успешными и богатыми и, соответственно, служили привлекательным образцом для других. Действительно, Великобритания в XIX веке и США в XX и в военном, и в экономическом отношении были сильнее всех других суверенных государств мира. К началу XXI века форма демократического правления признавалась лучшей из всех возможных. Недемократии стали считать неблагополучными, временными и, быть может, даже безнадежными девиациями от «правильного» пути.

Воодушевление демократическим примером порождает желание скопировать эту систему. Однако само по себе желание еще не создает возможности, и именно здесь возникают риски для перехода к демократии. Демократия, особенно либеральная демократия, требует поддерживающих формальных и неформальных институтов, навыков, привычек и ценностей. А для формирования и тем более укоренения институтов, привычек и ценностей требуется время. Поэтому зачастую реальные политические практики, привнесенные новой демократией, совсем не сочетались с позитивной репутацией устоявшихся демократических режимов. Иными словами, если репутация демократии в «успешных» странах говорила за нее, то практическое воплощение институтов и практик в странах, вставших на путь демократизации, сопровождалось часто такими перекосами и издержками, что это можно было трактовать как свидетельство против. Именно этими «ножницами» между ожиданиями и реальностью объясняется появление разнообразных политических спекуляций, например что демократия вовсе не универсальна, подходит не всем странам и вообще могла укорениться только в узком круге западных государств, где сложилась комбинация специфических, исключительных условий. В нашу задачу не входит ни разбор, ни оспаривание этого утверждения, мы говорим лишь о том, что существует принципиальное различие между демократией и *демократизацией*, которым и объясняется существование «ножниц».

Более того, за последние 20 лет, как показывает Ларри Даймонд, четко проявилась тенденция к псевдodemократизации. Все больше режимов всего лишь копируют *форму* электоральной демократии с регулярными, конкурентными и многопартийными выборами. К сожалению, эти псевдodemократизирующие режимы, имея форму электоральной демократии, не отвечают ее сути и, что главное, не двигаются в направлении демократии. На практике они представляют собой достаточно стабильные конкурентные авторитарные системы, системы партии-гегемона или гибридные режимы¹. Многие независимые наблюдатели относят современную Россию к таким псевдodemократическим режимам.

Уже в самом начале периода, который характеризовался нарастающей волной энтузиазма по поводу распространения демократии в Латинской Америке, Терри Карл критиковала тенденцию приравнивать демократию к многопартийным конкурентным выборам². Сходным образом неопределенность и ва-

1 См.: Diamond L. Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes // Journal of Democracy. 2002. N 13 (April). P. 21–35; Schedler A. Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation. Cambridge : Cambridge University Press, 2002; Levitsky S., Way L. A. Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War. Cambridge : Cambridge University Press, 2010.

2 См.: Karl T. Dilemmas of Democratization in Latin America // Comparative Politics. 1990. N 23. P. 1–21.

риативность результатов режимных транзитов подчеркивали в своих исследованиях О'Доннелл и Шмиттер. По их данным, переход от авторитаризма может привести как к демократии, так и к либерализованному авторитарному режиму (*dictablanda*) или к нелиберальной демократии (*democradura*)³.

Конечно, не стоит забывать о том, что каждая политическая система совмещает и демократические, и недемократические практики, либеральные и нелиберальные черты. Большинство режимов являются в большей или меньшей степени смешанными. Многие даже политически закрытые режимы имеют квазиконституционные механизмы для ограничения власти. Так, хотя в Китае отсутствуют конкурентные выборы, руководство предприняло некоторые усилия по ротации власти и борьбы с коррупцией на местном и региональном уровнях. Так что каждый шаг к политической либерализации имеет значение – как с точки зрения перспектив демократизации, так и в отношении повышения качества повседневной политической жизни. Как продемонстрировал анализ С. Левитски и Л. Уэя, важные подвижки на пути к более открытой, конкурентной, плюралистической и ограниченно авторитарной системе могут происходить и на других аренах, помимо электоральной⁴. Трансформации на Тайване, в Мексике и Сенегале в 1990-е годы показали, что авторитарные режимы могут стать демократиями. Однако и демократии – новые и старые, либеральные и нелиберальные – тоже могут стать «более демократическими».

Экономические факторы успеха

По мнению Барбары Геддес, за прошедшие 20 лет мы узнали о демократизации не так уж много. Действительно, большое число транзитов налицо, однако предлагаемые этим транзитам объяснения либо излишне сложны и потому неясны, либо неверны методологически, либо больше напоминают описания, нежели объяснения. Основная проблема заключается в том, что сами процессы демократизации принципиально отличаются от случая к случаю и от региона к региону. Предложенные генерализации либо не включают все вариации, либо не в состоянии их объяснить⁵.

Одно из базовых положений, которое предлагают нам результаты практически всех исследований режимных транзитов, заключается в том, что успешные переходы к демократии более вероятны в странах с более высоким уровнем экономического развития. Эта позитивная взаимозависимость была установлена эмпирически. В работе 1997 года А. Пшеворски и Ф. Лимонджи показали, что, если переход к демократии по какой-либо причине произошел, она имеет

3 См. например: *Transitions from Authoritarian Rule* : 4 vols / O'Donnell G., Schmitter P., Whitehead L. (eds.). Baltimore, MD : Johns Hopkins Univ. Press, 1986.

4 См.: Levitsky S., Way L. A. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge : Cambridge University Press, 2010.

5 См.: Geddes B. What do We Know about Democratization after Twenty Years? // *Annual Review of Political Science*. 1999. N 2. P. 115–44.

значимо более высокие шансы на выживание в стране с определенным (относительно более высоким) уровнем экономического развития⁶.

Б. Геддес предложила «кривую модернизации», где вероятность демократии отложена по вертикали, а уровень экономического развития – по горизонтали. «Концы» этой кривой не так интересны: высокий уровень развития соответствует почти 100%-й демократии, а низкий уровень подтверждает для нее почти нулевые шансы. Гораздо более интересна срединная часть графика. Здесь вероятность успешного перехода к демократии составляет около 50%, так что нас не должно удивлять, что страны со средним уровнем развития могут иметь разные типы режимов и переходы – как вперед к демократии, так и назад к авторитаризму – будут наиболее частыми именно в этой группе стран.

В очередной раз подтвердила, что ключевым условием успеха демократизации является высокий уровень экономического развития и образования, и работа «Экономические и социальные факторы третьей волны демократизации» Папайоанну и Сиурониса. Авторы создали новую базу данных, позволяющую проанализировать практически все случаи демократических транзитов (63 случая демократических реформ и шесть эпизодов частичных улучшений представительных институтов) в 174 странах за период 1960–2005 годов⁷. Другая группа исследователей также обнаружила, что тесная связь религии с государством и политические институты, сложившиеся до обретения независимости, играют важную роль в успехе или провале демократизации⁸. Однако открытость торговли и уровень этнической фрагментации не обнаруживают значимой статистической связи с успехом демократизации.

Ким и Пирттильз исследовали взаимосвязь между политическими ограничениями и экономическими реформами. Полученные ими результаты свидетельствуют о том, что прогресс в реализации реформ зависит от общественной поддержки, которая, в свою очередь, обусловлена уровнем неравенства в доходах и представлениями каждого об ожидающем его в процессе реформиро-

6 См.: Przeworski A., Limongi F. Modernization: Theories and Facts // *World Politics*. 1997. N 49. P. 155–83.

7 См.: Papaioannou E., Siourounis G. Economic and Social Factors Driving the Third Wave of Democratization // *Journal of Comparative Economics*. 2008. N 36. P. 365–387.

8 Д. Асемоглу со своими соавторами утверждает, что колониальные институты оказывают значимое и долгосрочное влияние на последующее политическое развитие в странах, получивших независимость. Страны, где колонизаторы утвердили деспотические политические институты, сталкиваются с большими трудностями при продвижении к демократии. И напротив, более либеральные институты в ходе колонизации облегчают процесс демократизации после обретения независимости. См.: Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. A. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation // *American Economic Review*. 2001. Vol. 91 (5). P. 1369–1401; *idem*. Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World income Distribution // *Quarterly Journal of Economics*. 2002. Vol. 117 (4). P. 1231–1294.

вания будущем. Были также получены эмпирические подтверждения относительно последовательности реформ: начинать следует с той реформы, которая популярна и может сыграть стимулирующую роль по отношению к последующим реформам⁹.

Политические факторы успеха

Ниже мы обсуждаем результаты исследований, которые посвящены анализу политических факторов, способствующих успешному воплощению демократических реформ. Поскольку обсудить результаты всего массива научной литературы по этой проблематике не представляется возможным, мы обратились к результатам трех наиболее важных и представительных, как нам кажется, исследований. Крайне существенно, что эти исследования опираются на собственный сбор первичных данных. Речь идет об исследовании реформ во всем мире (32 государства), исследовании государств Латинской Америки и исследовании посткоммунистических случаев (государства Восточной Европы).

Пожалуй, наиболее обширным исследованием причин успеха и неудач проводимых государствами реформ стал проект URP (Understanding Reform Project), реализованный в середине 2000-х годов по заказу международной организации «Сеть глобального развития» (Global Development Network)¹⁰. Авторы проекта поставили перед собой три исследовательских вопроса: почему одни государства оказались способными проводить реформы, а другие нет? какие факторы способствовали успешной реализации реформаторских программ в одних государствах, в то время как в других программы были быстро свернуты? почему некоторые направления реформ оказались более успешны с точки зрения ожидаемых и полученных результатов, чем другие?

Основу проекта составили исследования случаев проведения реформ в 32 странах, при этом каждый случай исследовался командой экспертов из соответствующей страны. В задачу команды входил анализ реформ, реализуемых с 1980-х годов и далее, и сбор данных, которые позволили бы ответить на три основных вопроса проекта. В целом анализ страновых кейсов подтвердил важность исследования политической экономики реформ на стадии их имплементации и роль создания для политиков стимулов к проведению реформ и осуществлению эффективной государственной политики. Кроме того, анализ кейсов (особенно российского) особо подчеркнул то обстоятельство, что в ходе проведения реформ критически важным оказывается избежать «захвата» государства и остановки реформ группами интересов.

9 См.: Kim B.-Y., Pirttilä J. Political Constraints and Economic Reform: Empirical Evidence from the Post-communist Transition in the 1990s // *Journal of Comparative Economics*. 2006. N 34. P. 446–466.

10 См.: Fanelli J. Understanding Reform: A Global GDN Research Project // Paper delivered at the 2004 Meeting of the Latin American Studies Association, Las Vegas, Nevada, October 7–9, 2004.

Проект показал, что в той или иной степени во всех 32 исследованных странах проводились экономические реформы. Таким образом, важен не сам по себе факт их проведения – важно понять, почему многие реформы были остановлены или «захвачены» группами интересов уже после начала процесса реформирования. Появление такой проблемы требует перенести акцент с вопроса о причине начала реформ на исследование проблем имплементации реформ и оценки их результатов (то есть того, насколько реформы были социально значимыми – способствовали ли они устойчивому развитию, сокращению бедности или же в основном предпринимались в экономических интересах правящей группы и ее союзников).

Исследовательская работа в проекте фокусировалась на институциональных и политэкономических аспектах реформ, а также на том, каковы должны быть механизмы их взаимодействия с национальным контекстом, чтобы привести к положительному результату и создать правильные стимулы для политиков. Речь идет, соответственно, о факторах, которые облегчают или затрудняют институциональные изменения, а также о проблемах институционального строительства, социоэкономических размежеваниях, определяемых распределительными конфликтами, и неудачах координации действий.

Акцент на политэкономическом измерении распределительных конфликтов предполагает, что факторы, способствующие разрешению социальных конфликтов, благоприятствуют проведению реформ и получению результата, а те, что ведут к эскалации конфликта, действуют в неблагоприятном направлении. Эмпирические данные подтверждают этот вывод и показывают, что начальные условия и исторические факторы чрезвычайно значимы в этом отношении. Так, ряд страновых кейсов продемонстрировал, как этнические размежевания (случаи Бурунди и Фиджи) и политические конфликты, связанные с распределением (случаи Непала, Индонезии, Аргентины, Бразилии, Венесуэлы), негативно повлияли на ход реформ.

На основе анализа конкретных стран и теоретических обобщений были сделаны следующие выводы:

- во многих странах реформаторы были вынуждены проводить свой курс, исходя не из самой теоретически оптимальной стратегии, но из реального круга возможностей, заданных политэкономической «конфигурацией» в их стране;
- в большинстве стран реформы достигали успеха только в том случае, если существующая политэкономическая система и традиционные, обладающие властью группы интересов были разрушены. Такое могло произойти в результате системного кризиса, прямого внешнего давления, непрямого (косвенного) внешнего давления, оказываемого очевидным успехом соседних или конкурирующих государств, либо в результате принятых по отношению к международной организации (например, ЕС) обязательств или прихода к власти сильного лидера. Все эти факторы способствовали созданию для

политиков стимулов к проведению реформ и эффективной государственной политики;

- в государствах, где политэкономическая система и стимулы для политиков не были радикально изменены, реформы чрезвычайно редко оказывались успешными или демонстрировали устойчивый характер;
- для устойчивого успеха реформ нужно, чтобы они были выгодны как можно более широким слоям общества;
- государства, стремящиеся к проведению успешных реформ, должны иметь длинный временной горизонт, то есть способность к политическим действиям в течение длительного времени критически важна для строительства институтов и общего успеха реформаторского проекта.

Отметим, что исследованный в ходе проекта российский случай показал, что МВФ и Мировой банк действительно имели некоторое влияние на реформаторскую повестку в краткосрочной перспективе, однако их вмешательство не способствовало созданию прореформаторской коалиции и распределению результатов экономических реформ в обществе.

Во второй половине 2000-х годов, в рамках масштабного исследовательского проекта Межамериканского банка развития (*Inter-American Development Bank*), несколько десятков специально подготовленных групп экспертов провели анализ демократизации и экономических реформ в латиноамериканских странах¹¹. На основе материалов проекта были представлены многочисленные доклады в ведущих университетах мира, опубликованы десятки статей и несколько книг. Отметим, что применительно к российским проблемам (и российские политологи часто на это указывают) анализ латиноамериканского опыта особенно интересен из-за популярности президентской формы правления в этом регионе. Традиционно академические и практические дискуссии подчеркивают проблематичность президентской формы для устойчивости новых демократий (более подробно мы разбираем этот тезис в главе 9).

Благодаря проекту Межамериканского банка развития существенно изменились представления о характере функционирования политических систем в государствах Латинской Америки. Ранее эти представления базировались в основном на двух весьма популярных идеях. Первая связана с понятием гипер- или суперпрезидентализма, которое подчеркивает персонализацию власти, пренебрежение к институтам и конфронтационный характер политического стиля. Вторая идея подчеркивает те трудности, с которыми сталкивается ориентированный на реформы президент, вынужденный иметь дело

11 См.: Stein E. et al. Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies. Harvard University ; David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2008; Scartascini C., Stein E., Tommasi M. How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking. Harvard University ; David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2010.

с традиционалистски ориентированными и упорно сопротивляющимися реформам группами интересов.

Ни один из этих подходов не представляется достаточным для объяснения различий в уровнях развития и политической стабильности между странами региона. Все они являются президентскими демократиями, но лишь некоторым из них удалось реализовать настолько последовательные и устойчивые структурные реформы, чтобы можно было говорить о существенных экономических и социальных результатах.

Проект не фокусировался на гиперпрезидентализме и трудностях разделенных обществ, а был нацелен на более глубокое исследование работы демократических институтов в государствах Латинской Америки. И эта сравнительная перспектива отразила и подчеркнула различия в институтах, составе акторов и сферах их действий и тем самым оказалась полезна для объяснения того, почему президентские режимы в регионе, который считается относительно гомогенным в культурном отношении, показывают столь разные результаты.

Как же объяснить эти различия? Конец 1970-х и 1980-е годы были периодом демократизации в Латинской Америке. К 1989 году, когда состоялись демократические выборы в Бразилии и Чили, все страны региона (за исключением Кубы) избрали конституционные правительства. Выборы показали, что в регионе, если вспомнить долгий период доминирования здесь военных авторитарных режимов, произошла существенная политическая трансформация.

Неудивительно, что исследования политики в Латинской Америке в этот период концентрировались на процессах демократического транзита, вероятности демократической консолидации и типах политического режима (президентских или парламентских), которые при прочих равных способствовали бы большей управляемости трансформирующихся систем. Однако с развитием процессов демократизации научные и практические дебаты быстро сменили акцент: в фокусе исследований оказались время, скорость и имплементация экономических реформ. В то время, когда возникла возможность реализовать серию рыночных реформ, политики и чиновники были более озабочены выбором стратегий и теми условиями, которые в разных странах приводят к разным результатам реформ.

При этом реформы – по крайней мере, в экономической литературе – обсуждались исходя из предпосылки, что сама их необходимость очевидна для любого хоть сколько-нибудь компетентного экономиста; соответственно, самое главное – придумать способ их осуществления, учитывая проблему коллективных действий. А проблема эта возникает в силу того, что проигравшие от реформ концентрированы и потому их легко идентифицировать и, следовательно, политически объединить, в то время как выигрывающие «распылены» и к ним трудно апеллировать. Волны политической и экономической либерализации привели к смешанному результату – были и успехи и неудачи.

Ожидалось, что переход к демократии в Латинской Америке в 1980-е годы ознаменует собой новую эру прогресса. Большинство населения региона в это

время разделяло идею о том, что демократия – пусть и несовершенная – все же предпочтительнее любой другой формы правления. К настоящему моменту ситуация изменилась; опросы общественного мнения показывают, что поддержка демократии существенно сократилась – граждане осознали, что сама по себе она не гарантирует им ни процветания, ни равенства. Так, вскоре после установления демократии началась волна экономических и социальных кризисов, которые, как правило, заканчивались высоким дефицитом бюджета, ростом государственного долга и социальными конфликтами. Все это поставило под вопрос эффективность новых режимов, а также породило серьезные вызовы для самой «государственной машины».

К сегодняшнему дню основной раскол в дискуссиях фиксируется между теми экспертами, которые полагают, что трансформации государств в Латинской Америке не были завершены и, следовательно, надо «наращивать» реформы, и теми, кто выступает против реформ, связывая печальную сегодняшнюю ситуацию именно с ними.

Проект Межамериканского банка развития предлагает альтернативный взгляд на ситуацию: проблема заключается не в принятии решений о проведении определенных реформ государственной политики, но в тех процессах, которые развиваются «за фасадом» реформ. Ведь реформы государственной политики – это не просто опции в своего рода меню, которые политики могут выбрать или же отказаться от них. Скорее это продукт действий множества политических акторов, ведь реформы должны быть реализованы и при этом сохранять устойчивость. Между тем политические акторы на каждой стадии процесса реформирования пытаются продвигать свои персональные интересы, а также испытывают давление со стороны других акторов, решающих для себя ту же задачу. Так что результат процесса реформ будет зависеть как от взаимодействия различных акторов, так и от адекватности, «правильности» выбранного курса. Иными словами, проблема связана не только с характером действий государства по выбору курса реформ, регулированию или распределению, но и с институтами, составляющими это государство: их мотивацией, правилами, которые управляют их функционированием, их подотчетностью.

Следует еще раз подчеркнуть, что после волны демократизации в Латинской Америке практически все страны региона следовали общим принципам и подходам, реформируя свои государства (например, рекомендациям так называемого Вашингтонского консенсуса). При этом некоторым странам удалось сохранить устойчивые курсы реформ и продемонстрировать достаточную гибкость, адаптируясь к меняющимся экономическим условиям, другие же страны либо были склонны менять курс при любом изменении политического ландшафта, либо оказались в высшей степени негибкими, сохраняя неэффективные правила¹².

12 См.: Scartascini C., Stein E., Tommasi M. How Democracy works...

Анализ, проведенный в рамках проекта Межамериканского банка развития, показал, что успешные реформы создают условия для того, чтобы государственная экономическая политика была стабильна, адаптивна, скоординированна, осуществима и ориентировалась бы на общий интерес. Так, Е. Стейн, М. Томмизи и К. Скартачини в своих исследованиях показали наличие позитивной корреляции между этими характеристиками политики и индикаторами развития, такими как рост ВВП на душу населения и прогресс по Индексу человеческого развития (*Human Development Index*)¹³.

В процессе доведения реформы в любой сфере политики до позитивного результата участвует множество акторов, на всех стадиях реформирования. Он требует особых ответов от экономических и социальных агентов, а потому предполагает различные формы сотрудничества и наличие общих представлений о продолжительности и других характеристиках реформ. Иными словами, успешные реформы требуют «хорошей сделки», а не магической способности политиков проводить «правильный» курс в «правильный» момент.

В качестве акторов политического процесса выступают как государственные и профессиональные политики (президенты, лидеры политических партий, законодатели, судьи, губернаторы, чиновники), так и представители гражданского общества (бизнес-группы, профсоюзы, СМИ). Эти акторы взаимодействуют на множестве арен, как формальных (легислатуры и кабинеты), так и неформальных (различные площадки, где проходят обсуждения и заключаются сделки), которые отличаются большей или меньшей степенью прозрачности. Важно, что относительная значимость акторов, их роль в политическом процессе и способы действий (ведения игры) отличаются от страны к стране, как отличается и значимость различных арен. На сложный характер взаимодействия акторов, а следовательно, и на результаты политики влияет большой спектр *политических и институциональных факторов*, среди важнейших – характер партийной системы, структура и принципы работы парламента, ограничения и стимулы, определяющие поведение президентов, федеративная или унитарная структура государства, автономия и сила бюрократии; наконец, роль и независимость судебной системы. Все эти факторы воздействуют как на роль и стимулы каждого из акторов, так и на характеристики арен взаимодействия и сущность трансакций, в которые акторы вовлечены. Как оказалось, характеристики политического процесса в той или иной стране зависят не от действия какого-либо одного фактора, а от взаимодействия целого ряда институциональных факторов.

13 См.: Stein E., Tommasi M. The Institutional Determinants of State Capabilities in Latin America / F. Bourguignon, B. Pleskovic (eds.) // Annual World Bank Conference on Development Economics 2007, Regional: Beyond Transition. Washington, D.C. : World Bank, 2007; Scartascin C., Stein E., Tommasi M. Political Institutions, State Capabilities, and Public Policy: International Evidence : Working Paper No. 661 / Research Department, Inter-American Development Bank. Washington, D.C., 2008.

Помимо этого был сделан вывод о принципиальном отсутствии универсальных рецептов, то есть равно применимых во всех странах. Универсального набора «правильных» курсов политики не существует. То, что работает в определенное время в определенной стране, может совершенно не работать в другой стране и в другое время. В некоторых случаях наряду с самим типом избранного курса значение могут иметь какие-то особые его характеристики или же детали его имплементации. Именно поэтому экономисты и практики в целом уделяют все большее внимание тому демократическому процессу, «на фоне» которого осуществляется реформирование. В этой связи важнейшим является вопрос, насколько политический процесс облегчает или затрудняет достижение результатов и реализацию решений.

В рамках демократических правил игры промежуточные соглашения (*intertemporal agreement*) представляют собой механизм, предотвращающий злоупотребление политической властью со стороны инкумбента. Речь идет о том, что такие соглашения препятствуют формированию политики, которая работает в интересах доминирующих акторов и игнорирует других. В системах, облегчающих политические соглашения, процесс принятия и реализации политических решений будет более кооперативным и приведет к формированию более эффективной, более устойчивой и более гибкой в отношении изменяющихся экономических и социальных условий государственной политики. Например, как показывают сравнительные измерения, сделанные в ходе реализации проекта Межамериканского банка развития, страны Латинской Америки, внутри легислатур которых состав депутатов меняется реже (Уругвай, Чили, в меньшей степени Бразилия), характеризуются наиболее высокой оценкой общего качества государственных политических курсов¹⁴.

В контексте российской ситуации не меньший интерес представляют исследования, посвященные демократическим переходам посткоммунистических стран.

Еще в 1993 году Джеффри Сакс писал о том, что наиболее тяжелая «часть» трансформации связана вовсе не с экономикой, а с политикой. Экономические реформы неизбежно ведут к появлению групп проигравших, которые постараются использовать политические возможности для того, чтобы эти реформы заблокировать¹⁵. Это утверждение полностью подтверждается исследованием Тимоти Фрая, получившим высокую оценку в академическом и экспертном сообществах¹⁶. Фрай предлагает оригинальную модель, объясняющую степень и последовательность экономических реформ в 25 посткоммунистиче-

14 См.: Saiegh S. Active Players or Rubber Stamps? An Evaluation of the Policymaking Role of Latin American Legislatures // Scartascini C., Stein E., Tommasi M. How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking. P. 47–76.

15 См.: Sachs J. Poland's Jump to the Market Economy. Cambridge, MA : MIT Press, 1994. P. 3.

16 См.: Frye T. Building States and Markets After Communism: The Perils of Polarized Democracy. Cambridge : Cambridge University Press, 2010.

ских странах, и тестирует ее эмпирическими данными, включающими опросы бизнесменов, статистическими данными, позволяющими судить об экономической ситуации; наконец, представлением кейсов по России, Болгарии, Польше и Узбекистану.

Подход Фрая к анализу и объяснению различных «судеб» посткоммунистических стран отличается особым вниманием к политическому механизму – большей или меньшей поляризации элит по вопросу об экономических реформах, что и определяет поведение политиков, хозяйствующих субъектов и избирателей в посткоммунистической политике. Этот качественный анализ дополнен детальным анализом страновых кейсов, обнажающих механизмы политической конкуренции и ее политэкономических последствий.

В целом исследование динамики реформ в посткоммунистических странах Тимоти Фрая – это попытка ответить на следующие принципиально важные вопросы: если экономические и институциональные реформы имеют благую цель – улучшить благосостояние граждан, тогда почему их настолько трудно осуществить и почему посткоммунистические страны добились столь разных результатов, проводя свои реформы?

Фрай исследует различия между странами по двум измерениям государственной политики: 1) экономические реформы, включая либерализацию цен, приватизацию государственных предприятий, либерализацию торговли; 2) институциональные реформы – создание государственных органов для защиты прав собственности, наблюдение за монополиями и регулирование рынков. Он изучает, почему страны различаются по скорости проведения экономических и институциональных реформ: одни проводят и те и другие реформы в быстром темпе, другие же используют стратегии постепенных реформ. Фрай рассматривает шаг, или скорость, реформ как своего рода сумму всех реформ политики государства, направленной на либерализацию экономики и усиление регулятивных государственных институтов.

Не менее важно и то, что страны различаются также с точки зрения «последовательности» реформ, то есть относительной скорости либерализации экономики и создания регулятивных институтов. Так, некоторые страны проводят «последовательные» экономические реформы, при которых либерализация экономики и создание регулятивных государственных институтов проходят примерно в одном темпе. При этом государственные институты поддерживают экономические реформы, не позволяя новым собственникам «захватывать» предприятия для личной выгоды. В качестве альтернативы можно привести «непоследовательные» реформы, когда экономическая либерализация намного опережает создание госинститутов. Например, приватизация государственных предприятий может пройти очень быстро, а институты корпоративного управления формируются гораздо медленнее, что позволяет новым собственникам бывших государственных предприятий использовать активы для личной выгоды и обогащения, а не на благо всех вкладчиков.

Таким образом, необходимо учитывать относительную скорость экономических и институциональных реформ – это один из важнейших уроков посткоммунистических трансформаций¹⁷. Этот же вопрос крайне значим и для анализа реформ в латиноамериканских странах. При этом если Хеллман пишет о феномене «частичных» реформ, то Фрай использует термин «последовательные реформы».

В своей книге Тимоти Фрай утверждает, что демократия демонстрирует позитивную зависимость от более быстрых и последовательных реформ при низком уровне политической поляризации. Однако при любом усилении поляризации уровень благоприятного воздействия демократии на скорость и последовательность реформ снижается.

Для объяснения межстрановых различий в скорости и последовательности реформ Фрай выдвигает аргумент, который отличается от большинства приводимых в литературе. Фрай объединяет участие, политическую власть и демократические институты при объяснении выбора той или иной экономической и институциональной политики. В отличие от большинства исследователей, предполагающих прямую связь между демократией и реформами, он говорит о том, что влияние демократии на экономические и институциональные реформы опосредовано уровнем внутриэлитной поляризации. Высокий уровень поляризации вынуждает политиков свертывать реформы. В то время как принято считать, что мотивацией политических элит является забота об экономической эффективности, Фрай ставит в центр своего анализа различия интересов политических элит и тех социальных групп, которые они представляют.

Его аргументация строится на необходимости долгосрочных «инвестиций» в реформы и в этой связи *создания доверия курсу реформ*. Для того чтобы институциональные и экономические реформы были успешными, граждане должны изменить свое поведение и направить усилия на извлечение выгоды из новых курсов. Так, управляющие фирмами должны создавать новые продукты, а не стоять с протянутой рукой за государственными субсидиями, капиталовладельцы должны создавать новые предприятия, а не вывозить активы за границу. Однако, поскольку эти формы «инвестиций» требуют затрат в настоящем, обещая выгоды в будущем, изменения в поведении едва ли произойдут, если граждане предполагают, что политика может повернуть вспять до того, как придет время «сбора урожая». Поэтому следует еще раз подчеркнуть крайнюю значимость фактора доверия к проводимым реформам.

Производители должны верить в надежность политики и ее долгосрочный характер. Но этого не случится, если правительство станет политически более поляризованным или же более авторитарным. Политическая поляризация

17 См.: Hellman J. S. *Winners Take All: The Politics of Partial Reform* // *World Politics*. 1998. Vol. 50 (2). P. 203–234.

в демократии усиливает вероятность поворота вспять, если, например, к власти неожиданно приходит оппозиция и граждане теряют стимулы к инвестированию. Такой же примерно эффект имеет усиление автократических тенденций. А поскольку политики могут предвидеть слабый ответ производителей на институциональные и экономические реформы в будущем, у них появляются сильные стимулы свернуть реформы прямо сегодня. Таким образом, менее поляризованные демократии отличаются большей скоростью и последовательностью реформ, нежели более поляризованные или автократии.

В менее (или относительно слабо) поляризованных демократиях пришедшее на смену одному правительству другое едва ли будет иметь принципиально иные преференции относительно политических курсов. Поэтому производители не должны проявлять сильного беспокойства и могут спокойно продолжать инвестировать. Правительство, в свою очередь, облагает эти инвестиции налогами и использует налоговые поступления для покупки политической поддержки других групп, таких как зависимая от него часть населения. В этом случае рынок и государственные регулятивные институты развиваются, что называется, рука об руку.

Однако, если уровень поляризации в демократии нарастает, правительству гораздо труднее поддерживать реформаторский курс. Производители могут резонно ожидать смены власти – возможно, даже до истечения полного срока деятельности правительства. И новые экономические интересы, ожидающие выгод от быстрых реформ при правом правительстве, и старые экономические интересы, заинтересованные в постепенных реформах старого левого правительства, не будут склонны к инвестированию, справедливо предполагая, что изменение политики вполне реально. В свою очередь, это сокращение инвестиций ведет к тому, что у инкубентов сокращается налоговая база, поэтому они располагают меньшими средствами для перераспределения в пользу социальных групп, зависимых от государства: пенсионеров, бюджетников, безработных.

Следовательно, у политиков в поляризованных демократиях появляются стимулы в той или иной степени свернуть реформы – либо замедляя экономические и институциональные реформы, либо проводя непоследовательные реформы, которые приносят выгоды производителям за счет зависимых от государственной поддержки групп населения. Механизм следующий: непоследовательные реформы, то есть быстрая приватизация при слабых государственных институтах, сознательных налоговых нарушениях и приватизациях по заниженной цене, создают ренту для производителей и позволяют инкубентам покупать поддержку и новых и старых групп экономических интересов, игнорируя при этом зависимые и уязвимые группы населения. Уровень, до которого реформы будут свернуты, зависит от уровня поляризации – более высокий заставляет политику сильнее отклоняться от последовательного курса. При этом искажения, возникающие в силу замедления и непоследователь-

ного характера реформ, дают политикам выгоды в краткосрочной перспективе, однако ухудшают экономическую ситуацию в более отдаленном будущем. В этой рамке создание государственных институтов и создание рынка выступают как противоречивые и даже конфликтующие друг с другом задачи.

Взаимовлияние демократических институтов и политической поляризации при прочих равных имеет следующие последствия для политики государства:

- при отсутствии поляризации молодые демократии проводят более быстрые и последовательные реформы и предусматривают большие перераспределения;
- поляризация сокращает позитивные эффекты демократии в отношении скорости и последовательности экономических и институциональных реформ, а также в отношении размера перераспределения.

Заметим, что в этой связи возникает гипотеза, согласно которой недемократические страны проводят более медленные и менее последовательные экономические и институциональные реформы и имеют более низкий уровень перераспределения. Однако это верно только при низком уровне поляризации. Более того, ряд исследователей предполагают, что недемократические страны могут проводить успешные реформы только тогда, когда уровень поляризации достаточно высок. Даже самому репрессивному политическому режиму при проведении реформ приходится опираться на коалицию сторонников. Успех достигается при максимальной поляризации общества на две консолидированные группы, одна из которых побеждает другую недемократическим путем. Согласно этой логике успех азиатских недемократических режимов в реформировании во многом определялся консолидацией элит, опасавшихся коммунистического и ультралевого влияния извне. Иными словами, демократиям для успеха реформ необходимо социальное единство, консолидация, недемократическим режимам, напротив, требуется социальный конфликт.

Важно отметить, что, по Фраю, политическая поляризация значима именно по отношению к экономической политике и в меньшей степени сказывается на межэтнических отношениях, структуре правительства или типе режима. Нам же представляется, что аргумент носит более общий характер и применим ко всем типам поляризации. Упомянем о нескольких примерах из книги Фрая, которые касаются влияния экономической поляризации на ход реформ в посткоммунистических странах.

В России начала 1990-х годов президент правого толка, антикоммунист Борис Ельцин занимал пост президента страны при относительно демократическом и в сильной степени поляризованном окружении. Здесь мы видим непоследовательную смесь быстрых экономических реформ в ряде областей, таких, например, как обширная приватизация, со слабыми регулируемыми институтами государства, налоговыми льготами для сращенных с властью предприятий и минимальным перераспределением в пользу населения.

Или Болгария в 1995 году. Старая Болгарская социалистическая партия левого толка получает большинство мест в парламенте, однако имеет сильную оппозицию в лице правого Союза демократических сил. Эта сильно поляризованная демократическая «рамка» при левом президенте ведет к непоследовательным постепенным реформам, включая медленную приватизацию, налоговые льготы для государственных и приватизированных предприятий, слабые государственные институты и низкий уровень трансфертов для населения.

Напротив, как уже было отмечено, там, где демократия сочетается с низким уровнем политической поляризации, предприятия имеют больше стимулов к инвестированию, при этом политики используют полученные от обложения инвестиций доходы для покупки политической поддержки зависимых групп населения. Эту логику иллюстрирует пример Польши начала 1990-х. Правое правительство вырабатывает свою политику в условиях низкой поляризации, поскольку наследница коммунистической партии трансформируется в социал-демократическую партию, которая поддерживает рыночные реформы. В этой относительно неполяризованной демократии, возглавляемой президентом правого толка, мы наблюдаем быстрые и последовательные экономические и институциональные реформы, минимум налоговых льгот для предприятий, сильные регулирующие институты и обильные перераспределения, финансируемые новым оживленным частным сектором.

Политическая поляризация может влиять на выбор реформаторского курса по крайней мере двумя путями. Она может затруднять реформы, поскольку в этом случае труднее получить большинство в парламенте в поддержку изменений политических курсов. Действительно, как свидетельствует практика, политический «затор», вызванный поляризацией, блокировал реформы в ряде случаев, представленных в исследовании, например в России и на Украине. Однако анализ Фрая показывает, что очень часто поляризация влияет на формирование реформаторских курсов, усиливая неопределенность при осуществлении их выбора в демократизирующихся политических системах.

Итак, какой же вывод из всего вышесказанного можно сделать? Соглашаясь с Барбарой Геддес, по-прежнему приходится признать, что за последние 20 лет мы узнали о демократизации не так уж много¹⁸. Теоретические исследования продвигаются вперед куда медленнее, чем растет число случаев и попыток демократизации. Фактически проверенной и доказанной всеми доступными исследованиями является только зависимость успеха демократизации от уровня экономического развития и образования населения.

Универсальных рецептов успеха реформ не существует, в каждом случае складывается особая комбинация акторов и институтов, взаимодействующих на самых разных аренах. Тем не менее политической элите в случае принятия

18 См.: Geddes B. Op. cit.

решения о начале реформ необходимо потянуть за какую-то ниточку из этого клубка, чтобы послать значимый и достоверный сигнал обществу. Как подчеркивал Тимоти Фрай, создание климата доверия к проводимым реформам – это фактор, значимость которого трудно переоценить. Нам представляется, что в российском случае этой ниточкой-сигналом будет не что иное, как борьба с коррупцией.

ГЛАВА 9

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ И ПРОБЛЕМА «ВЫНУЖДЕННОЙ ФЕДЕРАЛИЗАЦИИ»

В ходе возможной модернизации России одной из наиболее серьезных может стать проблема, связанная с размером страны и ее территориальным устройством. Россия – не Беларусь и даже не Украина; исключительный размер территории страны, ее многонациональная композиция и потенциал этнических конфликтов неизбежно будут налагать ограничения на скорость и характер проведения реформ, значительно повышая сопровождающие их издержки и риски¹.

Многие авторы, обсуждающие тему возможного демократического будущего России, исходят из того, что, если начнется демократическая трансформация, произойдет возврат к децентрализации и федеративным принципам. Даже те, кто отвергает идею демократизации в принципе, вынуждены согласиться с тем, что определенная степень политической децентрализации или «вынужденной федерализации» страны является неизбежной в случае начала реформ.

И подвижки в этом направлении как будто уже происходят. Так, одной из активно обсуждаемых в последнее время институциональных новаций является возвращение к прямым выборам глав исполнительной власти регионов. Идея возврата к выборности губернаторов в последние годы стабильно подерживалась населением, но не Кремлем². По поводу отмены выборов губернаторов президент Дмитрий Медведев на встрече с участниками дискуссионного клуба «Валдай» заявил осенью 2009 года: «Я лично участвовал в этом решении об изменении механизма наделения полномочиями (глав регионов). Я считаю его абсолютно правильным. Я не вижу условий, при кото-

-
- 1 Один из наиболее авторитетных специалистов по демократизации Филипп Шмиттер считает, что среди всех предварительных условий успеха демократии наиболее важным является наличие согласия в обществе по поводу границ государства и его идентичности. См.: Schmitter Ph. C. Twenty-Five Years, Fifteen Findings // Journal of Democracy. 2010. Vol. 21, N 1. P. 17–28. Сходную позицию занимают Степан и Линц, см.: Linz J. J., Stepan A. Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1996.
 - 2 Опрос, проведенный Левада-Центром 11–17 июня 2009 года, показал, что большинство граждан выступали за возвращение прямых выборов губернаторов (20% из них были уверены в необходимости этого, еще 36% склонялись к этому). URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2009/06/26/202145>

рых мы могли бы от этого решения отказаться ни сейчас, ни через 100 лет»³. Однако уже в начале 2011 года ИНСОР, который в прессе часто называли мозговым центром российского президента, в числе прочего предложил в докладе «Обретение будущего. Стратегия 2012. Конспект» вернуть выборы «на всех этажах политической системы», в том числе выборы губернаторов. К середине 2011 года возвращение в той или иной форме выборов губернаторов стало популярной политической темой – лидер «Справедливой России» Сергей Миронов предложил «переходную» схему, при которой кандидатов в губернаторы предлагают партии и утверждает президент, а ЛДПР устами депутата Владимира Таскаева пообещала внести проект закона о расширении права предлагать кандидатов всем политическим партиям. В августе 2011 года правительственные эксперты «Стратегии-2020» предложили вернуть выборы губернаторов и заменить назначаемых сити-менеджеров на избираемых населением мэров. Действующая система властной вертикали, по их мнению, оказалась неэффективной. Правда, эти же эксперты опасались, что к власти в регионах могут прийти популисты и националисты⁴. А уже через несколько дней после уличных протестов в декабре 2011 года премьер-министр Владимир Путин анонсировал политическую реформу – возврат к выборам губернаторов (через президентский фильтр) и возможную избираемость членов Совета Федерации⁵. 2 мая 2012 года новый закон о выборах высшего должностного лица субъекта РФ был подписан уходящим президентом России Дмитрием Медведевым.

Таким образом, любая значимая политическая реформа затрагивает отношения между центром и регионами, а в случае своего продолжения политические реформы приведут, мы убеждены, к принципиальному изменению характера федеративных отношений в России. Действительно, в большой и многообразной стране любое значительное изменение политической системы неизбежно включает в себя пересмотр характера отношений между центром и регионами. На практике речь идет как о степени политической и экономической автономии, которой располагают регионы (субъекты Федерации), так и о формальных и неформальных правилах, структурирующих взаимоотношения между ними и федеральным центром. В российском случае мы ожидаем очередного пересмотра федеративных принципов по мере расширения публичной конкуренции в политике и экономике⁶. При этом в краткосрочном и среднесрочном плане политические реформы, скорее всего, приведут к обостре-

3 http://www.dp.ru/a/2009/09/15/Medvedev_Rossija_ne_verne

4 Читать полностью: http://gazeta.ru/politics/2011/08/18_a_3737589.shtml

5 Читать полностью: http://www.gazeta.ru/politics/2011/12/15_a_3928774.shtml

6 Авторы разделяют мнение Андрея Захарова: «Выход отечественного федерализма из состояния анабиоза неизбежен, каким бы долгим и трудным ни был этот процесс». См.: Захаров А. «Спящий институт»: федерализм в современной России и в мире. М.: Новое литературное обозрение, 2012. С. 12.

нию проблем территориального устройства, а возможных улучшений в виде эффективного развития федеративных отношений можно будет ожидать только в долгосрочной перспективе, после периода длительной неопределенности и сопровождающей ее череды кризисов.

Конституция нуждается в системе политических контрактов

В экономической и политологической литературе федерализм часто рассматривают как процесс институционального «торга», закрепленного конституционным договором (контрактом) между различными уровнями власти. Более того, большинство исследователей считает формальный конституционный контракт, четко определяющий полномочия и права федерального центра и регионов, необходимым элементом федеративной формы государственности. Формальная сторона конституционного контракта, как правило, привлекает значительное внимание практиков и исследователей в любой федеративной стране. Гораздо меньше внимания уделяется проблеме реализации такого контракта.

Между тем особенностью любого конституционного договора, включая федеративный, является его «неполный» характер. Речь идет о принципиальной невозможности прописать в конституции все потенциально возможные спорные ситуации и пути их разрешения. Поэтому, сколько бы юристы ни призывали нас четко обозначить в конституции принципы федерализма, в реальности это можно сделать только в самых общих чертах. «Магической конституционной формулы» не существует в природе, поэтому на практике конституционный контракт обязательно дополняется другими контрактами нижестоящего уровня. Именно эти контракты дают «правильные» стимулы игрокам, ответственным за практическую реализацию конституционных принципов. Соответственно, применение конституции на практике зависит от множества институциональных деталей, которые невозможно прописать в основном законе. Именно поэтому новые демократии, готовя свои конституции на основе одних и тех же исторических конституционных текстов, как правило, получают совсем иные и отличные друг от друга результаты. В то же время при одной и той же конституции в стране могут практиковаться разные политические режимы. Например, практика демократии и федерализма в России претерпела существенные изменения в рамках остававшейся неизменной Конституции 1993 года. Да и американская Конституция допускала при своей принципиальной неизменности очень существенные изменения практики федерализма в стране.

Федеративные страны сталкиваются с дополнительными сложностями при реализации конституционного контракта. Дело в том, что при федерализме в отношении друг с другом вступают очень мощные институциональные игроки – регионы и территории, обладающие, как правило, значительными экономическими и политическими ресурсами. Принуждение регионов к тому, чтобы они следовали указаниям федерального центра, зачастую оказывается весьма трудным и дорогостоящим предприятием. В литературе утверждается, что для

успеха федеративной модели прежде всего необходимо дать стимулы (установить контракты) политикам федерального и регионального уровней. Для эффективного функционирования федерации политики, во-первых, сами должны следовать не только букве, но и духу конституции, а во-вторых, с такими же требованиями подходить друг к другу. В противном случае, если у политиков нет стимулов, побуждающих их уважать основные принципы и дух конституции, они всегда изыщут способ обойти конституционные ограничения, формально оставаясь в рамках дозволенного. Ведь конституция, как уже отмечалось, является «неполным» контрактом и не может предусмотреть все. В итоге в такой федерации либо нарастает дезинтеграция, либо федерализм превращается в пустую формальность.

Любая федеральная конституция разделяет полномочия федеральных и региональных властей. При федерализме региональные политики, по крайней мере в некоторых сферах, получают полномочия действовать самостоятельно, в то время как в других сферах они выступают в качестве зависимых агентов федерального центра. В то же время федерализм требует взаимности – в каких-то сферах федеральные политики должны быть зависимыми от регионов и их представителей. Регионам помимо этого необходимо найти баланс взаимоотношений с местными властями, особенно крупных городов. Такое переплетение взаимозависимостей на фоне принципиальной невозможности прописать все возможные будущие обстоятельства в конституции создает множество трудноразрешимых проблем.

Тем не менее в больших странах со множеством региональных особенностей наиболее сложной проблемой остается, как правило, именно проблема выстраивания отношений федерального центра с региональными властями в качестве его политических и экономических агентов. Каким же образом можно обеспечить условия, при которых региональные политики действуют в интересах и регионов (то есть собственных), и одновременно центра страны? И главное, как отвлечь региональные власти от действий, разрушающих территориальное единство страны?

С точки зрения выстраивания отношений с региональными властями как агентами центра федерализм является лишь одной из возможных конституционных форм. Однако при любой конституционной форме территориальной организации государства ему необходимо, чтобы региональные власти действовали так, как выгодно политическому центру. Поэтому, какая бы модель ни была положена в основу территориального устройства – имперская, федеративная, унитарная или приобретающая все большую популярность в современном мире модель многоуровневого государственного управления (*multilevel governance*), – проблема обеспечения готовности региональных властей действовать в качестве добросовестных агентов центральной власти неизменно напоминает о себе. Важно подчеркнуть, что разные методы ее разрешения имеют свои плюсы и минусы, позволяющие лучше справляться с одни-

ми затруднениями за счет игнорирования других. Таким образом, универсального идеального решения не только не существует, но и сам баланс достоинств и недостатков меняется как с течением времени, так и по мере технологического, экономического, политического и общественного развития.

Демократия и федерализм: характер взаимозависимости

Исходя из результатов теоретического анализа и практического опыта других государств, можно уверенно сделать следующий вывод: демократическая политическая система в большой и многонациональной стране возможна только при федеративной форме государства. Действительно, все большие многонациональные демократические государства являются федеративными⁷. И напротив, ни одно из *современных* многонациональных государств, отказавшихся от практики федерализма, пока не преуспело в демократическом развитии. В то же время все больше исследователей приходят к выводу, что федерализм – это очень сложная и «капризная» конституционная форма государства, которая для своего успеха требует как минимум хорошо функционирующей демократической политической системы⁸. Без полноценной демократии, в особенности на региональном уровне, невозможно обеспечить стабильность, а значит, и эффективность федераций. Более того, в отсутствие развитого демократического процесса и развитой партийной системы, федерализм как конституционная форма приводит к нарастающей анархии, которая либо заканчивается распадом федерации, либо провоцирует реакцию, ведущую к политической сверхцентрализации и превращению федерализма в конституционную формальность. Такой теоретический вывод хорошо согласуется как с опытом последних лет существования Советского Союза, так и с политической динамикой развития Российской Федерации. Отсюда следует возможное утверждение, что, не будучи полноценной демократией на центральном уровне, а тем более на уровне регионов, Россия не сможет позволить себе «роскошь» федерализма.

К сожалению, проблема взаимозависимости процессов демократизации и строительства федеративных отношений много глубже, содержательнее и сложнее вопроса о курице и яйце, то есть о том, что должно стартовать раньше – демократизация или федерализация. Гораздо важнее следующее: на практике возврат к федерализму – либо в результате демократической трансформации, либо в результате реакции на (новый) экономический кризис и ограниченные ресурсы центра – неизбежно приведет к периоду потенциальной политической нестабильности в *регионах* при возрастающем риске нарушения территориальной целостности страны. Однако если федерализация действительно поставит под угрозу территориальную целостность страны, то

7 См.: Stepan A. Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model // Journal of Democracy. 1999. Vol. 10, N 4.

8 См.: Bednar J. The Robust Federation: Principles of Design. Cambridge : Cambridge University Press, 2008.

это наверняка будет использовано еще раз противниками демократизации как аргумент для разворота в сторону опоры на недемократические методы. Успешная демократизация – и как часть этого процесса федерализация – в России требует времени, значительных экономических и политических ресурсов и связана с серьезными рисками.

Следует особо отметить, что любые реформы неизбежно ослабляют центр и ограничивают его способность контролировать положение дел в регионах, по крайней мере в кратко- и среднесрочной перспективах; тем не менее существует серьезнейшая потребность в том, чтобы сохранять центр в достаточной степени сильным. В случае утраты центром политических и экономических рычагов воздействия на положение дел в регионах мы возвращаемся в ситуацию 1990-х годов, продолжая «качаться» на все той же линии перемещения маятника – между централизацией и децентрализацией. Идея своего рода игры с нулевой суммой, которую разделяли многие демократически ориентированные эксперты в 1990-х: меньше центру – больше регионам и наоборот (то есть *или* сильный центр, *или* сильные регионы), оказалась, увы, принципиально неверной. Стабильные федерации функционируют не по принципу «или – или», а в данном случае по принципу «и – и»: *и* сильный центр, *и* сильные регионы.

Одна из наиболее острых проблем, которую ни в коем случае нельзя игнорировать в российском случае, связана с этническими регионами⁹. Вспомним опять-таки 1990-е годы, когда лозунги федерализма служили прикрытием и оправданием стихийной децентрализации, то есть массового присвоения регионами функций и полномочий федерального центра. С возникновением массовой политики межсегментарные различия (прежде всего межэтнические) приобрели политическое значение, так что избиратель в этнических регионах был мобилизован под лозунгами самостоятельности или даже суверенности для своего региона. Поэтому мы должны понимать: реформы и связанное с ними ослабление государства неизбежно снова приведут к разыгрыванию карты этнической мобилизации, прежде всего в республиках.

Здесь возникает резонный вопрос: если федеративная форма столь сложна и рискованна, то зачем она вообще нужна? Оправдан ли риск? *Применительно к России риск оправдан тем, что альтернативой федерализму выступает либо распад на более мелкие и более однородные образования, либо отказ от демократии и построение империи с ее неизбежным ручным управлением и чрезвычайно высокой ценой и издержками.*

Трудности демократизации из-за размера и многообразия: Россия

Как мы показывали выше, отдача от экономических и политических реформ

9 См.: Heinemann-Grüder A. Federal Discourses, Minority Rights, and Conflict Transformation / Ross C., Campbell A. (eds.) // Federalism and Local Politics in Russia. Rutledge, 2009.

возможна только после периода ухудшения положения дел и нестабильности. Однако, если страна велика и многообразна и к тому же основана, по крайней мере *de jure*, на федеративном принципе государственной организации, трудности при проведении реформ многократно возрастают. Возвращаясь к логике J-кривой, мы утверждаем, что в большой и многообразной федеративной стране переходная «петля нестабильности» располагается ниже, чем в небольших и однородных государствах.

При этом важно указать на то, что в федеративном государстве процесс демократизации – это не только и даже не столько реформирование центрального правительства, сколько преобразование политического процесса в многообразных регионах страны. В условиях России центральная власть традиционно более демократична, чем регионы. Например, степень «управляемости» демократии в этнических республиках всегда была выше, чем в целом по стране, а тем более в Москве. Мы считаем, что при обсуждении перспектив политических реформ в России необходимо сфокусироваться на опасностях *нарастания политической нестабильности в регионах в начале процесса демократизации*.

Особенно интересным нам представляется сделанный в ряде экономических исследований вывод о сопротивлении продолжению реформ со стороны тех, кто выигрывает от их половинчатого характера. Применительно к российским реалиям те же самые региональные лидеры, выступающие сегодня за возврат к федеративным отношениям, завтра могут оказаться в положении, при котором им будет выгодно заморозить «переходный», неустойчивый характер федерализма. Дрейф в сторону консолидированной демократии и эффективного федерализма может поставить под угрозу положение политиков, находящихся у власти именно благодаря незавершенности федеративных реформ. Это означает, что любые реформы, вероятно, займут больше времени, чем можно было бы ожидать исходя из расчетов минимизации их издержек.

При этом объективно и сам по себе процесс федерализации требует значительного времени для успешного воплощения. Политически федерализм намного сложнее высчитывания баланса выгод и издержек, приводящего к определению самой эффективной схемы децентрализации и «правильного» разграничения государственных функций и компетенций между федеральным и региональным уровнями. Как политический процесс, выбор степени децентрализации в федерации существенно осложняется в силу взаимодействия нескольких равноправных правительств и необходимости создавать и поддерживать баланс сил и возможностей конкуренции между ними.

Заметим, что децентрализация в унитарном государстве означает, что центральное правительство из своих соображений решает делегировать определенные полномочия на более низкие уровни. Федерализм, напротив, отличается принципиально другим способом разделения полномочий, функций и обязанностей. Главное отличие состоит в том, что федерализм предполагает *равноправие* сторон федерального и регионального уровней, хотя бы в некоторых об-

ластях, а именно там, где стороны выстраивают договорные отношения между собой. Выстраивание договорных отношений означает, что стороны отстаивают собственные интересы, конкурируют друг с другом за полномочия и ресурсы, «торгуются», соглашаясь в итоге на какой-то компромисс. Такое соперничество и отстаивание интересов – не досадная неприятность, а необходимое условие для того, чтобы проявились потенциально наиболее привлекательные свойства федерализма. Развивая успешный федерализм как противоположность унитаризму, мы надеемся, что разные регионы и уровни государственного управления будут плодотворно конкурировать друг с другом – за потребителей, за инвестиции, за потоки миграции и т.д. Конкуренция между уровнями правительства лежит в основе так называемого сохраняющего рынок федерализма¹⁰. Знаменитый «механизм Тибу», позволяющий достигнуть оптимального соотношения между частным и общественным потреблением, также основан на территориальной конкуренции¹¹. В успешной федерации регионы становятся «лабораториями» законодательных инноваций, позволяя ограничить последствия ошибочных централизованных государственных решений.

Однако, для того чтобы потенциальные выгоды территориальной конкуренции и выстраивания договорных отношений реализовались на практике, необходимо обеспечить стабильность правил игры (институтов). Здесь уместно провести аналогию с рынком и административно-плановой системой советского типа. Потенциальные преимущества рынка всем известны, однако оказывается, что они не реализуются в одночасье и автоматически. Опыт постсоветских реформ продемонстрировал, что рыночные отношения требуют кропотливого выстраивания весьма сложной системы институциональной поддержки для реализации своих преимуществ. Эффективно функционирующий современный рынок требует не только обеспечения соответствующим законодательством и механизмом выполнения законов, но и готовности участников следовать определенным неформальным правилам и нормам. Без такой системы институциональной поддержки в современной сложной экономике рыночные отношения принимают весьма уродливые формы, печально знакомые нам по опыту реформ 1990-х годов в России. Неслучайно у многих россиян уродливые переходные формы рынка вызывают ностальгию по предсказуемости административно-плановой системы. Так же и конституционный федерализм не может эффективно функционировать без сложной системы «поддержки», особенно в такой огромной многонациональной стране, как Россия. Более того, без необходимой институциональной поддержки конституционная практика федерализма не только будет неэффективной, но и может быстро переродиться в опасную и разрушительную форму государственной анархии и безответственности.

10 Weingast B. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth // Journal of Law, Economics, and Organization. 1995. Vol. 11, N 1.

11 См.: Tiebout C. A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy. 1956. Vol. 64, N 5.

Федерализм как вынужденный выбор

Повторим: огромный размер территории России и ее исключительное многообразие крайне затрудняет переход к демократии; федерализм еще более обостряет ситуацию. Однако выхода нет: *реальной* территориальной альтернативы, совместимой с демократией, за пределами федеративной формы не существует. Альтернативой федерализму, как уже отмечалось, выступает либо распад на более мелкие и однородные образования, либо отказ от демократии и построение многонациональной империи. В России, во имя поддержания территориальной целостности, приходится выбирать между имперской моделью и моделью этнической федерации. Этническая модель федерализма основывается на признании особых прав этнических меньшинств и их большей автономии, что неизбежно приводит к ограничению или даже ущемлению интересов большинства. Однако такой подход может быть вполне разумной ценой за прекращение центробежного давления на государство со стороны этнических регионов.

Необходимо отметить, что критики и противники этнической модели федерализма (а их более чем достаточно) справедливо указывают на многочисленные проблемы, связанные с попытками выстраивания и поддержания такой модели в России и других странах мира. Организационная сложность, децентрализованность и неизбежная хаотичность этнического федерализма, его асимметричность, с присущей ей «несправедливостью» и множественными перекосами, хорошо знакома как российским исследователям, так и населению России на собственном политическом опыте 1990-х годов. Тем не менее мы убеждены в том, что реальной альтернативы этническому федерализму у территориально целостной России нет.

Мы вынужденно склоняемся к этнической модели федерализма именно для России как к меньшему из возможных зол и той цене, которую надо заплатить за сохранение целостности огромной многонациональной страны. При этом, подчеркнем, выбор в пользу этнической модели подразумевает, что данная модель выбирается политиками России не просто «всерьез и надолго», как у В.И. Ленина, а «по-честному», то есть навсегда. Более того, вся политическая система должна быть выстроена таким образом, чтобы этнические меньшинства были уверены в том, что выбор в пользу этнической модели федерализма – это не пустые слова, а добросовестные обязательства, которые принимает на себя национальное большинство. Здесь и выявляется связь федерализма с демократией – необходимая степень доверия национальных меньшинств по отношению к обязательствам, принимаемым на себя большинством, может возникнуть только в полноценной демократической политической системе.

Важно подчеркнуть, что модели империи и демократического федерализма в многонациональной стране опираются на схожие источники стабильности – заинтересованность региональных элит в центре. В обоих случаях устойчивость режима требует, чтобы региональные элиты были непосредственно заинтересованы в поддержании институционального *status-quo* и сохранении федерально-

го или имперского центра, выступающего гарантом такового. Когда же заинтересованность национальных элит исчезает, империя и федерация оказываются в равной мере обреченными. В современных условиях никакая степень внутрисистемного принуждения не может обеспечить жизнеспособности многонационального государства, если это идет вразрез с интересами региональных элит.

Различают империю и федерацию механизмы заинтересованности региональных элит в стабильности центра. Если империя пытается добиться заинтересованности региональных лидеров путем устранения политической конкуренции и «назначения» в элиту на основе принципа личной преданности руководству центра, то федерация, напротив, использует политическую конкуренцию для достижения желаемой цели. Конкуренция создает центростремительные стимулы, давая преимущество тем региональным кандидатам, которые готовы конструктивно поддерживать баланс между федеральным центром и регионами. Для сравнения: механизм империи можно сопоставить с плановой директивной экономикой (региональные руководители прямо назначаются из центра – «сверху»), а механизм многонациональной федерации – с рыночной экономикой (они отбираются в процессе конкуренции – «снизу») ¹².

А вот соблазн эклектично совместить все лучшее из федеративных и имперских подходов, как и в ситуации с планом и рынком, исторически порождал неустойчивые гибридные институциональные комбинации, мутирующие в сторону преобладания одной из чистых форм, причем ценой серьезных социальных подвижек. Более того, болезненные колебания между империей и федерацией могут происходить многократно – распадающиеся империи становятся этническими федерациями, а те снова сменяются имперскими моделями. В качестве примеров попыток построения федераций на месте распавшихся империй, которые, в свою очередь, закончились возвратом к имперской модели, можно привести режимы в СССР, Пакистане, Индонезии, Эфиопии, Уганде и Нигерии. Приходится констатировать, что и в России с 1999 года начался дрейф в сторону усиления элементов имперской модели.

Проблема с империями заключается в их финансовой убыточности. Чтобы обеспечить лояльность национальных меньшинств, национальному большинству приходится перераспределять значительные ресурсы в пользу этнических элит. Когда таких ресурсов оказывается недостаточно, империи теряют устойчивость ¹³. Здесь уместно вспомнить, что классик американской политической науки Уильям Райкер (чьи работы лежат в основе современных теорий федерализма) еще в 1960-е годы объяснял, почему федерализм, как основной

12 См.: Бусыгина И., Филиппов М. Проблема вынужденной федерализации // *Pro et Contra*. 2009. Т. 13. № 3–4. С. 125–138.

13 См.: «Империя – очень затратный проект». Директор Московского Центра Карнеги Дмитрий Тренин разъяснил корреспонденту «Ъ» Сергею Строканю, почему Россия никогда не сможет вернуть себе прежнюю роль в мире. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1906765>

механизм обеспечения единого контроля над большими территориями, сменил империи в начале XX века¹⁴. Дело в том, что благодаря развитию технологий, прежде всего технологий вооруженного сопротивления, удерживать большие территории грубой силой стало практически невозможно. Тот же самый технологический прогресс упростил передачу информации и политическую организацию населения, что повысило значимость региональных элит как агентов сдерживания недовольства и протестов на местах.

Соответственно, выросла плата за лояльность региональных элит, поэтому вслед за силовыми политические методы поддержания империй стали также непосильно дорогостоящими. В тот же самый период, когда для Великобритании начали становиться обузой ее многочисленные колонии, поддержание Российской империи начало вырождаться во все более дорогостоящую попытку сохранять лояльность окраин.

В современной России используются, по существу, имперские методы контроля над территориями, также весьма дорогостоящие и убыточные. Лишь временно, в эпоху подскочивших цен на нефть, перераспределение в пользу агентов центра на местах могло не казаться большинству российского населения избыточной роскошью. При долгосрочном же понижении доходов от экспорта и продолжении экономического спада имперские механизмы, скорее всего, население и правительство станут воспринимать как непозволительно дорогостоящие, а значит, и неработоспособные¹⁵.

Когда ресурсы иссякают, имперские модели вынужденно заменяются проектами федеративными (обычно на усеченной территории). К сожалению, в России реальной альтернативой империи является не классический федерализм американского типа или его более кооперативная немецкая или австрийская версия, а асимметричная этническая федерация, в которой значительное дотирование меньшинств по-прежнему необходимо. Однако в работающей этнической федерации поддержание территориальной целостности обходится большинству все же намного дешевле по сравнению с империей. В такой федерации прямая покупка лояльности этнических элит отчасти заменяется перераспределением прав и прерогатив. Большая финансовая эффективность этнического федерализма сопряжена, однако, с большей по сравнению с имперской сложностью выстраивания этой модели и крайней деликатностью ее поддержания.

Европейский союз как модель многонациональной федерации

Случаи успешно работающих многонациональных федераций единичны – большинство попыток оказалось неудачными. Тем более интересным нам представляется обратиться к опыту строительства такой многонациональной

14 См.: Riker W. Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston : Little, Brown, 1964.

15 См.: Паин Э. От империи к федерации и обратно: этнополитические тенденции и их испытание кризисом // Независимая газета. 2008. 17 дек. URL: http://www.ng.ru/ideas/2008-12-17/7_imeria.html

модели федерализма в непосредственном соседстве с Россией, как Европейский союз. Российский исследователь федерализма Андрей Захаров, предлагая обратиться к опыту европейской интеграции для анализа перспектив этнического федерализма в России, представляет развитие интеграции в рамках ЕС как попытку построения этнической федерации на добровольной, договорной основе¹⁶. Можно много спорить об объективных пределах европейской интеграции, в том числе о перспективах политического объединения, например о шансах перехода к общеевропейским президентским выборам, развития общеевропейских политических партий или принятия общей внешней политики Евросоюза. Более того, многие в Европе будут возражать против самой идеи движения от национальных суверенитетов в сторону европейской федерации. Однако думается, что единственная форма, которую в принципе может принять ЕС как федерация, – это многонациональная федеративная модель. Другими словами, в той мере, в какой Евросоюз движется в сторону федерализма, это движение именно в направлении его этнической (многонациональной) модели.

Спецификой ЕС, определяющей его успехи, является то, что это союз демократических государств. Создание и развитие ЕС протекает как многоступенчатый процесс взаимодействия национальных лидеров демократических государств Европы по поиску взаимоприемлемых компромиссов. Демократически избранные лидеры стран Союза (или даже лидеры одной и той же страны ЕС) всегда расходились в своих целях относительно европейской интеграции. И это неизбежно, поскольку страны Европы слишком разнородны, различна их политическая культура, политические режимы, уровень и характер их экономического развития, наконец. Сторонникам объединенной Европы с самого начала было ясно, что демократически избранные лидеры европейских стран никогда не согласятся на какое-либо принуждение со стороны Союза или других стран-участниц. Только принцип полного равноправия последних, невзирая на их размер и экономический потенциал, мог служить объединяющей основой, то есть основой интеграции. Поэтому для успеха интеграционного процесса требовался институциональный механизм, позволяющий находить компромисс и развивать интеграцию при наличии значительных противоречий между участниками. Компромисс и поиск компромиссов, как между всеми странами – членами Союза, так и между различными интересами внутри стран, – это ключевая характеристика европейской модели, объясняющая историю ЕС, происхождение и функционирование его институтов. В целом опыт ЕС показывает, что именно на основе демократических режимов можно объединять народы, проживающие на огромной территории, и при этом сохранять экономическую эффективность союза.

16 См.: Захаров А. Унитарная Федерация. М.: Московская школа политических исследований, 2008.

Возможна ли конкуренция между регионами и какая от нее польза?

Среди российских экспертов существует консенсус относительно того, что ключ к экономической модернизации России – в технологических и организационных инновациях. Очевидно, что наиболее успешными являются страны, которые имеют широко диверсифицированную инновационную экономику. Для достижения этого едва ли годятся механизмы принуждения; необходимо установить новые правила игры, в рамках которых появятся новые целевые установки, и создать условия, при которых игроки будут им следовать и стремиться *производить инновации, следуя собственным интересам*. Да, давление сверху может дать толчок модернизации, однако реформы едва ли будут последовательными и успешными, если отсутствует комплексная, *многоуровневая* система стимулов для политиков, бюрократов и бизнеса.

Как утверждает Андрей Яковлев, «одно из решений проблемы стимулов в системе госуправления – внедрение механизмов конкуренции между регионами по показателям привлечения инвестиций, создания новых рабочих мест, роста ВРП. Подобные механизмы (с поощрением лучших в такой конкуренции и наказанием худших руководителей регионов) уже тридцать лет успешно работают в Китае»¹⁷.

Иного пути запуска механизма конкуренции между регионами, кроме как развитие федеративных отношений, просто не существует. Такие отношения означают, что стороны отстаивают собственные интересы, конкурируют друг с другом за полномочия и ресурсы, торгуются, соглашаясь в итоге на некий компромисс. Успешное развитие федерализма должно привести к плодотворной *конкуренции* между разными регионами и уровнями государственного управления – за потребителей, инвестиции, потоки миграции и т.д. Кроме того, в успешно функционирующей федерации регионы становятся своего рода лабораториями законодательных инноваций, благодаря которым можно минимизировать отрицательные последствия ошибочных решений, принимаемых в центре.

Однако, для того чтобы потенциальные выгоды территориальной конкуренции и договорных отношений реализовались на практике, необходимо обеспечить стабильность правил игры (институтов). Для эффективного функционирования конституционного федерализма требуется институциональная «поддержка», особенно в такой огромной многонациональной стране, как Россия. Без такой поддержки конституционная практика федерализма не только будет неэффективной, но и может быстро переродиться в опасную и разрушительную форму государственной анархии и безответственности.

Модель, существующая в России, всегда работает по схеме «центр – периферия», где первый выступает создателем и своего рода мотором инноваций,

17 Яковлев А. Что государство может сделать для поддержки успешных средних компаний. URL: http://gazeta.ru/politics/2011/08/18_a_3737589.shtml

а вторая лишь медленно их усваивает, причем это усвоение идет весьма неравномерно по территории. Что дает федеративная модель непосредственно для инновационного развития страны?

Во-первых, в условиях политической и экономической автономии регионов меняется отношение региональной власти к развитию своей территории. До сих пор инновационные проекты, в частности «Сколково – российская Силиконовая долина», и инспирировались, и создавались исключительно сверху, из центра. Тем самым причины, которые мешают нашим ученым и бизнесменам в любой точке страны стать инноваторами, не устраняются (и даже попытки такого рода не делаются), вместо этого создаются некие искусственные структуры. Но ведь Силиконовая долина в США вовсе не была проектом Вашингтона, об этом смешно и говорить!

Депрессивность и безынициативность многих российских регионов совсем не обязательно являются исключительно следствиями отсутствия или явного дефицита ресурсного и финансового потенциала. Существует множество не реализованных возможностей как в организационной, так и в коммуникационной стратегии региональной власти, а региональные лидеры часто оказываются не в состоянии использовать факторы развития территории и организовывать социальное партнерство заинтересованных групп местного сообщества. У региональных лидеров просто отсутствуют стимулы к такого рода деятельности. Только реальная автономия региональных и местных сообществ будет стимулировать проведение «аудита» состояния территории, создание необходимых для этого институтов, определение профиля территории, то есть выявление того, на каких рынках у нее имеются конкурентные преимущества.

Во-вторых, при федерализме возможны эксперименты с различными подходами к региональному управлению, развитию территории и институциональному строительству. Федерализм создает стимулы для распространения (диффузии) инноваций¹⁸ по территории страны (горизонтального, а не через федеральный центр и не по его указке и повелению!) и усвоения их в регионах. Опять же, региональные власти должны иметь стимулы для поиска и усвоения инноваций – институциональных, социальных, политических, – созданных в других регионах страны.

Недостаточная эффективность процесса диффузии инноваций может быть связана с присутствием в социально-экономической системе страны многочисленных инновационных фильтров. Выделяют институциональные, рыночные, информационные и навигационные фильтры. Институциональные фильтры обычно связывают с культурными и социальными особенностями общества, которые могут как способствовать быстрому «усвоению» новшеств, так и препятствовать этому процессу. Однако отсутствие институтов политической автоно-

18 Широко известна географическая концепция «диффузии инноваций» Торстена Хагерстранда.

мии на региональном и местном уровнях также может быть причислено к институциональным фильтрам, препятствующим распространению и усвоению инноваций, поскольку в регионах и на местах отсутствуют для этого необходимые стимулы. Конкуренция между регионами, «запущенная» федерализмом, будет способствовать снижению барьеров пространственного развития.

В-третьих, следует исходить из того, что ключевой целью инновационного развития является не само по себе создание как можно большего количества новинок – технологий, идей, продуктов, но «восприятие» их населением страны: инновации только тогда становятся таковыми (а развитие, соответственно, инновационным), когда они *используются*. Совершенно неправомерно приравнивать науку и технологии к развитию в целом. Таким образом, важнейшим вызовом становится превратить науку и технологии в общественное благо и направить это благо на развитие местных сообществ – и здесь роль не национальной, а именно местной и региональной власти становится, без сомнения, основной. Местные сообщества должны иметь возможность выбирать технологии, которые они хотели бы использовать, а также участвовать в самом инновационном процессе.

Мы не строим иллюзий и понимаем, что идея межрегиональной конкуренции едва ли многим покажется соблазнительной и даже просто осуществимой, а у кого-то способна вызвать в лучшем случае недоумение. Аргумент в пользу нереализуемости конкурентного подхода, казалось бы, безупречен: российское пространство и так в высшей степени поляризовано (то есть стартовые условия для модернизации в сильнейшей степени ограничены качеством пространства), на российской шкале сравнительных преимуществ присутствуют как богато одаренные регионы, так и чрезвычайно бедные, депрессивные, слабые. А поскольку бизнес нельзя принудить к инвестированию в эти «плохие» регионы, то никакой конкуренции не получится – ее условия изначально искажены, и искажены сильно. Новички для мастеров спорта не соперники. Так что запуск инновационной модели развития еще более усилит межрегиональное неравенство и, следовательно, будет способствовать еще большему усилению социального неравенства, которое и так зашкаливает, – вот и еще один увесистый камень в копилку противников конкуренции.

Однако в этой копилке не содержится, увы, никаких новых позитивных идей, помимо не дающего результатов «выравнивания» и федеральных целевых программ, чрезвычайно затратных и малоэффективных. Как справедливо указывает Наталья Зубаревич, стоит всячески избегать «политики больших проектов» и административного выделения конкретных отраслевых приоритетов развития регионов (слишком велика вероятность ошибки – технологии слишком быстро меняются)¹⁹. Конечно, для самых слабых и депрессивных ре-

19 См.: Зубаревич Н.В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. М.: Эдиториал УРСС, 2007. С. 75.

гионов необходимо перераспределение. Однако только межрегиональная конкуренция способна стронуть с места огромный массив «срединных российских регионов», где вязнут все и всяческие реформы²⁰. Конкуренция создаст в них стимулы (вынудит!) к поиску и развитию конкурентных преимуществ и улучшению институциональной среды – того, в чем эти регионы нуждаются прежде всего.

Восстановление губернаторских выборов: каких изменений стоит ожидать?

В России отмена прямых выборов губернаторов, сужающая поле политической конкуренции, поставила региональную исполнительную власть в положение агента по отношению к власти федеральной, выступающей в роли принципала. Действительно, в новой системе губернаторы подчинялись федеральной власти, которая располагала набором рычагов для их наказания или вознаграждения. При этом основными требованиями принципала по отношению к агенту были поддержание лояльности и обеспечение «заказанных» Москвой электоральных результатов. За пределами этих договоренностей, то есть при условии их исполнения, федеральный центр *попустительствовал* региональным властям, предоставляя им широкую свободу действий, которая и выступала в качестве агентского вознаграждения. Помимо этого региональные власти располагали возможностями по расширению упомянутой свободы, реализуя в свою пользу информационную асимметрию, иначе говоря предоставляя принципалу неполную информацию о своих действиях или же попросту дезинформируя его. Доступ к распределению богатства поддерживал единство вертикали власти и механизмы лояльности. Согласно Владимиру Гельману и Сергею Рыженкову, в условиях российской вертикали власти акторы локальных режимов «знают, что аппарат власти безразличен к некоторым результатам политического процесса»²¹. Федеральный центр требует от региональных властей лишь поддержания системы социального патронажа, гарантий определенных электоральных результатов и обеспечения политически спокойной обстановки.

Такой порядок и в самом деле весьма напоминает имперский. При этом, не располагая достаточными ресурсами для тотального контроля над регионами, империя вынужденно допускает элементы *нецентрализации* (не путать с децентрализацией), то есть безразличие и терпимость к действиям региональных властей за пределами договоренностей.

Изменение механизма прихода в офис глав исполнительной власти регионов, как можно ожидать, должен изменить эту ситуацию. Закон о прямых выборах губернаторов вступил в силу с 1 июня 2012 года, и выборы по новой про-

20 См.: Зубаревич Н.В. Указ. соч. С. 59-60.

21 Гельман В., Рыженков С. Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» в современной России. URL: <http://www.politex.info/content/view/764/30/>

цедуре намечаются ближайшей осенью в четырех субъектах Федерации: в Амурской, Белгородской, Брянской и Новгородской областях. Означает ли восстановление выборов поворот к эффективному федерализму? Ответ на этот вопрос подсказывает рассмотренная выше модель отношений между принципалом и агентом. В нынешних российских условиях восстановление процедуры губернаторских выборов, даже с так называемыми президентскими и муниципальными филтрами, будет означать, что региональные избиратели превращаются еще в одного потенциального принципала для губернаторов. При этом наряду с элитными группами влияния в центре и регионах безусловным принципалом по-прежнему остается Кремль.

Институциональная теория демократии говорит о том, что при демократическом режиме основным механизмом, посредством которого граждане добиваются контроля над политиками, являются выборы. Они дают возможность отказывать в переизбрании политикам, которые не действуют в интересах избирателей²². Однако, как уже говорилось, использование выборов в качестве институционального механизма политического контроля имеет серьезные ограничения. Контроль посредством выборов необходимо дополнить так называемым горизонтальным контролем, основанным на взаимном «присмотре» политиков друг за другом. Чтобы такого рода контроль был эффективным, нужны государственные агентства, уполномоченные наблюдать друг за другом, контролировать и при необходимости налагать санкции за незаконные действия. Подобные учреждения должны обладать правовыми полномочиями и достаточной степенью автономии в отношении других государственных служб, но они едва ли могут действовать эффективно каждое в отдельности. (Их решения, конечно, способны повлиять на общественное мнение, однако обычно о результативности их деятельности можно судить по судебным решениям или, например, по намерению законодательной власти инициировать процедуру импичмента.) Эффективный горизонтальный контроль обеспечивается работой не изолированных друг от друга агентств, но сетей агентств, нацеленных на решение задачи, важной для всех, – поддержания верховенства права.

При демократическом федеративном порядке (то есть при существовании двух политически автономных уровней власти, обладающих собственной легитимацией) представители политического класса стремятся занять выборные должности на национальном и региональном уровнях. Почему они стремятся к получению этих должностей – с целью ли помочь народу или же желая укрепить свое персональное материальное благополучие, – отдельный вопрос. Однако, когда политики федерального и регионального уровней оказывают друг другу помощь в борьбе за должности, когда они взаимодействуют, под-

22 См.: Przeworski A. *States and Markets: A Primer in Political Economy*. Cambridge : Cambridge University Press, 2003.

держивая в центре тех, кто помогает им на местах, возникает система, подобная американской или германской. В развитых политических и партийных системах такого типа федеральный и региональный уровни интегрированы между собой в той мере, в какой люди, работающие на разных уровнях, взаимосвязаны благодаря заинтересованности друг в друге – в частности, в рамках политических организаций, к которым они принадлежат. Множественность точек, в которых протекают политические процессы, выигрываются выборы, работают законодательные органы, и создает пространство для возникновения взаимной заинтересованности и ответственности между рассредоточенными представителями политического класса.

Взаимное дополнение стимулов, вдохновляющих и контролирующих политиков, которые действуют на разных уровнях, ведет к формированию успешно функционирующих федераций. Данный тезис находит подтверждение в наиболее «образцовых» случаях США и Германии. К этому списку можно добавить также Индию, Австралию и Швейцарию. Перечисленные системы являются не только успешными федерациями, но и успешными демократиями, причем в Индии демократия работает вопреки изначально сложным экономическим обстоятельствам и этнорелигиозным конфликтам.

Мы привели все эти теоретические положения, а также упомянули об опыте зарубежных федераций не просто «по поводу». Все вышесказанное означает, что возврат к прямым выборам губернаторов в России без кардинальной смены политической системы приведет лишь к ослаблению контроля над губернаторами, причем как со стороны Кремля, так и со стороны граждан. По мнению президента Центра стратегических разработок Михаила Дмитриева, при быстром распространении недовольства сложившейся в стране ситуацией на регионы *«выборы губернаторов приведут к кардинальной трансформации политической ситуации в стране. Это будет примерно так, как происходило с Михаилом Горбачевым в конце 1980-х годов, когда выборы в республиканские парламенты дали гораздо большую легитимность местным республиканским лидерам и создали для них стимулы оппонировать ослабленной центральной власти. В России идущие на более открытые выборы губернаторы могут получить дополнительный потенциал легитимности. И они будут мотивированно оппонировать федеральным властям, потому что федеральные власти будут терять популярность, а недовольное население будет ждать от губернаторов протестных действий. И это будет иметь последствия в чем-то похожие на то, что происходило с Советским Союзом в конце 1980-х годов, то есть ослабление центральной власти в пользу тогда еще республиканских властей. Потом это перекинулось и на внутрироссийскую федеральную власть в начале 1990-х годов»*²³.

23 Интервью президента Центра стратегических исследований Михаила Дмитриева. РИА Новости. URL: 14/03/2012 <http://ria.ru/interview/20120314/593787664.html>

И это, как представляется, взгляд оптимиста. Мы полагаем, что можно ожидать и менее оптимистических последствий.

Во-первых, возвращение выборов губернаторов при сохранении их фактической зависимости от федерального центра повлечет за собой появление над губернаторами двух принципалов с конкурирующими интересами в лице федеральной власти и граждан. Данное обстоятельство, с одной стороны, поставит губернаторов в более сложную игровую ситуацию, но с другой – предоставит им потенциальные возможности для маневра и уклонения от «правильных» действий посредством манипулирования и игры на противоречиях интересов двух принципалов.

Во-вторых, даже если возвращение выборов губернаторов рассматривать как важный и необходимый шаг в направлении подлинной федерализации, то его явно недостаточно – сменой одного института проблему не решить. Институты – в данном случае федеративная институциональная подсистема – работают только все вместе, как единая институциональная совокупность. Иными словами, федерализм требует не только демократического конкурентного политического процесса, но и так называемых добросовестных гарантий. А во что вырождаются территориальные отношения при отсутствии подобных условий и гарантий, мы хорошо знаем из недавнего опыта российского федерализма.

Сегодня паллиативной стратегией центра может стать попытка экономической децентрализации – предоставление регионам больших экономических ресурсов, но без возвращения к принципам федерализма. Другими словами, регионы получают больше возможностей распоряжаться экономическими ресурсами, оставляя за центром монополию на политические решения. Риски такой стратегии связаны с возможным переходом на уровне регионов экономической децентрализации в политическую сферу – под давлением снизу, выходящим из-под контроля центра. В этом случае центру придется либо недемократическими методами давить на регионы, либо терять рычаги воздействия на них с повторением (в лучшем случае) ситуации 1990-х. Выйти на другую траекторию развития не получится – все тот же маятник продолжит качаться.

Изменить ситуацию могла бы стратегия действий «на опережение», при которой российское руководство инициировало бы процесс формирования новых демократических институциональных правил. Иными словами, власть могла бы попытаться возглавить процесс «вынужденной федерализации», контролируя его и одновременно меняя мотивацию региональных политических лидеров – как тех, кто уже находится у власти, так и их потенциальных оппонентов. Выше мы привели аргументы, указывающие на то, что такая стратегия является долгосрочной и поэтому весьма рискованной: размер территории страны, ее многообразие на фоне федерализации *могут* привести страну к потере управляемости и, как следствие, к замораживанию на определенном эта-

пе процесса демократизации. Однако необходимо помнить, что альтернативы демократическому федерализму без рисков и возможных негативных последствий нет. Все альтернативы рискованны, тем не менее только путь развития федеративных отношений может дать нашей стране шанс на развитие демократического общества. Более того, невозможно и «взять все хорошее» из разных стратегий территориального устройства – все они требуют комплексного подхода и обладают внутренней стройностью, а потому принципиально несовместимы.

В заключение заметим, что даже если в ближайшие годы существующая политическая модель сохранится (со все большим использованием элементов унитарной или имперской модели), то, скорее всего, федерализм останется формальным конституционным принципом. Однако только до нового кризиса. Проблему территориальных отношений все равно придется решать – под усиливающимся общественным давлением и путем возвращения к федеративным принципам на практике. Такое неоднократно случалось в «унитарных» конституционно-федеративных странах, нам же этот опыт памятен по Союзу ССР.

ГЛАВА 10

ПРОБЛЕМЫ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ МОДЕЛИ В РОССИИ

В этой главе мы переходим к обсуждению двух типов серьезных рисков, возникающих в ходе демократизации и связанных с тем, что Россия – страна с президентским режимом. Во-первых, президентский режим ассоциируется, и справедливо, с неудачами демократии и критикуется за неспособность приспосабливаться к многопартийности. Следовательно, неизбежно обсуждение желательности самой этой формы и возможности отказа от нее¹. В этом случае возрастает риск пересмотра Конституции и связанной с этим конституционной неопределенности. Во-вторых, демократизация неизбежно выявит недостатки президентской модели, что грозит прежде всего возобновлением противостояния президента и Думы, возможно даже более острого, чем в 1990-х годах.

Стоит ли призывать к изменению Конституции?

Одной из ключевых проблем, с которыми сталкиваются молодые демократии, является проблема соединения дееспособности государства, необходимой для реализации сложных экономических реформ, с подотчетностью политиков и исполнительной власти. В этом отношении основополагающим считается конституционный выбор между президентской и парламентской формами правления. Большинство исследователей признают, что парламентская форма как будто лучше помогает в решении этой и многих других нелегких проблем, стоящих перед новыми демократиями. По многим параметрам парламентские демократии действительно выигрывают у президентских режимов². Однако, невзирая на рецепты исследователей, многие новые демократические конституции ориентируются именно на президентскую модель. Более того, к началу

1 Как подчеркивали Тимоти Колтон и Синди Скэч, Россия является примером того, как президентский режим может привести к «имперскому президентству», которое подрывает демократическую природу системы. См.: Colton T. J., Skach C. The Russian Predicament // *Journal of Democracy*. 2005. Vol. 16, N 3 (July). Российские исследователи Игорь Клямкин, Михаил Краснов и Лилия Шевцова считают, что проблема демократизации в России не может быть решена при нынешней Конституции, задающей параметры суперпрезидентской модели (см., например, их статью «В Конституции не должно быть места для вождя». URL: <http://www.novayagazeta.ru/politics/50372.html>).

2 Возможно, у государств, выбирающих президентские модели, с самого начала было больше проблем. См., например: Shugart M. S., Mainwaring S. *Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate* / Shugart M. S., Mainwaring S. (eds.) // *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge : Cambridge University Press, 1997.

XXI века более половины демократических государств мира работали как президентские или гибридные президентские режимы³. В большинстве этих государств президентская форма, скорее всего, сохранится на долгие годы, поскольку конституционные смены политического режима случаются весьма нечасто. Мы сомневаемся в практической возможности отказа от президентской модели и в такой большой и разнообразной стране, как Россия.

В этой связи возникает важный теоретический и практический вопрос – о возможности создания условий для «достойного» правления в рамках президентской системы. В контексте нашего исследования речь должна также идти и о способности президентской модели инициировать и продолжать политические реформы. В самом деле, теоретически хорошо известно, что некоторые конституционные принципы способствуют сохранению статус-кво, в то время как другие поощряют изменения⁴. Важно также знать, насколько курс на реформы может быть стабильным и устойчивым в президентских режимах в целом и в России в частности.

Здесь мы хотели бы обратить внимание читателя на существенный и относительно новый теоретический момент. О том, насколько значимо различие между президентской и парламентской моделями, было в последние годы написано очень много. Более того, многим исследователям именно институциональный выбор в пользу президентских режимов представляется ключевым объяснением низкого качества демократии в Латинской Америке и постсоветских странах и даже случаев коллапса демократических режимов. Ниже мы подробнее рассмотрим содержание критики президентской формы правления, сейчас же подчеркнем важность динамики развития аргументации. Дело в том, что противопоставление президентства и парламентской республики стало классическим примером дебатов в политологии по поводу «лучшей» институциональной формы для экономического и политического развития. Исследования прошли через несколько стадий – от попыток представить одну из этих институциональных форм как «лучшую во всех отношениях», выявления относительных преимуществ и недостатков каждой формы, признания важности различий как между институциональными режимами, так и *внутри* одного типа режимов до признания ключевой роли других, дополняющих, «малых» институтов для понимания того, как работают «большие» институциональные различия – между президентством и парламентскими режимами. Наконец, исследователи поставили вопрос следующим образом: как, используя иные институциональные переменные, за-

3 По состоянию на 2002 год из 75 демократий с населением более одного миллиона жителей 31 представляли собой парламентские системы, 25 – президентские и 19 – полупрезидентские. См.: Timothy H., Samuels D. Electoral Accountability and the Variety of Democratic Regimes // British Journal of Political Science. 2008. Vol. 38 (1). P. 65–90.

4 См., например: Tsebelis G. Veto Players. Princeton, 2002; Shugart M. S., Haggard S. Institutions and Public Policy in Presidential Systems / M. D. McCubbins, S. Haggard (eds.) // Structure and Policy in Presidential Democracies. N.Y.: Cambridge University Press, 2001.

ставить президентские режимы работать не хуже парламентских?⁵

Говоря языком экономистов и политологов, этот процесс можно представить как постоянное уточнение научных гипотез и смену комбинаций зависимых и независимых переменных. Исследования различий между президентскими и парламентскими системами начались с попыток анализа одной зависимой переменной (некоего агрегированного индикатора качества политической системы) и одной главной независимой переменной (тип режима: президентский или парламентский). Сегодня же исследования признают принципиальную необходимость рассматривать отдельно разные зависимые переменные (характеристики политической системы, такие как ход реформ, развитие демократии, устойчивость, поляризация режима) как зависящие не только от самого типа режима (президентский или парламентский), но и от взаимодействия типа режима с другими институциональными факторами (независимыми переменными)⁶.

Здесь необходимо пояснение. Конституционный пересмотр в пользу президентства или парламентаризма, если он вдруг случается, оказывается одним из наиболее важных с точки зрения последствий институциональных решений. Другими словами, если из двух похожих стран одна выбирает президентскую, а другая – парламентскую модель, то мы можем ожидать появления весьма значимых различий между этими странами. Это было известно политологам еще десятки лет назад⁷. Сегодня, однако, мы также знаем, что значительная часть различий, наблюдаемых между президентскими и парламентскими системами, объясняется комбинациями других институтов. Следовательно, можно сделать вывод, что в значительной своей части различия между президентской и парламентской системами могут быть сглажены за счет надлежащей «подгонки» институтов, располагающихся ниже конституционного уровня, и прежде всего изменением характера партийной системы.

Например, можно утверждать, что если бы Россия перешла к парламентской системе, то для ее институциональной поддержки требовалось бы развивать

5 Однако интересно, что никто не задается обратным вопросом – как изменить парламентскую систему в «президентском» направлении. Более того, по словам Джона Кэри, исследования парламентских систем в меньшей степени концентрировались на вопросах институционального дизайна, чем исследования систем президентских. Одно из объяснений этого заключается в том, что интерес к институциональной конфигурации власти в президентских системах связан с попытками объяснить нестабильность этих режимов, в то время как парламентские режимы во второй половине XX века крайне редко приводили к коллапсу демократии. См.: Carey J. M. Presidential versus Parliamentary Government / C. Menard, M. M. Shirley (eds.) // Handbook of New Institutional Economics. Dordrecht : Springer, 2005. P. 91–122.

6 См.: Elgie R. From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies? // Democratization Volume. 2005. Vol. 12 (1). P. 106–122.

7 Об этом писал уже Вудро Вильсон (см., например: Wilson W. Congressional Government. Boston : Houghton Mifflin, 1900).

многопартийную систему (которой у России еще нет). Президентство же и многопартийность многие исследователи считают крайне опасной, нежелательной комбинацией. Уровень эффективности и подотчетности существующей президентской системы в России мог бы быть повышен, если бы сформировалась реальная двухпартийная система (которой также нет). При парламентском варианте двухпартийная система, напротив, стала бы препятствовать выстраиванию представительства многообразных интересов, особенно территориальных. Сходным образом при парламентской системе строительство российского федерализма осуществлялось бы на совершенно других принципах, чем при президентстве. Для иллюстрации этого тезиса сошлемся на то, что отношения между федерацией и ее субъектами в соседствующих между собой президентских США и парламентской Канаде построены на совершенно разных принципах.

Что это означает для России?

Сегодня исследователи стараются выяснить, могут ли различия между базовыми институтами стираться за счет институциональных деталей, а потому напряженно ищут ответы на вопросы, как, почему и когда базовые конституционные различия проявляют себя по-разному, а также какова роль «дополняющих» институтов (по уровню ниже конституционного). В свою очередь, это позволит точнее определить потенциал конституционных реформ. Но и на основании уже проведенных исследований можно сделать несколько выводов, важных для России.

Во-первых, выбор между президентской и парламентской формой не является однозначным с точки зрения последствий. То, что позитивно для укрепления одного из желаемых свойств политической системы, может иметь не столь благоприятный эффект для других ее свойств. Более того, то, что хорошо работает при устоявшейся системе, может быть куда менее привлекательным в ситуации, когда политические реформы еще только проводятся.

Во-вторых, эффект возможных конституционных изменений зависит прежде всего от того, как на них отреагируют ключевые игроки, которым предстоит играть по новым правилам. А их реакции, в свою очередь, зависят от того, какие коалиции будут сформированы для игры по новым конституционным правилам. В демократических странах коалиции, формируемые политиками и экономическими элитами, неизбежно связаны с особенностями партийной системы⁸. Собственно, сама партийная система и определяется в терминах взаимодействия (конкуренции, координации и кооперации) между ключевыми игроками⁹. Исследователи президентской модели неоднократно подчеркива-

8 Причинно-следственная связь здесь значима в обоих направлениях.

9 Партийная система определяется как «паттерны конкуренции и сотрудничества между различными партиями в этой системе» (Ware A. *Political Parties and Party Systems*. Oxford : Oxford University Press, 1996. P. 7) или «партийная система – это именно система взаимосвязей, возникающая в результате межпартийной конкуренции» (Sartori G. *Parties and Party Systems*. Cambridge : C.U.P., 1976. P. 44).

ли, что среди всех игроков и институтов партийная система является наиболее важным индикатором того, как конституционная модель работает в той или иной стране. Идеологическая и территориальная поляризация политической конкуренции, готовность партий к кооперации друг с другом, число партий, степень их фрагментации, организационной устойчивости, внутренней дисциплины – все это определяет стратегии политических игроков, играющих по конституционным правилам. Поскольку партийная система в России находится в крайне неустойчивом состоянии, риск от конституционных перемен, таких как выбор парламентской модели, крайне высок.

В-третьих, в конечном счете последствия выбора между президентской и парламентской формой во многом зависят от того, каким изменениям были бы подвергнуты при этом другие российские институты. Эти же институты в своей совокупности (а не только избирательные правила) определяют развитие партийной системы. Поэтому в современной России конституционные изменения без надлежащей реформы многочисленных институтов уровня ниже конституционного едва ли дадут положительный эффект. В то же время хорошо известные негативные черты существующей президентской модели во многом могли бы быть сглажены за счет внимательного отношения к институциональным «деталям» и реформирования институтов уровня ниже конституционного. Поскольку конституционные реформы не дадут положительного эффекта без изменения этих институтов, их в любом случае придется менять. Так что, быть может, стоит сфокусироваться не на конституционных изменениях? Тем более что непредсказуемость последствий призывов к пересмотру Конституции чрезвычайно велика.

В России демократические реформы приведут к усугублению проблем президентской модели, сложившейся в 2000-х годах

Хотя мы и выступаем в принципе против пересмотра Конституции, нельзя отрицать, что в качестве конституционной формы президентство подвергается весьма жесткой критике политологов¹⁰. Например, исследователи указывают на пять серьезных проблем президентской формы правления: законодательная и исполнительная ветви власти конфликтуют по поводу легитимности; зафиксированный срок пребывания на должности президента делает политиче-

10 Институциональные экономисты значительно менее благосклонны к этой форме. Например, у Торстена Перссона и Гвидо Табеллини читаем: «Разделение властей при президентском режиме ведет к появлению небольшого правительства, которое меньше тратит и меньше перераспределяет, однако это сопровождается неэффективно низкими расходами на общественные блага... с другой стороны, парламентский режим ведет к появлению большого правительства, с большими налогами и расходами, однако при больших расходах на общественные услуги и перераспределении в пользу широких групп избирателей» (Persson T., Tabellini G. *Political Economics : Explaining Economic Policy*. MIT Press, 2000. P. 252).

ские режимы негибкими, неспособными реагировать на политические изменения; президентская модель провоцирует отношение к политике как игре с нулевой суммой, где «победитель получает все» (и к тому же за счет проигравшего); сама логика президентства препятствует выстраиванию диалога с оппозицией; президентами часто становятся никому неизвестные раньше беспартийные кандидаты, выигрывающие на популистской платформе¹¹.

По нашему мнению, президентство действительно весьма опасно, и России, возможно, было бы лучше при парламентаризме. Наша позиция против такого пересмотра носит исключительно прагматический характер и обусловлена тем, что риск, связанный с пересмотром Конституции, слишком велик. В то же время мы считаем, что как президентство несет дополнительные риски для демократизации, так и демократизация выявляет проблемы президентской конституционной модели. Процесс демократизации в России неизбежно обозначит еще больше проблем, связанных с президентской формой и особенно с той ее моделью, которая сложилась в 2000-е годы. Поэтому с началом этого процесса следует ожидать возобновления дебатов о преимуществах и недостатках президентской формы. Если сегодня может показаться, что части этих проблем в России как будто нет, то это лишь потому, что демократические процедуры в России весьма ограничены, «управляемы», а Дума все еще не является «местом для дискуссий». Проблемы обязательно проявятся, как только в условиях открытой демократической конкуренции российский президент не сможет гарантировать себе 50%-е большинство в Думе, тем более при существующей пропорциональной избирательной системе. Также невозможно будет будущему демократически избранному президенту гарантировать себе политическую поддержку как в региональных парламентах, так и со стороны выборных губернаторов. Самым важным и самым опасным является риск возобновления противостояния между президентом и Думой, сходного с тем, что мы наблюдали в 1990-е. Ведь с точки зрения институционального дизайна ничего в лучшую сторону в России не изменилось. Напротив, были приняты «странные» решения по введению чисто пропорциональной избирательной системы, увеличению срока президентства и еще большему разнесению дат президентских и парламентских выборов.

Потенциал конфликта между президентом и парламентом

Как уже говорилось, внутри президентских и парламентских систем существуют большие институциональные вариации¹². Однако между двумя системами есть и одно принципиальное различие. В президентской системе власть разделена между двумя отдельно избираемыми институтами – парламентом

11 См.: Mainwaring S., Shugart M. S., Linz J. Presidentialism and Democracy. A Critical Appraisal // Comparative Politics. 1997. Vol. 29, N 4. P. 449–71.

12 См.: Shugart M., Carey J. M. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. N.Y.: Cambridge University Press, 1992.

и президентом¹³. В парламентской системе исполнительная власть избирается парламентом и отвечает перед ним же, создавая тем самым еще один «локус» суверенитета.

Как известно, президентская форма конституционной демократии впервые возникла в Америке. Вместо монарха был создан офис президента, избираемого на фиксированный срок и отвечающего за контроль над государственной бюрократией. Параллельно избирался Конгресс (парламент) как законодательный и политический противовес офису президента. С тех пор отдельные выборы президента и парламента – черта всех демократических президентских режимов. Однако, копируя американскую модель, многие страны столкнулись со значительными трудностями – оказалось, что для реализации принципа разделения властей недостаточно прописать в Конституции полномочия президента и парламента. Необходимо еще и создать стимулы для эффективного взаимодействия и кооперации между ветвями власти.

Принцип избрания президента на фиксированный срок означает, что за исключением маловероятного случая импичмента президент не может быть досрочно отозван или отправлен в отставку. Буквально все исследователи президентской модели сходятся в том, что именно в этой невозможности отправить в отставку избранного *независимо* от парламента президента и заложен потенциал для перерастания принципа разделения властей в конфликт между президентом и парламентом. Поэтому для предотвращения этого конфликта необходимо каким-то образом связать избирательную «судьбу» президента и парламента. К сожалению, практический опыт многих президентских режимов свидетельствует: там, где главы государств полагаются на независимую от парламента избирательную поддержку, кризисы неизбежны.

На практике для создания общих избирательных стимулов для президента и парламента предлагались различные конституционные и политические меры. Так, в Российской Федерации Конституция дает президенту инструменты для досрочного роспуска Думы и, таким образом, в некоторой степени увязывает судьбу депутатов с готовностью кооперироваться с президентом. Большинство исследователей, однако, считают, что конституционных мер (то есть механизмов роспуска парламента) принципиально недостаточно и требуются политические стимулы для конструктивной кооперации между президентом и парламентом. Такие политические стимулы создает опора на политические партии во время выборов. Если президент и большинство в парламенте опираются на выборах на одни и те же политические партии или коалиции, то их политическая судьба оказывается связанной и формируются общие политические стимулы для кооперации.

В этой связи Марк Джонс подчеркивал: даже те, кто убежден в достоинствах

13 См.: Gerring J., Thacker S. C., Moreno C. Are Parliamentary Systems Better? // Comparative Political Studies. 2009. Vol. 42 (3). P. 327–359.

президентской модели, признают, что систему, при которой у президента отсутствует достаточная поддержка со стороны законодателей, едва ли можно считать жизнеспособной¹⁴. И здесь ключевым является вопрос, насколько правительство консолидировано или, напротив, разделено. Правительство консолидировано, если партия президента имеет большинство в парламенте, и разделено, если за президентом стоит меньшинство парламентариев. В случае разделенного правительства возможны две ситуации: другая (не президентская) партия имеет большинство или же большинства нет ни у одной из партий. При любой из этих ситуаций предполагается, что президентские режимы увеличивают число игроков, чье согласие необходимо для принятия законодательства и иных политических решений. Исследователи президентских режимов в целом согласны с тем, что разделенные правительства практически всегда ассоциируются с противостоянием, неконституционными и односторонними действиями, конфликтами между ветвями власти.

Поскольку вероятность того, что партия президента получит большинство мест в парламенте, снижается с увеличением числа парламентских партий, число фракций в парламенте становится крайне существенным для функционирования президентского режима. Считается, что президентские режимы «не выносят» многопартийности¹⁵. Это происходит потому, что фрагментация партийной системы ослабляет власть президента, делает «торг» внутри парламента более сложным и повышает вероятность конфликта между ветвями власти. То, что президент и парламент «живут и выживают» отдельно друг от друга, создает весьма слабые стимулы для партий с точки зрения создания и поддержания межпартийных коалиций.

Российская избирательная система – худшая из возможных для президентских режимов

В свою очередь, многопартийность зависит от избирательной системы. Поэтому, как подчеркивал Сартори, негативное воздействие президентской модели на управляемость усиливается при комбинации этой модели с пропорциональной системой голосования¹⁶. Неслучайно и то, что при сравнении президентских и парламентских режимов, а также мажоритарных и пропорциональных электоральных систем исследователи приходят к выводу, что президентские режимы в комбинации с пропорциональными выборами более

14 См.: Jones M. Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies. University of Notre Dame Press, 1995.

15 См.: Mainwaring S. P. Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination // Comparative Political Studies. 1993. N 26. P. 198–228; Presidentialism and Democracy in Latin America / Mainwaring S. P., Shugart M. J. (eds.). Cambridge : Cambridge University Press, 1997.

16 См.: Sartori G. Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. L. : MacMillan, 1994.

склонны к извлечению ренты и подвержены негативным последствиям так называемого ресурсного проклятия¹⁷.

В целом потенциал для конфликта между президентом и парламентом уменьшается, если президент принадлежит к партии, контролирующей парламент¹⁸. Именно такая ситуация сложилась в России начиная с 2000 года. Чего можно ожидать с началом демократизации политической жизни в стране? К сожалению, при политической конкуренции и, соответственно, возрастании неопределенности по поводу шансов переизбрания в Думу конфликт между президентом и парламентом возможен даже в том случае, если политическая партия, к которой принадлежит президент, контролирует парламент.

В этой связи уместно напомнить: чтобы понимать, как работает президентская система, необходимо учитывать потенциал для конфликта в силу *различия целей* исполнительной и законодательной ветвей власти даже при наличии формального большинства в парламенте¹⁹. Когда президент и большинство в парламенте имеют схожие политические предпочтения и при этом они подотчетны и ответственны по отношению к одним и тем же требованиям и запросам, мы имеем дело с *единством* целей. Если же, напротив, избиратели считают президента ответственным за общенациональную политику и в то же время ожидают от парламентариев, чтобы те отстаивали интересы своего региона или округа и «выбивали» для него блага и ресурсы, то в этом случае различие целей может быть весьма существенным. Это обычная практика работы Конгресса США, где президент не может автоматически рассчитывать на поддержку конгрессменов от своей партии. В России также можно ожидать, что демократизация – в той мере, в какой она поменяет мотивацию членов Государственной Думы к переизбранию, простимулирует их быть более независимыми от исполнительной власти.

Что произойдет, если президент России будет «справа», занимая прореформаторскую позицию?

Расположение президентской партии в политическом пространстве может влиять на формирование коалиций в парламенте. Предположим, что президентская партия центристского характера имеет 20% мест в парламенте, оппо-

17 См.: Boschini A. D., Petterson J., Roine J. The Constitutional Channels of the Resources Curse / Uppsala Centre for Sustainable Development // *Utsikter mot utveckling*. 2009. N 32. P. 449–456.

18 См.: Foweraker J. Institutional Design, Party Systems and Governability – Differentiating the Presidential Regimes of Latin America // *British Journal of Political Science*. 1998. Vol. 28. P. 651–676; Cheibub J., Limongi F. Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentarism and Presidentialism Reconsidered // *Annual Review of Political Science*. 2002. Vol. 5. P. 151–79.

19 См.: Cox G. W., McCubbins M. D. Political Structure and Economic Policy: The Institutional Determinants of Policy Outcomes / S. Haggard, M. D. McCubbins (eds.) // *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2001. P. 21–63.

зиционные партии (левого толка) имеют 40% и две партии правого толка имеют каждая по 20%. В этом сценарии можно сформировать две коалиции, при этом президентская партия будет единственной, что необходима при создании и той и другой коалиции. Речь идет о том, что небольшая президентская партия, имеющая центристский характер, может иметь большее влияние, чем более крупная, но более оппозиционная партия²⁰.

Кроме того, определенные черты президентской системы (например, объем власти президента) могут делать конфликт, «торг» и кооперацию между институтами более или менее затратными²¹. В многопартийных президентских режимах формальные политические изменения обычно являются следствием взаимодействия президента и партий, представленных в парламенте. Суть и результат этой игры зависят от относительной силы двух этих игроков и тех институциональных ограничений, которыми они связаны. Как замечают Кокс и Моргенштерн, исполнители и законодатели вовлечены в двустороннюю игру с правом вето, в которой исполнитель обычно иницирует политический курс, а законодатель действует реактивно. Более того, президентские полномочия особенно важны в ситуации, когда президент не контролирует парламент²².

Российская Конституция при разделении властей создает относительный перекося в пользу исполнительной власти, давая президенту возможность издавать указы, наделяя его правом вето, правом внесения проекта бюджета в парламент, формирования законодательной повестки и другими *формальными* компетенциями. Однако из практики работы президентских режимов хорошо известно, что неизменные конституционные положения могут не противоречить значительным вариациям в распределении *реального* влияния двух ветвей власти. Влияние президента может существенно уменьшаться и без каких-либо конституционных перемен.

Строго говоря, Конституция Российской Федерации задает так называемую полупрезидентскую, или гибридную, модель. В такой модели президент и парламент избираются независимо, как и при «чисто» президентской конституции, однако глава правительства (премьер-министр) еще и зависит (в той или иной степени) от доверия парламента²³.

20 См.: Negretto G. L. *Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America* // *Latin American Politics and Society*. 2006. Vol. 48 (3). P. 63–92.

21 См.: Cox G. W., Morgenstern S. *Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents* // *Comparative Politics*. 2001. Vol. 33 (2). P. 171–89; Crisp B. F., Desposato S. W., Kanthak K. *Legislative Pivots, Presidential Powers, and Policy Stability* // *Journal of Law, Economics, and Organization*. 2009. Vol. 27 (2). P. 426–452.

22 См.: *Idem*. *Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents* / S. Morgenstern, B. Nacif (eds.) // *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, MA : Cambridge University Press, 2002.

23 См.: Siaroff A. *Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction* // *European Journal of Political Research*. 2003. N 42. P. 287–312.

Как доказывал Стив Ропер, влияние и возможности президента в такой модели очень сильно зависят от политических обстоятельств и способности контролировать парламент²⁴. Например, политическая реальность 2000-х была такова, что у многих авторов имелись все основания определять российскую гибридную формулу как суперпрезидентскую модель – потому, что функционирование политической системы в России гораздо сильнее зависело от личности президента, чем от конституционного регулирования.

Администрация президента, которая по Конституции должна была играть чисто техническую роль, превратилась в чрезвычайно значимое «суперправительство», не неся при этом никакой конституционной ответственности. Это порождало естественные ассоциации с ЦК КПСС советских времен.

Молодая демократия и президентская модель: конституционный кризис

Рассматривая проблемы президентского режима в России в контексте возможной демократизации, необходимо помнить о неуникальности этих проблем. Множество демократизирующихся стран с президентскими режимами оказывались в сходных обстоятельствах.

Интересно, что ранее исследовательский интерес к проблеме президентских режимов был вызван в большой степени демократическими транзитами в Латинской Америке. Некоторые авторы утверждали, что именно латиноамериканская конституционная традиция президенциализма ответственна за частые провалы демократии. Одной из самых влиятельных оказалась позиция Хуана Линца: президенциализм по самой своей природе более склонен к развалу демократии, чем парламентаризм²⁵. Так, в Бразилии в 1964 году, Перу в 1968-м, Чили в 1973-м, Уругвае в 1974-м и Аргентине в 1976-м конфликты между законодательной и исполнительной властью предшествовали длительным периодам авторитарного правления.

Линц объяснял это тем, что, с одной стороны, у президентства (в отличие от парламентаризма) отсутствует «клапан безопасности» – вотум недоверия, который позволяет сменить правительство в случае кризиса без изменения конституции. Арендт Лейпхарт, обозначая эту проблему как *конфликт по поводу легитимности*, утверждал, что, поскольку и законодательная, и исполнительная власти избираются гражданами (то есть имеют одну и ту же легитимность), при расхождении их интересов возникает возможность конфликта между ними²⁶.

С другой стороны, президентство создает стимулы и условия, способствующие

24 См.: Roper S. D. Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes // *Comparative Politics*. 2002. N 34. P. 253–73.

25 См.: Linz J. J. The Perils of Presidentialism // *Journal of Democracy*, 1990. Vol. 1, N 1. P. 51–69; Idem. Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? / J.J. Linz, A. Valenzuela (eds.) // *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1994. P. 3–87.

26 См.: Lipjhart A. Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations // *The Failure of Presidential Democracy*. P. 100.

щие такому кризису и обостряющие отношения между ветвями власти. Во-первых, происходит игнорирование позиции меньшинства: согласно Лейпхарту, президентство препятствует соглашениям и поиску консенсуса, которые особенно необходимы как раз в периоды кризисов и транзитов²⁷. Линц связывает это с такими характеристиками президентства, как «игра с нулевой суммой» и «победитель получает все»²⁸. Во-вторых, из-за негибкости президентской модели затрудняется разрешение конфликта между ветвями власти. Препятствует постоянным «подстройкам» ветвей власти друг к другу фиксированный срок пребывания президента на своем посту²⁹. В рамках конституции президента, как уже отмечалось, не так легко отрешить от должности, даже если его интересы вступают в явное противоречие с интересами законодателей и больших групп населения. Возникает конституционный кризис.

Из вышесказанного следует, что конституционный кризис октября 1993 года и расстрел российского парламента не были чем-то из ряда вон выходящим – для президентского режима. Собственно, весьма похожий кризис, причем практически одновременно с российским, разворачивался в Перу³⁰. Да и вообще, как подчеркивал Линц, США – это единственная президентская демократия с длительной историей конституционной преемственности³¹. В этом же сборнике еще один видный американский политолог Фред Риггс писал о том, что за исключением США все государства с президентским режимом пережили конституционные перевороты, в то время как две трети парламентских режимов стран «третьего мира» сохранили демократию³². Из 32 стран, оставшихся демократиями дольше 25 лет (до 1991 года), 23 (или 72%) имели парламентские режимы³³.

Было подсчитано, что в странах, не являющихся членами ОЭСР, в период между 1973 и 1989 годами только один из пяти президентских режимов избежал конституционного кризиса, в то время как парламентские режимы выстояли больше чем в половине случаев³⁴. В 1950–1990 годах пережили крах 54% президентских режимов и только 28% парламентских; средняя продолжительность жизни президентского режима составляет 21 год, а парламентского – 73

27 См.: Lipjhart A. Op. cit. P. 97.

28 См.: Linz J. J. Op. cit. P. 14.

29 См.: Ibid. P. 6.

30 В 1992 году президент Перу Альберто Фухимори расстрелял Конгресс, отменил конституцию и распустил судебную власть.

31 См.: Presidential vs. Parliamentary Government / A. Lipjhart (ed.). Oxford, 1992. P. 118.

32 См.: Riggs F. W. Presidentialism: A Problematic Regime Type // Presidential vs. Parliamentary Government. P. 219.

33 См.: Mainwaring S. Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation. Цит. по: Shugart M., Carey J. M. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. P. 38.

34 См.: Stepan A., Skach C. Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective // The Failure of Presidential Democracy.

года. При этом оказывается, что уровень конституционной стабильности президентских систем в Латинской Америке гораздо выше, чем у президентств за пределами региона (10,6 и 6,5 года соответственно).

Политические кризисы в ряде государств Восточной Азии могут служить выразительными иллюстрациями тех проблем, которые свойственны президентским системам. Так, политические кризисы стали просто «образом жизни» в Южной Корее, на Тайване, в Индонезии и на Филиппинах³⁵. В этих странах конфликты, связанные с принципом «победитель получает все», вкупе с постоянными спорами между парламентами и президентами не раз приводили к политическому параличу – импичментам и попыткам конституционных переворотов.

Другие особенности президентской модели

Исследователи латиноамериканских президентских режимов первыми предположили, что эти режимы жизнеспособны только до тех пор, пока президент контролирует большинство в парламенте или же обладает сильной законодательной властью, которую активно реализует, например, через декреты. О’Доннелл описывал президентские режимы Латинской Америки как «делегативные демократии», в которых президенты управляют страной по своему усмотрению³⁶.

Посткоммунистический опыт обогатил теорию новым практическим решением – суперпрезидентской моделью со следующими характеристиками: администрация президента неизмеримо превосходит другие институты по размеру и потребляемым ресурсам; президент имеет право издавать декреты; президент *de jure* или *de facto* контролирует бюджет; в стране действует относительно «беззубый» парламент, который не в состоянии отменить декреты президента и имеет мало возможностей и ресурсов для наблюдения (не говоря уже о контроле) за президентом; инициация процедуры по импичменту президента практически невозможна; наконец, судебная система полностью или по большей части контролируется президентом и практически не в состоянии критически проверить его действия, даже в случае злоупотребления властью³⁷.

Суперпрезидентализм – это тип режима. Глава исполнительной власти не обладает властью абсолютной и периодически участвует в процедуре общенациональных выборов; следовательно, этот тип режима отличается от диктатур, подобных тем, что мы видим в Азербайджане с 1993 года, Казахстане и Беларуси с середины 1990-х годов, Сербии до 2001 года, в Туркменистане и Узбекистане

35 См.: Fukuyama F., Bressel B., Chang Boo-Seung. Facing the Perils of Presidentialism? // Journal of Democracy. 2005. Vol. 16, N 2 (April).

36 См.: O’Donnell G. Delegative Democracy // Ibid. 1994. N 5 (Jan.). P. 55–69.

37 См.: Fish S. The Impact of the 1999–2000 Parliamentary and Presidential Elections on Political Party Development / V. L. Hesli, W. M. Reisinger (eds.) // The 1999–2000 Elections in Russia: Their Impact and Legacy. N.Y. : Cambridge University Press, 2003. P. 200–201.

после обретения независимости. Однако суперпрезидентализм принципиально отличается также от президентализма и полупрезидентализма, режимов, которые мы наблюдаем, в частности, в США, Франции, Литве, Польше, Румынии и Монголии³⁸. Суперпрезидентализм не поощряет развитие партий, поскольку снижает у политических и экономических акторов стимулы инвестировать в них. Именно слабость парламента по сравнению с исполнительной властью убеждает акторов в том, что добиться своих целей через партийное строительство и поддержку партий в данной системе практически невозможно.

Получается, что взаимодействовать (лоббировать, а чаще – давать взятки) с должностным лицом или группой лиц, ответственных за решения по тому или иному конкретному вопросу, гораздо более эффективно, нежели «вкладываться» в политические партии. Суперпрезидентская система, таким образом, способствует появлению небольших, закрытых и компактных социальных организаций, которые разными способами оказывают давление на чиновников – и в администрации президента, и в министерствах.

В суперпрезидентских системах чрезмерная власть сосредоточена в руках одного человека, и это делает их уязвимыми: ослабление президента ведет к ослаблению системы в целом. Одновременно расширяются возможности для лоббизма, растет риск принятия неэффективных решений и коррупции. Так, уязвимость президентских систем по отношению к корпоратистским давлениям была описана Линцем³⁹. По мнению Фогеля, тип разделения властей в президентской системе снижает цену доступа к процессу принятия решения для групп интересов⁴⁰. А Брюс Акерман указывал на то, что политический конфликт между президентом и парламентом часто затрудняет эффективный контроль над государственной бюрократией и, более того, ставит президента в положение стороны, делающей из исполнительной власти в целом врага принципа «верховенства права»⁴¹.

Пожалуй, наиболее актуальным для сегодняшней России является одно из самых недавних «обвинений» в адрес президентских режимов: не поощряют ли они политическую коррупцию? Именно масштабы распространения коррупции в новых президентских демократиях в странах бывшего Союза ССР и Латинской Америки привели экспертов и политических обозревателей к таким печальным размышлениям. По мнению Вирджини Куллудон, неизбежным

38 См.: Fish S. The Executive Deception: Superpresidentialism and the Degradation of Russian Politics / V. Sperling (ed.) // Building the Russian State: Institutional Crisis and the Quest for Democratic Governance. Boulder, CO, 2000. P. 177–192; Huskey E. Presidential Power in Russia. Armonk, NY : M. E. Sharpe, 1999.

39 См.: Linz J. Op. cit. P. 63.

40 Vogel D. Representing Diffuse Interests in Environmental Policymaking / B. Rockman, R. K. Weaver (eds.) // Do Institutions Matter? Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 1993. P. 268.

41 См.: Ackerman B. The New Separation of Powers // Harvard Law Review. 2000. Vol. 113 (3). P. 641.

следствием мощного доминирования исполнительной власти в России конца 1990-х стали произвол в политике, различные коррупционные практики, включая взятки, инсайдерские сделки и незаконное присвоение средств, а также распространение методов принуждения⁴².

Схожим образом в отношении большинства латиноамериканских государств исследователи отмечают высокую степень политической централизации, когда президент, «получивший все», получает и доступ к желанному источнику патронажной власти. Коррупция подрывает доверие к избранным лидерам, порождая общее циничное отношение к политике⁴³.

Помимо стремления к переизбранию, различные институциональные системы накладывают разные ограничения на неправомерные действия политиков, например делая извлечение ренты более трудной задачей. В этом отношении одним из наиболее важных институтов в демократиях является характер взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти – и прежде всего подотчетность должностных лиц. В целом среди исследователей отсутствует консенсус по поводу того, какая конституционная система обеспечивает большую подотчетность политиков. Однако большинство из них считают, что президентские системы имеют более автономные, а следовательно, менее контролируемые бюрократии⁴⁴.

Поскольку характер взаимоотношений между ветвями власти существенно различается в президентских и парламентских системах, можно предположить, что как предоставляемые государством блага, так и рента, полученная политиками в результате коррупции, тоже будут различаться.

Эти же взаимоотношения окажут влияние на принципал-агентские отношения между избранными политиками и чиновниками. Так, Мо и Кэлдвилл утверждали, что именно отношения между исполнителями и законодателями определяют подлинный «генетический код», предопределяющий характер бюрократии⁴⁵. А Шляйфер и Вишни показали, что уровень бюрократической коррупции будет выше в странах, где правительства слабо контролируют своих агентов (чиновников)⁴⁶.

Защитники президентской модели утверждают, что она явно превосходит

42 См.: Coulloudon V. Russia's Distorted Anticorruption Campaigns / S. Kotkin, A. Sajó (eds.) // Political Corruption in Transition. Budapest : Central European University Press, 2002.

43 См.: Valenzuela A. Presidencies Interrupted // The Journal of Democracy. 2004. Vol. 15 (4). P. 5–19.

44 См.: Moe T. M., Caldwell M. The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems // Journal of Institutional and Theoretical Economics. 1994. Vol. 150 (1). P. 171–195; Tsebelis G. Decision-Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism // British Journal of Political Science. 1995. N 25. P. 289–325.

45 См.: Moe T. M., Caldwell M. Op. cit.

46 См.: Shleifer A., Vishny R. Corruption // Quarterly Journal of Economics. 1993. Vol. 108, N 3. P. 599–617.

парламентаризм в отношении прямой подотчетности, поскольку существует прямая связь между избирателями и избранными политиками. Избиратели голосуют непосредственно за должностное лицо, которое нельзя сместить при изменении политических коалиций в парламенте⁴⁷. С этим не согласен Линц, справедливо утверждающий, что избиратели смогут реализовать свое «право на подотчетность», только дождавшись сначала окончания срока пребывания на посту президента и его правительства⁴⁸. Более того, если президент не собирается переизбираться, то его невозможно наказать или пригрозить ему сокращением электоральной поддержки на будущих выборах. То, что избиратели могут реализовывать «право на подотчетность» только в определенный момент (на выборах), приводит к широко распространенному феномену: президент начинает вести себя «хорошо» (даже более чем хорошо – популистски) за несколько месяцев до выборов, используя склонность человеческой психики «забывать» о том, что было в прошлом, и придавать больший вес недавним событиям.

В то же время даже сильное недовольство президентской партией ведет не к окончанию срока действий полномочий президента, но к общему параличу системы, оставляя президента без большинства в парламенте. Попытки наказать президента «наказывают» систему в целом. Конечно, при парламентаризме существует больше возможностей назначить общенациональные выборы, поэтому принцип подотчетности в этой системе работает гораздо лучше.

В целом, эти два аргумента дают основание предполагать, что в президентских системах более высокий уровень коррупции, и эмпирические данные эту гипотезу подтверждают.

В президентских системах больше вето-игроков, чем в системах парламентских⁴⁹. Вето-игроки (и институциональные и партийные) – это значимые акторы, чье согласие необходимо для проведения политики реформ. Тсебелис считал поведение вето-игроков ключевым для понимания сути различных политических систем и предполагал, что чем больше вето-игроков, тем труднее проводить реформы⁵⁰. Действительно, политические курсы меняются тогда, когда интересы достаточного числа игроков нарушают статус-кво, при этом вероятность изменений возрастает с понижением «порога», необходимого для принятия решения, например от единогласия к квалифицированному большинству, а от него – к простому большинству. Изменение курса может происходить также при наличии компенсаций потенциальных потерь в ходе и после реформ.

Поскольку в президентских системах вето-игроков больше, менее вероят-

47 См.: Shugart M., Carey J. M. Op. cit. P. 44–54.

48 См.: Linz J. Op. cit. P. 10.

49 См.: Eaton K. Parliamentarism versus Presidentialism in the Policy Arena // Comparative Politics. 2000. April. P. 355–76, at 361.

50 См.: Tsebelis G. Veto Players. Princeton, 2002.

но, что реформаторская инициатива правительства будет одобрена парламентом. Более того, если президент не может полагаться на гарантированное большинство в парламенте, он должен выстраивать необходимые коалиции, идя на уступки в каких-то других сферах. А это означает дополнительные расходы, часто неэффективные с экономической точки зрения, но необходимые политически. Поэтому, кто бы ни начинал реформы, он должен понимать, что в президентских системах они, во-первых, менее вероятны; во-вторых, менее глубоки; в-третьих, более медленны; в-четвертых, стоят дороже⁵¹. При этом непосредственно после выборов, пока еще не сформировались необходимые коалиции и не найдены компромиссы, провести изменения труднее. Так, исследования показали, что в государствах Латинской Америки существует тенденция откладывать после президентских выборов болезненные действия, поэтому большинство финансовых кризисов происходит именно в этом коротком временном промежутке – от одного до пяти месяцев после выборов.

Как известно, результаты экономических реформ в посткоммунистических странах оказались весьма неровными и зависели от множества факторов. Но и здесь существует четкая негативная корреляция с президентскими режимами.

Консервативность по отношению к реформам парадоксальным образом уживается в президентских системах с готовностью поменять на 180 градусов позицию, если этого требуют политические интересы лидера и его окружения. Сьюзан Стоукс на примере латиноамериканских демократий изучала серьезные расхождения между электоральными обещаниями президентов и их реальной политикой после выборов⁵². И это не какой-то особый феномен, такое происходит достаточно часто; по крайней мере, в трех из десяти случаев победитель президентских выборов не считает значимыми свои предвыборные обязательства и проводит весьма отличающуюся от обещанной политику. Подобный поворот (*U-turns*) гораздо труднее осуществить в парламентской системе, ибо в этом случае потребовалось бы, чтобы вся президентская партия или правящая коалиция согласилась на такой «сюрприз».

Поскольку инвесторы ценят политическую стабильность и избегают неопределенности по поводу будущих политических решений, в президентских режимах смена президента влечет за собой уменьшение интереса инвестиционных фондов к финансовому рынку страны в период после выборов. Более того, собраны убедительные свидетельства того, что парламентаризм превосходит президентскую модель в отношении экономического роста, качества

51 См.: Samuels D. J., Eaton K. Presidentialism and, or, and Versus Parliamentarism: The State of the Literature and an Agenda for Future Research / The Conference on Consequences of Political Institutions in Democracy, Duke University, April 5–7, 2002.

52 См.: Stokes S. C. Mandates and Democracy. Neoliberalism by Surprise in Latin America. Cambridge, 2001. P. 3, 14–15.

бюрократии, инвестиционного климата и продолжительности жизни⁵³. Так, согласно Геррингу, президентализм, во-первых, не способен решать проблемы политической координации через дебаты и переговоры. Во-вторых, он увеличивает число вето-игроков, а значит, затрудняет реформы. В-третьих, снижает уровень контроля над бюрократией. В-четвертых, президентские режимы ослабляют партийную дисциплину (в частности, в отсутствие процедуры вето-ума недоверия)⁵⁴. Сильные президенты, как правило, не заинтересованы в стабильной партийной системе; напротив, их действия часто ведут к фрагментации и нестабильности политической «сцены». Однако именно партийная дисциплина способствует тому, что государственное финансирование направляется на общенациональные программы, а не на программы поддержки узкоцелевых интересов. Таким образом, парламентские режимы благоприятствуют расходам на «широкие», универсальные программы⁵⁵.

Как показал Перссон, реформы в направлении развития парламентской демократии в большей степени способствуют экономическому росту и торговой открытости, а также усиливают права собственности, нежели реформы в направлении развития демократии президентской⁵⁶. Однако, исследуя только страны в процессе демократизации, Перссон и Табеллини обнаружили, что новые парламентские демократии в среднем показывали экономический рост на 1,5 процентных пункта меньше, чем новые президентские демократии⁵⁷. В свою очередь, в самом последнем из доступных нам исследований Кнутсен обнаружил негативное влияние президентализма на экономический рост после 1979 года⁵⁸.

Что можно улучшить?

Долгие годы политологи и юристы составляли различные типологии конституционных систем, в основу которых был положен характер отношений между исполнительной и законодательной ветвями власти. Каждая модель имела архетип: США как президентская модель, Великобритания как парламентская, Франция как полупрезидентская. Эти модели подразумевали определенные институциональные конфигурации.

Сегодня же специалисты подчеркивают, что на самом деле различия между

53 См.: Gerring J., Thacker S. C., Moreno C. Are Parliamentary Systems Better? // *Comparative Political Studies*. 2009. Vol. 42 (3). P. 327–359.

54 См.: Ibid. P. 353–355.

55 См.: Persson T., Tabellini G. Constitutions and Economic Policy // *The Journal of Economic Perspectives*. 2004. Vol. 18 (1). P. 75–98.

56 См.: Persson T. Forms of Democracy, Policy and Economic Development. Working Paper. 2005.

57 См.: Persson T., Tabellini G. Democracy and Development: the Devil in the Details // *American Economic Review*. 2006. Vol. 96 (2). P. 319–324.

58 См.: Knutsen C. H. Which Democracies Prosper? Electoral Rules, form of Government and Economic Growth // *Electoral Studies*. 2011. N 30. P. 83–90.

тремя конституционными группами весьма условны⁵⁹. Следовательно, взаимоотношения законодательной и исполнительной ветвей власти вкпе с окружающими их институтами предстают как многомерные концепции, в которых явно недостаточно исследовать и описать лишь одно, пусть и важное, измерение. Иными словами, президентство и парламентаризм – это *системы* управления и как таковые имеют множество более или менее фундаментальных и взаимосвязанных характеристик⁶⁰. Как подчеркивали Мо и Кэлдвилл, президентские и парламентские системы приходят «со своим багажом»⁶¹.

Здесь мы еще раз хотели бы напомнить, что работа президентской системы зависит от множества институциональных деталей, и обратить внимание на то, что можно было бы поправить в существующей российской модели, не затрагивая Конституцию⁶².

Согласовать электоральные циклы. Ключевым элементом институционального дизайна является календарь выборов законодательной и исполнительной власти и его взаимодействие с формулой президентских выборов. Там, где выборы проходят несинхронно, кампании идут независимо друг от друга и контуры партийной системы в парламенте не связаны с президентскими выборами. Если же выборы президента и парламента проходят согласованно, то электоральная поддержка кандидатов в президенты может влиять на распределение мест в парламенте⁶³.

Изменить способ избрания президента. Два наиболее распространенных способа избрания президента – это простое большинство и двухтуровая система. В первом варианте выборы проходят в один тур и пост получает кандидат, набравший большинство голосов. При двухтуровой системе, в случае если ни один из кандидатов не получил более 50% голосов в первом туре, во втором туре выборов конкурируют два кандидата, набравшие наибольшее число

59 В частности, собранные новые данные позволяют более детально проанализировать различные институциональные конфигурации отношений между исполнительной и законодательной ветвями власти – как ретроспективно, так и на современном этапе (см.: Elkins Z., Ginsburg T., Melton J. The Comparative Constitutions Project. 2010. URL: <http://www.comparativeconstitutionsproject.org>).

60 См.: Albert R. The Fusion of Presidentialism and Parliamentarism // American Journal of Comparative Law. 2009. N 57. P. 531–77; Idem. Presidential Values in Parliamentary Democracies // International Journal of Constitutional Law. 2010. Vol. 8 (2). P. 207–32.

61 См.: Moe T. M., Caldwell M. Op. cit. P. 172.

62 Порядок выборов Президента Российской Федерации определяется федеральным законом.

63 См.: Shugart M. S. The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Government // American Political Science Review. 1995. Vol. 89 (2). P. 327–343. Кроме того, в президентских системах электоральная подотчетность зависит от электорального цикла: экономическая мотивация голосования сильнее при согласованности календаря выборов и слабее при ее отсутствии (см.: Hellwig T., Samuels D. Electoral Accountability and the Variety of Democratic Regimes // British Journal of Political Science. 2008. Vol. 38 (1). P. 65–90).

голосов в первом туре. Исследования показывают, что двухтуровая система способствует увеличению числа кандидатов и фрагментации голосов в первом туре⁶⁴. При использовании метода простого большинства, когда порог успеха высок, лучшей стратегией для кандидата в президенты, не рассчитывающего на получение большинства голосов, будет формирование предвыборной коалиции с более сильным кандидатом. А при двухтуровой системе такой порог ниже, поскольку кандидат, занявший второе место, продолжает участие в гонках. Более того, если избирательные коалиции могут быть пересмотрены после первого тура, то даже «нежизнеспособные» кандидаты могут конкурировать в первом туре, чтобы затем адекватно «продать» свою поддержку во втором⁶⁵. Таким образом, выборы по принципу простого большинства могут способствовать сокращению фрагментации политических партий, однако этот эффект исключен при двухтуровом формате президентских выборов. Более того, вероятность появления разделенного правительства (то есть ситуации, при которой у президента нет большинства в парламенте) будет выше при несовпадающих электоральных циклах – как в России.

Изменить способ избрания парламента. Пропорциональная система выборов Думы при снятии административных запретов на участие партий в выборах создаст условия для дальнейшей фрагментации политических партий, и не только оппозиционных. Все доступные нам исследования указывают на то, что фрагментация политических партий является одной из наиболее серьезных угроз для демократической президентской системы. Избежать такой фрагментации после начала демократизации, скорее всего, невозможно, однако сгладить эффект путем введения менее пропорциональной системы вполне реально.

Однако сегодня в российской политической системе отсутствуют предпосылки к тому, чтобы она могла эффективно функционировать именно как президентская система. Как подчеркивает Синди Скэч, президент в обязательном порядке должен быть «партийным человеком», то есть интегрированным в партийную систему, – следовательно, он должен поддерживать партии и поддерживаться партиями⁶⁶.

64 См.: Shugart M., Carey J. M. Op. cit.; Jones M. Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies; Shugart M. S., Mainwaring S. Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate.

65 Как это сделал генерал Лебедь в 1996 году.

66 Подробнее о важности фигуры президента как «партийного человека» см.: Skach C. Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic. Princeton : Princeton University Press, 2005. P. 15–21, 28.

ГЛАВА 11

ПРОЕКТ ИЗОЛЯЦИИ: КАК ПОСТРОИТЬ «КРЕПОСТЬ РОССИЮ» И ЧЕГО ЭТО БУДЕТ СТОИТЬ

*Картонного домика построить не умеют.
Но зато надеются, верят и рвутся
построить идеальное государство.
И приговаривают, меланхолически глядя
на небо: «взыскуем Невидимого Града».
И такая игра на сердце, что «мы – самые
лучшие».*

Василий Розанов

Альтернативой демократическому реформированию – по крайней мере, умозрительно – является изоляция страны, превращение ее в своего рода неприступную крепость. Отметим, что идея изоляции относится к «вечным», преследующим Россию на протяжении длительных периодов ее истории. Сторонники этой идеи в качестве доводов в пользу ее осуществимости выдвигают как географические факторы (огромная территория, «вдвинутость» в северо-восток Евразии, изобилие ресурсов), так и исторические (уже декларировали «построение социализма в отдельно взятой стране»). Однако в отличие от описанной нами выше возможности политического распада как следствия сохранения статус-кво изоляционистский проект подразумевает чрезвычайно активную реформаторскую деятельность. Это тоже проект модернизации России, ответ на процессы глобализации. Сторонники изоляционизма не могут не учитывать факта включенности России в мировые процессы, однако интерпретируют его исключительно с негативной точки зрения. Таким образом, в общем виде речь идет о том, чтобы выйти из мировой системы, поскольку нынешнее положение России в этой системе изоляционистов не устраивает. Источником развития в данной модели является исключительно опора на собственные силы при концентрации на решении собственных внутренних проблем.

Исторические корни изоляционизма

Политический проект изоляционизма имеет в России основательную мировоззренческую и религиозную «подкладку», глубокие корни. Современные авторы в огромном своем большинстве не пишут уже такие дивные в художественном отношении тексты, какие вышли из-под пера Ильина, Иванова, Трубецкого, Савицкого и других и действовали как мощное убеждающее средство. Сегодняшние тексты много беднее и по содержанию, и по форме. А идея, для сторонников которой характерно какое-то крайнее ослепление по поводу

своей собственной судьбы и судьбы своей страны в мире, по-прежнему жива. Не вдаваясь в детали, стоит все же указать на основные ее темы.

Во-первых, это тема целостности России, России как «живого организма» (в географических пределах, конечно; России не сегодняшней, а Российской Империи). Россия, по глубокому убеждению Ивана Ильина, – это не механическая сумма территорий и народностей, а *органическое целое*, причем важной и первичной составляющей этого органического единства является сама география страны. Единство России было прежде всего *«географически предписано и навязано нам землею»*. С первых же веков своего существования русский народ оказался на *отовсюду открытой и лишь условно делимой равнине*. Ограждающих рубежей не было; был издревле великий “проходной двор”, через который валили “переселяющиеся” народы, – с востока и юго-востока на запад... Возникая и слагаясь, Россия не могла опереться ни на какие естественные границы. Надо было или гибнуть под вечными набегами то мелких, то крупных хищных племен, или давать им отпор, *замирать равнину оружием и осваивать ее*. Это длилось веками...»¹.

Во-вторых, излюбленный нами тезис о российской особости, об уникальной роли России в мире, в судьбе других народов. Что, собственно, и создает наше счастье и несчастье. Тут и идея особых условий, в которые поставило нас «Провидение», и идея тяготения русского человека к абсолютному, к абсолютности идеала, и идея исключительности и космичности православия. Читаем у Трубецкого: «Только один народ первенствует во Христе, исключительно к нему близок... Народ-Мессия может быть только один»². России передан некий светоч; вознесет его наш народ или выронит – вопрос мировых судеб. Горе, если выронит, не для него одного, но и для всех; благо для всего мира, если вознесет. Мы переживаем за человечество – и человечество переживает в нас великий кризис³. Россия тем самым призвана спасти не только себя, но и другие народы.

Наконец, третья тема связана с отношениями с внешним миром: в силу своей исключительности Россия обречена на вечное одиночество, отсутствие друзей в мире. Вместо друзей – открытые враги или завистники-недоброжелатели. «Россия издревле была организмом, вечно вынужденным к самообороне»⁴.

Таким образом, современный изоляционизм покоится на мощной почве – сплаве идей об органической целостности, крайней самобытности и такого же крайнего одиночества в мире. Изоляцию, по крайней мере в ее «романтическом» варианте, можно сравнить с уходом в монастырь, чтобы очиститься от чуждого влияния и сосредоточиться на решении внутренних задач.

1 Ильин И.А. Россия есть живой организм // Русская идея. М. : Республика, 1992. С. 431.

2 Трубецкой Е.Н. Старый и новый национальный мессианиззм // Там же. С. 243.

3 Иванов В. О русской идее // Там же. С. 231.

4 Ильин И.А. Указ. соч. С. 431.

Но не только. Предполагается, что, следуя курсу изоляционизма, Россия сможет повторить великие исторические образцы. Например, то обстоятельство, что экономика США была до начала XX века изоляционистской (внешняя торговля составляла менее 5% ВВП), не помешало Штатам выйти на первое место в мире⁵. Еще один привлекательный образец – «блестящая изоляция» (*Splendid isolation*) Великобритании второй половины XIX столетия, предполагавшая отказ от заключения длительных международных союзов. Островное положение, огромные колониальные владения, сильнейший в мире военный флот, а главное – промышленное и финансовое превосходство над другими державами позволяли Англии сохранять свободу действий на международной арене. Эти и другие примеры дают основание тем, кто на них ссылается, утверждать, что мирового могущества нация может добиться *только после периода изоляционизма*.

Современные предпосылки изоляционизма

Предпосылки изоляционистского проекта, к которым обращаются современные авторы, можно рассматривать в «позитивном» и «негативном» ключе. В первом случае объективной предпосылкой выступает идея противостояния русской и западной цивилизаций (это часть более широкой концепции противостояния цивилизаций, так называемого цивилизационного подхода, отстаиваемого, в частности, Сергеем Кара-Мурзой⁶). Кроме того, предпосылкой является и изменение геополитического положения России после распада Советского Союза. Как подчеркивал Вадим Цымбурский, «откат России с ее параевропейских и параазиатских приделов, "отход на Остров" должен способствовать регионализации и выдвигению на первый план проблем внутренней геополитики, особенно относящихся к трудным пространствам Новой России за Уралом»⁷. Иными словами, именно и только изоляция позволит России решить накопившиеся проблемы, которые требуют правильной стратегии и значительного времени и до которых у государства не доходят руки «в суе» глобализации.

Что касается негативных предпосылок, то они заключаются в том, что проект изоляции, в отличие от всех остальных модернизационных начинаний, предполагает нечто принципиально отличное от идеи «догоним Запад». Речь идет о том, что при открытой экономике Россия *никогда* не догонит развитые страны, между тем она имеет достаточно внутренних ресурсов, чтобы развиваться независимо от мировых экономических рынков. Тем самым Россия оградит себя от дестабилизирующих эффектов политических кризисов и колебаний мировой конъюнктуры.

5 См.: Юрьев М. Третья империя: Россия, которая должна быть. СПб., 2007; Он же. Крепость Россия // Крепость Россия : сб. статей. М. : Яуза : Эксмо, 2005. С. 43.

6 См.: Кара-Мурза С.Г. Советская цивилизация. М., 2001.

7 Цымбурский В.Л. Остров Россия. Геополитические и хронологические работы. 1993–2006. М., 2000. С. 72.

ктур. Надо отказаться от западных кредитов, а также от поспешных и половинчатых попыток нормативного импорта институтов, когда в результате бездумного копирования Россия подверглась и подвергается до сих пор общей демодернизации⁸. Открытая экономика ведет к исчезновению России как государства⁹. Почти больная тема для изоляционистов – тема «навязывания», в том смысле что Россию лишают выбора: институты, практики, инновации – это не результат собственно российского выбора, но результат навязывания этих институтов и практик внешними злонамеренными силами.

В чем суть модели изоляции и какие проблемы она решает?

Несущими компонентами этой конструкции служат, с одной стороны, государство и его особые характеристики, а с другой – рынок и конкуренция в экономике. Государство императивно должно быть сильным – как антитеза либеральному государству, которое изоляционисты считают заведомо и всегда слабым и подконтрольным крупному капиталу. Более того, по утверждению М. Леонтьева, России еще более, чем Западу, противопоказано либеральное государство, поскольку в нашем случае оно немедленно становится продажным, а правящие элиты – не прозападными даже, а откровенно компрадорскими¹⁰. Сильное государство поддерживается сильной армией (поэтому необходима серьезная ее реформа и серьезные и постоянные финансовые вливания!) и сильными идеологическими службами. Государство включает мощный репрессивный аппарат, проводит жесткую антимонопольную политику.

Зато у государства есть возможность сэкономить на внешней политике, поскольку последняя сводится к минимуму – остается разведка, на основе которой выстраивается оборонная политика. Россия выходит из международных организаций, в том числе из ООН, и проводит политику «ухода от отношений», не поддерживая, в частности, ни борьбу с терроризмом, ни террористов и в противостоянии Запада и ислама – ни одну из сторон¹¹. Исключение составляет пространство империи: бывшие территории СССР с ростом привлекательности России (как следствия изоляционистского модернизационного рывка) вновь добровольно выходят на российскую орбиту. Фактически реализуется неоевразийский проект, о котором подробнее речь пойдет ниже.

Сторонники изоляции признают, что рынок и конкуренция находятся в центре любой эффективной экономики, однако рынок должен быть закрытым. Таким образом, для модели принципиально, чтобы внутренний российский рынок был изолирован от мирового¹². Безусловно, запрещаются иностранные

8 См.: Мартынянов В. Ремодернизация российского модерна: теория, практика и/или риторика? URL: <http://www.nlobooks.ru/rus/nz-online/619/2123/2148>

9 См.: Юрьев М. Указ. соч.

10 См.: Леонтьев М. Прощание с либерализмом // Крепость Россия.

11 См.: Юрьев М. Указ. соч.

12 См.: Паршев А.П. Почему Россия не Америка. М., 1999.

инвестиции. Однако принципиально важно и то, что российская экономика изолирована не только от мира, но и от российской политики: построение русского капитализма сопровождается жестким разводом сфер власти и бизнеса и ограждением бизнеса от любых сдерживающих его рост факторов. За вымогательство взятки у бизнеса госчиновников предлагается судить как за государственную измену.

Основой идеологической работы, в которой заняты не идеологи советского типа, но специалисты по социальной инженерии и пиару, становится подчеркивание непреодолимых межцивилизационных различий. Россия объявляется последним оплотом христианства. Три ведущие идеологемы «крепости Россия» – это русский национализм (как фобия к внутреннему врагу, прежде всего к другим этническим группам, особенно к иммигрантским), традиционализм (фобия к тому новому, что приходит извне) и патриотизм (как фобия к внешнему врагу). Эти идеологемы не конкурируют между собой, но поддерживают и подпитывают друг друга. Структуры гражданского общества западного типа объявляются навязанным Западом институтом и запрещаются.

Для объектов инженерии и пиара (то есть для населения) различия между «нами» и «не нами» должны принять предельно ясную форму: честное, здоровое и плодотворное (русское) против лицемерного, больного и бесплодного (западного). Подчеркивается и возвеличивается способность русского народа к сверхусилиям. Вообще, работы на идеологическом направлении непочатый край: пересматриваются школьные программы, особенно программы по истории, придумываются новые виды спорта или возрождаются исконно русские.

Адская работа предполагает успешное движение к идеальному российскому обществу – обществу работающих патриотов, расово однородному и этнически иерархизированному образованию, во главе которого стоят представители русского этноса.

Сторонники изоляции России убеждены, что реализация вышеописанного проекта позволит решить сразу несколько ключевых проблем. Во-первых, наконец-то будет создано сильное и жизнеспособное государство на российской территории, преследующее истинно национальные интересы. Во-вторых, активно заработает российский капитализм, поднимая собственную, а не чужую экономику. В-третьих, приоритеты территориального развития сдвинутся на восток – в Зауралье, Сибирь и Дальний Восток. В-четвертых, изоляция и присущий ей сплав идеологием позволит решить «проклятую» проблему идентичности, сформировать реальную национальную идею и на ее основе мобилизовать массы на подвиги – ни один альтернативный проект модернизации предложить национальной идее не в состоянии. Ну и наконец, привлекательность этого проекта заключается в его кажущейся простоте: неизмеримо повышается степень определенности, поскольку заботы руководства распространяются только до пределов государственных границ и ни в коем случае не далее.

Движущие силы проекта

Проект изоляционистов останется проектом и, соответственно, не будет стоить даже обсуждения, если не определить, каковы должны быть движущие силы реализации этой модели, как она может практически возникнуть. Примечательно, что сами адепты пишут об этом крайне скупое. Принимая во внимание это странное пренебрежение главным, попробуем сами сформулировать некоторые предположения.

Так, до конца 1990-х годов, во времена «мягкого» изоляционизма и «Острова Россия» Вадима Цымбурского, «поворот к внутренней геополитике» должны были совершить регионы, а хаотическая регионализация 1990-х считалась ключевым сигналом такого поворота¹³. Олег Григорьев утверждает, что «будущее страны в наши дни все более должно обсуждаться в категориях внутренней геополитики и внутренней геоэкономики». Выделяя региональные типы российского промышленного ландшафта, он прогнозирует на конец 1990-х начало медленного, неуверенного подъема в регионах, обладающих диверсифицированной, но не рассчитанной на экспорт промышленностью и вместе с ней – развитым сельским хозяйством. Это Центрально-Черноземный регион, Юг Европейской России, Среднее и Нижнее Поволжье, Южный Урал и большая часть Сибири. Этот подъем будет тормозиться ограниченностью внутренних региональных рынков. На такой базе имеет шанс произойти их связывание в общероссийский рынок сообща с промышленными регионами (без развитого сельского хозяйства), пережившими крутой спад в 1990-х, но сохранившими сильнейший потенциал и, по Григорьеву, «едва ли не самые квалифицированные» кадры. Таковы Центр и Северо-Запад России, Забайкалье, Новосибирская и отчасти Томская области. По мнению Григорьева, *давление, которое все указанные регионы, сплотившись, в состоянии оказать на центральное правительство «с целью переориентации стратегии на преимущественное развитие внутреннего рынка», должно стать настоящей основой для предсказываемой исследователем интериоризации российской геополитики, вместе с идеологическим обеспечением иллюзий вхождения России в «западный клуб»*¹⁴.

По мнению Цымбурского, российская регионализация – свидетельство переворачивания иерархии приоритетов: на первом месте в ней должна оказаться внутренняя геополитика, нацеленная на развитие регионов «Острова Россия». Таким образом, переход к «островному» паттерну означает интериоризацию геополитики страны. Отсюда крепнущее, по удачному выражению Михаила Ильина, «региональное державничество» с его установкой «благо ре-

13 См.: Цымбурский В.Л. Остров Россия. Геополитические и хронологические работы. 1993–2006. Он же. Остров Россия. Циклы похищения Европы : Большое примечание к «Острову Россия». URL: <http://old.russ.ru/antolog/inoe/cymbur.htm>

14 См.: Григорьев О. В. «Внутренняя геоэкономика» современной России // Бизнес и общество. 1997. №1.

гионов – благо России» и исканиями в формах столь превозносившегося евразийцами «связывания соседств»¹⁵.

Однако, утверждает далее Цымбурский, «федерализация важна не только сама по себе, но и как подготовительный этап к *изживанию западоцентризма российского "острова"*. <...> С устранением больших милитаристских целей на Западе восточные регионы начинают добирать недобранное за великоимперские века. Можно предвидеть, что в ближайшие годы они все крепче "потянут одеяло на себя", и геополитический фокус страны, быстрее или медленнее, эволюционно, с санкции и при содействии центрального правительства, или же революционно – в том числе, как вариант, через распадение и новое собирание России – будет смещаться на ее трудные пространства. Потому и в отношениях с национальными республиками оптимальная линия внутренней геополитики, думается, должна состоять не в неоевразийских спекуляциях на тему "российской суперэтничности", а в выработке договоров-компромиссов между Центром как политическим представительством всего острова и этими доминионами, с учетом обстоятельств и интересов каждого из последних таким образом, чтобы этот процесс облегчил смещение Центра во внутренние и восточные области, на земли Новой России»¹⁶.

Прогнозы «мягких», «островных» изоляционистов, уповавших на изоляцию в основном как на способ поворота руководства страны к восточным пространствам, оказались несостоятельными. Сегодня уже никто не говорит о регионах как о движущей силе проекта модернизации – ни в каком его варианте. Так что надежды на переход к модернизации через изоляцию могут быть связаны только с новым руководством страны (изоляционисты признают, что нынешнее руководство – компрадорское и продажное – на это абсолютно не способно). Это новое руководство во главе с новым – обязательно харизматическим – лидером может прийти к власти, по-видимому, тремя путями: в результате путча, революционных брожений снизу или же через создание партии и легитимную процедуру выборов – президента и в Госдуму. В любом случае опорой нового руководства будут националистические и патриотические организации, которые, по мнению Эмиля Паина, уже сегодня являются самой массовой, самой активной и самой устойчивой частью современной российской самоорганизации. Как писал Эмиль Паин еще в середине 2000-х, «даже по официальным данным, только в молодежных организациях националистического толка, объединяемых идеей "Россия для русских", сегодня состоит около 50 тысяч человек. По данным же независимых экспертов, их численность примерно вдвое больше. Если к данной категории добавить людей, которые тяготеют к организациям, близким по идеологии к русскому национализму, то мы увидим, что сегодня активными сторонниками этой идеологии являются уже

15 См.: Цымбурский В.Л. Остров Россия. Циклы похищения Европы.

16 Там же.

сотни тысяч наших сограждан»¹⁷. Согласно результатам опроса, проведенного социологом Николаем Поповым, почти половина его респондентов считают, что в России нет партии, которая удовлетворяла бы их интересам, а из тех, кто хотел бы создать новую партию, подавляющее большинство видят ее как партию националистическую¹⁸.

Евразийство как основа проекта изоляции

Как уже было сказано выше, проект «крепости Россия» и вообще идея изоляции – это идея глубоко географическая и геополитическая, что сильно роднит ее с концепцией (нео)евразийства. Нет нужды подробно разбирать классическое евразийство, однако некоторые ключевые моменты должны быть нами непременно отмечены.

Евразийцы были уверены в том, что пришли к новому пониманию коренных, определяющих судьбу Евразии вопросов. Более того, они считали, что достигли нового географического и исторического осознания России и всего того мира, который они называли российским или евразийским¹⁹. Критически важное значение для этого нового понимания имела предложенная П.Н. Савицким теория *месторазвития*. Речь шла о том, что «место», где происходит «развитие» того или иного народа или государства, в значительной степени предопределяет логику, траекторию и самый смысл этого «развития». Тем самым утверждается, что одно неотделимо от другого, ни в коем случае нельзя отрывать историю страны от ее пространственных условий. Следствие этого тезиса – убежденность евразийцев в отсутствии универсальной модели развития, поскольку модели эти задаются пространственными условиями, а ландшафты чрезвычайно разнообразны, что невозможно отрицать. Таким образом, каждый народ имеет собственную модель развития, собственное течение времени и собственную рациональность²⁰.

Россия рассматривается евразийцами как географическое единство и особый мир – Евразия, которая представляет собой гигантскую специфическую территорию, состоящую из ряда больших, соединенных между собою равнин – Беломорской, Кавказской, Западносибирской, Туркестанской. Судьбы этого особого мира отдельны как от судеб западных территорий (Европа), так и от судеб территорий восточных и южных (Азия). Будучи особым, органически целостным миром, Евразия устойчива по отношению к воздействию как внешних, так и внутренних факторов. Отсюда вывод евразийцев: любые нарушения

17 Паин Э. Национализм используют для консолидации электората // Независимая газета. 2004. 25 окт.

18 См.: Там же.

19 См.: Савицкий П.Н. Географические и геополитические основания Евразийства // Констинет Евразия. М. : Аграф, 1997. С. 81.

20 См.: Обзор евразийской идеологии // Основы евразийства. М. : Арктогея-центр, 2002. С. 80.

целостной (и закрытой) системы, ее «разбалансировка» носят исключительно временный, циклический характер. Распад системы (Российской империи, Советского Союза) – временное явление; подлинная же логика ее развития неизбежно проявит себя в восстановлении ее целостности.

Россия-Евразия является несущей осью всего материка, так что ее распад будет иметь катастрофические последствия для окружающих территорий (это положение – своего рода геополитическое измерение все того же тезиса о влиянии народа русского на судьбу других народов мира): «...все остальные его (материка) части, вся эта система материковых окраин (Европа, Передняя Азия, Иран, Индия, Индокитай, Китай, Япония) превращается как бы в рассыпанную храмину. Этот мир, лежащий к востоку от границ Европы и к северу от классической Азии, есть то звено, которое спаивает в единство их все. Это очевидно в современности, это станет еще явственней *в будущем*»²¹.

С точки зрения обсуждаемой нами модели изоляции интерес представляет предложенная евразийцами модель межрегионального хозяйствования. Евразийцы отстаивали преимущества системы независимых экономических единиц – *автаркических хозяйств*. Основным преимуществом автаркии выступает неизменность системы, ее постоянство, гарантирующее мирное сожительство внутри и вовне. Достижение такого результата возможно лишь при условии, что области, объединенные в «особый мир», будут спаяны друг с другом не только экономикой, но и общностью исторического процесса и типом цивилизации²². Фактически речь идет о том, что «особый мир» существует в своих границах и во внешнем мире практически не нуждается. Получается, что развитие в этой конструкции сводится к поддержанию стабильности, неизменности условий, избавлению от шоков любого рода.

Следуя логике классиков евразийства, их современные последователи делают вывод, что сегодняшняя Россия не является полноценным государством, это переходное образование, возникшее вследствие глобального геополитического процесса. Границы этого образования случайны, национальная идея и общая идентичность отсутствуют, политический режим шаток, а экономика фрагментирована и неэффективна. И все это результат (понятно, временный) развала глобальной геополитической целостности²³. Эта целостность непременно будет восстановлена в географических пределах евразийского месторазвития. Не все территории бывшего Советского Союза в него войдут, это прежде всего касается прибалтийских государств, частей Молдавии и Украины. Однако, по мнению неоевразийцев, неизбежность реинтеграции других государств постсоветского пространства и обособление России-Евразии не вызывает никаких сомнений.

21 Савицкий П.Н. Указ. соч. С. 296.

22 См.: Трубецкой Н.С. Мысли об автаркии // Наследие Чингисхана. М.: Аграф, 1999. С. 87.

23 См.: Дугин А.Г. Основы геополитики. М.: Арктогея-центр, 1999. С. 184.

А потому основой долгосрочной государственной стратегии должно стать позиционирование России как равноудаленной от Запада и Востока самостоятельной и *самодостаточной* системы с задачей «собирания земель» в евразийскую цивилизацию. И вот здесь, что важно, есть претензия на переход от философствования, догадок и интуиции к превращению неоевразийства в *инструмент стратегического планирования и прогнозирования* глобальных политико-экономических процессов.

Как это выглядит на практике

Перейдем к более практическим соображениям. Возможен ли приход к власти в России элитных групп, одержимых проектами «крепости» (в пределах России или же большой евразийской целостности)? Возможен, и вполне, вопрос же, однако, заключается в том, возможна ли реализация этого проекта (доведение его до завершения) в принципе и, если возможна, какие проблемы она поможет решить? Позволим себе поделить некоторые соображения на этот счет.

Во-первых, чрезвычайно большое значение в проекте придается жесткому разделению бизнеса и государства (утверждается, что именно рыночные отношения не позволят «крепости Россия» стать вторым Советским Союзом). Однако возможно ли такое разделение теоретически? Если государство сильное (а иным оно в этом проекте быть не может), то что может заставить его ограничивать себя, «хватать себя за фалды», то есть соблюдать договоренности с бизнесом и уважать права собственности? Таких ограничителей в модель не встроено. А если договоренности с бизнесом соблюдаться не будут и уверенности в правах собственности не будет тоже, то не получится ни рынка, пусть даже и внутреннего, ни конкуренции, пусть даже и по-русски. В результате мы получим такое же «продажное» государство, которое изоляционисты так стремятся сокрушить.

Во-вторых, существует реальная перспектива не довести дело до конца. Реализация проекта требует огромных ресурсов и внутренней консолидации. На любом этапе может не хватить сил. Чем дальше будет развиваться проект, тем труднее будет консолидацию поддерживать. Предстоят «чистки» общества – устранение инакомыслящих, иноверцев и пр. С точки зрения пространственного развития России предстоит переломить в одиночку уже давно существующую инерцию и провести модернизацию восточных, северных и дальневосточных регионов. Совершенно непонятно, на каком основании бизнес будет вкладываться в развитие регионов, не обладающих конкурентными преимуществами. Помимо этого модель основана на повышенном расходе ресурсов. Протицируем Паршева: «...самое неприятное в условиях автаркии – повышенный расход ресурсов из-за мелкосерийного производства. Мы – не такая уж большая страна. Наш рынок ограничен по объему, но не по разнообразию потребностей, и мы используем огромную номенклатуру изделий, многие

из которых потребляются в небольшом количестве. Для их производства в условиях автаркии придется разворачивать огромное количество специализированных мелкосерийных производств. Мелкие серии плохи тем, что на единицу продукции уходит больше сил и получается больше отходов, чем в крупных сериях. Для производства многих видов продукции нельзя обойтись без развертывания технологического оборудования и оснастки "по полной программе" – независимо от того, сто эмалированных кастрюль будет производиться или миллион. Чем крупносерийнее производство, тем более эффективным его можно сделать»²⁴.

Между тем доведение проекта до конца является принципиальным. Страну нельзя будет «полузакрывать», поэтому критически важна последовательность курса на «закрытость» вплоть до его логического завершения – запрета гражданам выезжать за рубеж. Иначе утечет капитал, не внешний (его не пустят, и он не придет), но «свой», домашний, который сейчас вывозится.

В-третьих, проект предполагает, что элиты полностью находятся на службе интересов своего патриотического населения и сами являются первыми патриотами – что называется, задают стандарт. Однако российские элиты давно уже глобальны в отличие от своих менее мобильных подданных. Уличение же элит в «связях с Западом» приведет не только к их личному крушению (возможно, возмущенные подданные в назидание другим повесят предателей на Красной площади), но и к поражению проекта «крепость Россия» как такового.

Наконец, адепты изоляционизма чрезвычайно мало внимания уделяют реакции на реализацию проекта «крепости» в России мирового сообщества. Пусть их не волнует реакция последнего, но ведь она неизбежно будет. Едва ли Запад станет смотреть на происходящее в России в молчании, а изоляционисты исходят именно из этого. Россия пойдет «в противоток» процессам глобализации, и западные страны сделают все возможное для того, чтобы она как можно сильнее ощутила невыгодность этой ситуации. Выход России за рамки мирового сообщества означает, что и у последнего не будет никаких обязательств в отношении России.

Результатом незавершения проекта по изоляции России будет задержка ее развития и нарастание хаоса, а в случае завершения развитие может вообще остановиться. А ведь изоляционисты подразумевают рывок в развитии: страна закрывается не навсегда, а для собирания сил, с тем чтобы потом, после успешного завершения проекта, «открыть мир», точнее, «вскрыть» его для России на ее условиях! (*«И окреп медведь костью и мясами, залечил раны, накопил жира, отрастил когти. Спустили мы ему кровь гнилую, врагами отравленную. Теперь рык медведя русского на весь мир слышен»*²⁵). Но рывка не

24 Паршев А.П. Указ. соч. С. 97.

25 Сорокин В. День опричника. М.: Захаров, 2006. С. 4.

получится, получится неизбежная маргинализация России в глобальной экономике – что-то вроде огромной и потому несравнимо более опасной для мира Северной Кореи.

Если сравнивать сегодняшних изоляционистов-неоевразийцев с их предшественниками, классическими евразийцами и защитниками «русской идеи», хорошо заметно, какими романтиками-вегетарианцами были классики.

Евразийский союз Владимира Путина – что дальше?

Осенью 2011 года идее резкого ускорения процесса евразийской интеграции вокруг России дала мощный идейный толчок статья Владимира Путина «Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня»²⁶. Предполагается (и предлагается) строительство новой общности – Евразийского союза – центра и драйвера дальнейших интеграционных процессов. Союз будет формироваться путем постепенного слияния существующих структур – Таможенного союза, Единого экономического пространства. Перед Таможенным союзом России, Казахстана и Белоруссии теперь стоят новые задачи. «Их реализация, по сути, должна изменить конфигурацию всего евразийского пространства. Строительство Таможенного союза и единого экономического пространства в перспективе открывает путь к формированию Евразийского экономического союза», – заявил Владимир Путин, выступая на конференции «От Таможенного союза к Единому экономическому пространству: интересы бизнеса». Как пояснил премьер, Евразийский союз – это еще более высокий уровень интеграции: «Мы намерены создать мощное объединение, которое может и должно стать одним из полюсов мировой экономики, и это никакое не преувеличение, не задирание носа».

Инициатор проекта Союза особо оговаривает ряд положений. Во-первых, речь не идет о том, чтобы в том или ином виде воссоздать СССР, речь идет о создании «мощного наднационального объединения, способного стать одним из полюсов современного мира и при этом играть роль эффективной “связки” между Европой и АТР». Тем самым новый евразийский регион внесет вклад в обеспечение устойчивости глобального развития. Во-вторых, «Евразийский союз – это открытый проект. Мы приветствуем присоединение к нему других партнеров, и прежде всего стран Содружества. При этом не собираемся кого-либо торопить или подталкивать. Это должно быть суверенное решение государства, продиктованное собственными долгосрочными национальными интересами». В-третьих, участие в евразийской интеграции не противоречит европейскому выбору государств: «Некоторые наши соседи объясняют нежелание участвовать в продвинутых интеграционных проектах на постсоветском пространстве тем, что это якобы противоречит их европейско-

26 Путин В.В. Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня // Известия. 2011. 3 окт.

му выбору. Считаю, что это ложная развилка. Мы не собираемся ни от кого отгораживаться и кому-либо противостоять».

Действительно, в 2010–2011 годах на постсоветском пространстве имели место некие процессы. 9 декабря 2010 года РФ, Казахстан и Белоруссия подписали документы по созданию Единого экономического пространства. 1 июля 2011 года на границах этих трех стран отменен таможенный контроль – его перенесли на внешний контур границ Таможенного союза. 19 октября 2011 года в Санкт-Петербурге на заседании глав ЕврАзЭС было заявлено о присоединении к Таможенному союзу Киргизии (Таджикистан сможет присоединиться к ТС только после присоединения Киргизии ввиду отсутствия общих границ с Белоруссией, Казахстаном и Россией). По прикидкам Путина, декларация о создании Евразийского союза может быть подписана в 2012 году, а сам союз может начать работу уже в 2013 году.

Путинская инициатива немедленно получила блестящие комментарии от одного из основных «евразийцев» – Александра Дугина. По его мнению, создание Евразийского союза станет стратегической осью нового президентского срока Путина, «который ставит более высокую геополитическую цель над процессами экономического сближения – а именно создание нового наднационального образования, основанного на единой цивилизационной принадлежности. <...> Единственная непротиворечивая мировоззренческая идеологическая конструкция, которая остается Путину, – это евразийство. Никаким другим способом национальную идею он не утвердит и стратегию на основании другой национальной идеи не построит. Путин оказался в непростой ситуации, и ему нужны новая идея и новая стратегия. Новая политика, если угодно. В том числе и в кадровом плане. Нужны новые акценты. Я убежден, что такой платформой может быть только евразийство»²⁷. Дугину вторит (и даже усиливает его) Игорь Панарин, убежденный, что «идеальное будущее России – успешная реализация Собственного Геополитического Проекта, адекватного реалиям информационно-навигационной цивилизации XXI века. При этом «идея создания Евразийского Союза (ЕС-2) способна выступить глобальным российским геополитическим проектом развития в 21 веке, интегральной национальной идеей русского и союзных ему народов Евразии. Россия должна быть ядром интеграции Евразии и хранителем ее традиционных духовных ценностей»²⁸.

Почему идея создания Евразийского союза была выдвинута Путиным именно осенью 2011 года? Логично думать, что это могла быть обыкновенная «агитка» перед выборами. Возможно, Евразийский союз войдет в число начатых и брошенных проектов, которых уже немало на постсоветском пространстве. Однако можно рассматривать инициативу Путина и в более долгосрочной перспективе, и тогда, как ни странно, можно согласиться с Дугиным, который

27 Дугин А. Интервью «Газете.Ру». 2011. 4 окт.

28 Панарин И. Интервью видеоканалу ПРАВДИНФОРМ. 2011. 10 дек.

утверждает следующее: «Для того, чтобы Владимиру Путину укрепиться и быть заново легитимным президентом в 2012 году, ему нужна идея, нужна программа и стратегия. То есть то, чего, по сути, на предыдущих этапах у него не было». И тогда можно предположить, что стратегия создания Евразийского союза будет приоритетной для страны после президентских выборов. Ведь отсутствие у России долгосрочной стратегии в отношении СНГ уже много лет является ключевой проблемой этого проекта. Так не является ли проект создания Союза попыткой выстроить такую стратегию, хотя и в более ограниченном – вынужденно – территориальном масштабе? Российское руководство понимает сугубую важность альянсов в современном мире и необходимость создания альянса вокруг России, однако выбор партнеров для альянса ограничен до крайности.

Понятно, что, как следует из теоретических положений об асимметричном альянсе (с участием державы-гегемона), большая часть издержек по проекту Союза ляжет на Россию. И действительно, комиссия Таможенного союза должна прекратить существование с 1 июля 2012 года. На смену ей придет новая властная структура, полномочия которой будут существенно расширены, а численность и затраты на обеспечение ее деятельности вырастут на порядок, при этом большая часть расходов *ляжет на бюджет РФ*.

Однако это не самое страшное. Плохо, что те же самые проблемы, которые до сих пор блокировали продвижение интеграционных процессов вокруг России на постсоветском пространстве, останутся неизменными спутниками и Евразийского союза. Россия (читай: Путин как инициатор проекта Евразийского союза) столкнется с крайне серьезным вызовом, связанным с *привлекательностью* страны и созданием единых и прозрачных для всех участников этого большого евразийского рынка правил игры. Сделать основной интеграционной стратегией России принуждение не получится – слишком мало ресурсов для этого. Также остается непонятным, каким образом Россия сможет убедить своих партнеров в том, что она собирается добросовестно выполнять принимаемые на себя обязательства.

Кроме того, приоритет геополитического проекта Союза неизбежно вступает в противоречие с задачей модернизации российской политической и экономической системы, то есть российского государства. По утверждению Манкоффа, «попытки России поддерживать зону “привилегированных интересов” на территории бывшего Советского Союза тесно связаны с ее великодержавными амбициями, но в то же самое время они ограничивают усилия по трансформации России в более современное государство»²⁹. Мы сторонники еще более жесткой и определенной позиции: геополитический проект на постсоветском пространстве несовместим с задачей модернизации россий-

29 Mankoff J. Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics. Plymouth : Rowman & Littlefield Publishers Inc., UK, 2011. P. 260.

ского государства. Более того, попытки реализации проекта Союза могут привести к обратному эффекту – «переливанию» (*spill-over*) авторитарных практик и институтов в Россию с территории Беларуси, Казахстана, государств Центральной Азии.

Мы должны признать: соблазн изоляции и построения «крепости Россия» никуда не исчез. Более того, сейчас, видимо, не лучшее время для того, что ожидать полного отказа от проекта изоляции и поворота к более практичным и, главное, стратегически более выгодным для России альтернативам. Однако пока проект существует лишь в умах и художественном творчестве его сторонников, в нем есть даже некий резон: пусть реформаторы не дремлют! А вот любой поворот к практике опасен, и не только огромными затратами и потерей креативного населения, он опасен своим неизбежным результатом – маргинализацией России в мире. Преодолеть, наконец, соблазн изоляции может помочь глобализация, то есть все большее вовлечение России в глобальные экономические процессы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

У кого-то сегодня еще сохраняются иллюзии относительно того, что ситуация в России не столь серьезна и все само собой образуется, стоит лишь то ли «закрутить гайки», то ли «отпустить вожжи», то ли начать наконец «жить не по лжи»? Если да, то таких оптимистов ждут жестокие разочарования, и еще при жизни. Сколько раз, казалось бы, можно повторять, что Россия «стоит перед выбором»? Такое впечатление, что для России это привычная ситуация: это другие стоят перед выбором, а мы просто так живем. И тем не менее выбирать необходимо, и этот выбор мучителен, потому что он – между весьма рискованными реформами с негарантированным результатом и консервацией существующего статус-кво, что всегда кажется более безопасным и уже поэтому более привлекательным.

Можно ли избежать мучительных реформ? Конечно, можно. Россия не «прижата спиной к стене», подобно Грузии, и вполне может позволить себе расслабиться. Ей не угрожает немедленная территориальная дезинтеграция, а в эмиграции энергичных и креативных людей вполне можно увидеть много положительного: «спускаем пар», недовольные уезжают за рубеж. И вообще, как пишут наши известные экономисты, вероятность осуществления модернизации (реформ) сегодня составляет менее 10%, да и политическая ситуация в стране сейчас не в ее пользу. Что ж, это выбор. Однако надо понимать, что, откладывая реформы, сохраняя существующую модель государства со всей ее непредсказуемостью и непривлекательностью для внешнего мира, Россия, во-первых, несет значимые экономические потери уже сегодня, а во-вторых, серьезно осложняет свое будущее, поскольку проблемы никуда не денутся, они будут только накапливаться, так что цена реформаторского проекта, то есть его издержки и риски, будет расти.

Каким образом государство может извлечь выгоду из новых возможностей, предоставляемых глобализацией? Эффективное, прозрачное и подотчетное управление на местном, региональном и национальном уровнях резко усиливает дееспособность государства. Государства, вызывающие доверие инвесторов и собственных граждан и привлекательные как партнеры по коалициям, отличаются «хорошим управлением» – их институты и курсы предсказуемы, права собственности защищены, они поддерживают верховенство закона и инвестируют в человеческий капитал, включая образование и здравоохранение. Это, может быть, и высокие, но не пустые слова.

Сохранение же статус-кво не оставляет России шансов стать более привлекательной как для потенциальных союзников в глобальном мире, так и для внешних и внутренних инвесторов. Для упрочения положения нашей страны

как великой державы требуются успешные экономические преобразования, а они, как мы старались показать в книге, принципиально невозможны без политической модернизации самого российского государства. Полумеры не помогут: адаптироваться к вызовам глобализации возможно только через реформу государства. Не меньше.

Так что вопрос о выборе сегодня даже не Россия поставила сама перед собой – он поставлен самим ходом мировых процессов развития, на характер которых ни мы, ни другие государства повлиять не в состоянии. Вопрос поставлен извне, но ответ должен быть дан изнутри, ответ – за нами.

И последнее. Эта книга не содержит конкретных рецептов, и авторы ставили перед собой, а следовательно, и перед читателем вопрос «Почему так?», а не «Как сделать?». И если нам удалось показать и объяснить (а лучше бы – доказать и убедить!) причины выбора в пользу перемен, то мы свою задачу выполнили.

Бусыгина Ирина Марковна
Филиппов Михаил Георгиевич

**ПОЛИТИЧЕСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ
ГОСУДАРСТВА В РОССИИ: НЕОБХОДИМОСТЬ,
НАПРАВЛЕНИЯ, ИЗДЕРЖКИ, РИСКИ**

Выпускающий редактор – Михаил Ледовский
Редактор – Елена Абоева
Дизайн и верстка – Мария Ратинова

Подписано в печать 08.11.2012
Тираж 800 экз.

Фонд «Либеральная Миссия» был создан в феврале 2000 года, чтобы содействовать развитию либеральной идеологии и обоснованию либеральной политической платформы, соответствующих сегодняшней России. Основная задача Фонда – распространение универсальных либеральных ценностей свободной рыночной экономики, свободы личности и свободы слова как основ существования гражданского общества и правового государства. Для этого Фонд инициирует публичные дискуссии, где вырабатываются условия конструктивного диалога различных направлений либерализма и их идеологических оппонентов. Другое направление деятельности Фонда – издательская программа, призванная познакомить широкий круг читателей с достижениями либеральной мысли и прикладными исследованиями перспектив либеральных преобразований в современной России.