

От нормальной страны к нормальному авторитаризму

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕЖИМА В РОССИИ¹

ПОНАРС Евразия

Аналитическая записка № 275

Сентябрь 2013 г.

Николай Петров

Высшая школа экономики, Москва

Чтобы сохранить гибридный политический режим Путина, необходимо постоянно примирять интересы и разрешать конфликты различных подсистем в режиме «ручного управления». Если этого не делается, то внутренние конфликты могут накапливаться до тех пор, пока они не выйдут на поверхность, создав потенциал для разрушения всей системы.

Слабым местом любого гибридного режима является стык между реальным и декоративным, лучшим примером чего могут служить выборы. Вытеснение полудемократического компонента системы компонентом авторитарным обусловлено механизмом самосохранения: гибридная система стремится защитить себя от «коррозийного» воздействия демократических элементов на авторитарные. По мере того, как режим становится слабее, ослабляется и его способность поддерживать лежащий в основе гибридности баланс. Это и происходит с путинским режимом во второе десятилетие его существования.

Ключевой проблемой путинского режима является кризис его легитимности, которую Путин не смог укрепить победой на президентских выборах в марте 2012 г. Полученные им на выборах 63.6% голосов (47% в Москве), которые были бы хорошим результатом для любого демократического лидера, не добавляют ничего к его авторитету «отца нации», который сам отбирает для себя оппонентов. Само возникновение первых при путинском режиме массовых политических протестов, в ходе которых десятки тысяч людей в Москве скандировали «Россия без Путина!», снижает его легитимность как лидера.

В июле 2013 г. соотношение одобряющих и не одобряющих деятельность Путина находилось примерно в пропорции 65 к 35, что являлось значительным

¹ В настоящей аналитической записке используются некоторые идеи из первоначального варианта статьи Марии Липман и Николая Петрова "The Stalinization of Putinism: a Doomed Effort," из сборника «Russia in 2025: Scenarios for the Future», который планируется к публикации издательством Palgrave MacMillan в 2014 г.

изменением по отношению к пику поддержки (88 к 10) в сентябре 2008 г.² Примерно половина российского населения не желает видеть Путина президентом после 2018 г.,³ и растущая часть россиян видит в нем выразителя интересов крупного бизнеса, силовых структур и бюрократии, но не простых людей.⁴

Перед лицом политического кризиса Кремль, опасаясь повторения горбачевской перестройки, предпочел компромиссу метод жесткой руки. В декабре 2012 г. Россия вступила на путь усиления авторитаризма. К началу 2013 г. стало ясно, что у Путина нет другой стратегии на третий срок кроме консолидации власти.

Три фронта Путина

Первый год нового президентства Путина был отмечен кампанией Кремля на трех фронтах, которые были открыты один за другим.

Борьба с протестующими и с политически активными сегментами общества.

Суд над «Pussy Riot», арест протестовавших на Болотной площади, а также продолжающиеся нападки и следствие в отношении наиболее заметных фигур протестного движения – Сергея Удальцова и Алексея Навального – особо примечательны. Навальный, имеющий наибольшие основания претендовать на лидерство в протестном движении, был приговорен к пятилетнему тюремному заключению в июле 2013 г. на основе сфабрикованных обвинений. Обвинительный вердикт в отношении Удальцова также predetermined и вероятность его тюремного заключения (даже после участия Навального в мэских выборах) остается высокой.

Сдерживание элит.

В конце 2012 г. Кремль инициировал антикоррупционную кампанию и запретил чиновникам иметь активы за рубежом. Эта кампания была предназначена для одновременного достижения следующих целей:

- Продемонстрировать, что судебное расследование может угрожать любому члену элиты, чтобы никто не чувствовал себя в безопасности, предупредить неподчинение, а также минимизировать риск раскола элит.
- Создать систему «мягких чисток», которая является необходимой для поддержания минимального уровня административной эффективности.
- Выкроить «порцию пирога» для новых элит.
- «Изолировать» систему, уменьшая ее уязвимость и зависимость от Запада.

Данная стратегия чисток неспособна помочь преодолеть кризис внутри административной системы, которая представляет собой гибрид номенклатуры советского стиля и новых элит и которая неспособна к самовоспроизводству. Также оказался заблокированным рост открытой конкуренции.

² <http://www.levada.ru/25-07-2013/iyulskie-reitingi-odobreniya-doveriya-i-polozheniya-del-v-strane>

³ <http://www.levada.ru/07-05-2013/obshchestvennoe-mnenie-o-vlasti-i-4-m-sroke-putina>

⁴ <http://www.levada.ru/11-04-2013/vladimir-putin-god-posle-izbraniya-prezidentom>

Борьба с гражданским обществом.

Неправительственные организации находятся под давлением режима, по меньшей мере, с середины 2000-х годов. Однако когда в 2012 г. режим осознал, что пробуждение гражданского общества подрывает его легитимность, Кремль перешел к политике, фактически направленной на ликвидацию получающих зарубежное финансирование неправительственных организаций. Изгнание Россией USAID, являвшегося источником финансирования для многих известных неправительственных организаций, нанесло серьезный удар по деятельности последних. За этим последовали повсеместные проверки почти всех получающих зарубежное финансирование неправительственных организаций, осуществлявшиеся разнообразными правительственными структурами. Независимые группы мониторинга заменяются ГОНГО (организованными государством «неправительственными организациями»), которые имитируют организации гражданского общества. Процесс такого рода замещения происходит еще с середины прошлого десятилетия, однако он получил толчок в 2012-2013 гг., когда выделенное для этой цели правительственное финансирование было значительно увеличено для пользующихся доверием деятелей, связанных с Кремлем.

Во всех упомянутых случаях задействовались тактика устрашения и демонстративно жесткие наказания. Цель Кремля заключается в том, чтобы избежать фрагментации элит и объединения «отколовшихся от элит групп» с недовольными гражданами.

Выхолощенная политическая реформа

Российская политическая система, основанная на централизации и монополии власти федерального центра, ограничивает развитие страны и требует реформирования. Однако та разновидность реформирования, о которой было объявлено в декабре 2011 г., соответствует формуле «один шаг вперед – полшага назад», сопровождаясь контрреформами. Вот примеры такого развития событий:

- Новый законопроект о российских парламентских выборах предусматривает отказ от пропорциональной избирательной системы в пользу прежней смешанной системы, при которой половина мест заполняется представителями партий, а другая – представителями одномандатных округов. Новый «криминальный фильтр» запрещает выдвижение тех кандидатов, которые были осуждены за определенные преступления (позволяя режиму отсеять нежелательных кандидатов, например тех, кто участвовал в политических протестах).
- Губернаторские выборы, отмененные в 2004 г., были формально восстановлены, однако также дополнены системой «муниципальных фильтров», позволяющей в любом случае выигрывать тому, кто уже у руля. Предложенная в 2013 г. схема не прямых губернаторских выборов уже была применена в ряде северокавказских республик.
- Создание почти сотни новых партий не дало реального эффекта в условиях отсутствия изменений в политической системе, в которой партиям практически не отводится места. Вместо того, чтобы служить передаточными звеньями между правительством и обществом, они являются элементами

политического шоу. Даже наиболее сильные из них неспособны оказать серьезного влияния на процесс принятия решений. То же касается, в более общем смысле, и законодательной ветви власти РФ, включая так называемую «партию власти» «Единую Россию».

Делая ставку на фрагментацию партийного ландшафта и запрещая партиям объединяться в коалиции, власть, по сути, рубит сук, на котором сидит. В случае серьезного кризиса будет невозможно передать власть от одной партии к другой и необходимо будет менять всю политическую систему, само выживание которой в таком случае окажется под вопросом.

Растущее влияние силовиков

Рост влияния силовиков в течение третьего президентского срока Путина является не только результатом упомянутого выше сражения на три фронта, но также следствием попыток Путина маргинализовать креативное меньшинство, которое составляет социальную базу либералов. В настоящее время баланс между крупными кланами внутри элиты, по-видимому, изменился слишком радикально, чтобы быть восстановленным в ближайшем будущем.

Силовики как группа не менее раздробленны и разнородны, чем путинская элита в целом. Внутри этой группы было произведено несколько крупномасштабных кадровых перестановок, первые из которых были проведены Путиным в 2007-2008 гг. накануне реализации сценария тандема, а последующие – в 2011-2012 гг. во время его возвращения к единоличному правлению. Оба раза изменения имели место как в различных правоохранительных органах, так и на уровне возглавлявших эти органы индивидов.

Сместился также главный фокус соперничества между силовиками. Пять лет назад серьезный конфликт происходил между Федеральной службой безопасности и Госнаркоконтролем – в настоящее время между собой конфликтуют Генпрокуратура и Следственный комитет. Кроме того, Путин был разочарован неспособностью ФСБ предотвратить политические протесты 2011-2012 гг., поэтому он уменьшил роль данной структуры как координатора всей правоохранительной деятельности и усилил роль МВД под своим личным контролем. Реформа МВД была первоначально предпринята Дмитрием Медведевым, который заменил как федеральное, так и региональное руководство министерства. Бывшие провинциальные кадры стали генералами под командованием прежнего руководителя орловского и московского региональных управлений МВД Владимира Колокольцева. Также была произведена широкомасштабная горизонтальная ротация, в ходе которой около половины руководителей региональной полиции поменяли места работы, что уменьшило их связь с региональными элитами и при этом увеличило их лояльность центру.

Возвращение Путина в Кремль было отмечено обновлениями в его правоохранительном и кадровом управлениях, в процессе которых сослуживец президента с времен Дрездена Евгений Школов стал своего рода серым кардиналом. Его собственная роль, а также роль его протеже – бывшего руководителя кадрового департамента МВД и нынешнего главы кадрового управления Администрации президента Владимира Кикотя – особенно важны ввиду того, что теперь Путин, как представляется, значительно более удален от

оперативного руководства. Общие тенденции характерные для среды силовиков в последние годы можно описать как уменьшение роли ФСБ и увеличение роли полиции.

Уменьшение роли ФСБ можно наблюдать во многих проявлениях:

- Приход в президентский аппарат Школова и Кикотя, послужной список которых связан с МВД, вместо тандема серых кардиналов Игоря Сечина и Виктора Иванова, связанных с ФСБ.
- Освобождение МВД от представителей ФСБ и внешних управляющих, таких как Рашид Нургалиев и Константин Ромодановский (то же самое касается Министерства юстиции).
- Опора на Сергея Иванова (также как на Школова и Кикотя) вместо Сечина и Росфинмониторинга в «борьбе с коррупцией» с целью контролировать элиты.

Вместе с тем, формальные полномочия ФСБ были значительно расширены, и Госнаркоконтроль, который часто называют ФСБ-2, надеется на то же самое. Нельзя исключать, что освобождение ФСБ от ее непрофильных функций произошло для того, чтобы дать ей возможность сконцентрироваться на главных направлениях своей деятельности, включая борьбу с терроризмом (и обеспечение безопасности на сочинской Олимпиаде), национализмом и экстремизмом.

Увеличение роли полиции можно увидеть благодаря следующим действиям:

- МВД вместе со Следственным комитетом и Генеральной прокуратурой стали главными инструментами контроля над обществом и элитами. Колокольцев, как считается, эффективно справился как с националистическими протестами в Москве в декабре 2010 г., так и с политическими протестами на Болотной площади в мае 2012 г.
- Использование полицейской модели чистки региональных элит в Орле в 2008 г., в Москве в 2010 г. (с Колокольцевым во главе в обоих случаях), Кабардино-Балкарии в 2011 г. и в Дагестане в 2013 г.
- Растущее влияние Федеральной миграционной службы – своего рода МВД-2.

В то же время, были произведены три крупномасштабные чистки в рядах генералов МВД: первая – в ходе реформы 2011-2012 гг. и далее – в процессе контрреформы, возглавляемой Школовым и Колокольцевым.

Хотя те роли, которые играют конкретные силовики и их ведомства, могут меняться различным образом, роль силовиков в целом возрастает в ходе процесса, который можно назвать *этатизацией* стареющего путинского гибридного режима. Вместе с тем, тот процесс, в ходе которого силовики участвуют в «приватизации государства», претерпевает изменения. Наряду с контролем над правоохранительными и властными структурами в погоне за реализацией корпоративных или групповых интересов наблюдаются попытки прибрать к рукам лакомые куски государственного сектора экономики, будь то Роснефть (находящаяся под контролем Игоря Сечина), Россельхозбанк (контролируемый Дмитрием Патрушевым) или другие субъекты экономической деятельности, непосредственно связанные с государством.

Эволюция или революция?

В 2013 г. Россия находится на пороге серьезных перемен, которые могут произойти в любой момент как с санкции, так и без санкции верхушки. Фактически, эти перемены уже начались вместе с политическим кризисом 2011-12 гг. Интересы ключевых акторов – региональных элит, бизнеса и гражданского общества – все чаще вступают в конфликт с интересами федерального правительства, внутри которого, в свою очередь, тоже имеются свои конфликтующие интересы. Институты или даже общепринятые нормы для согласования этих различных интересов отсутствуют.

Очевидная ставка Путина на политику сохранения статус-кво, вероятно, не сможет оправдаться в долгосрочной перспективе. Система практически полностью исчерпала свои ресурсы, которые были заложены еще в советский период (транспортная и инженерная инфраструктура, промышленный потенциал, системы образования и здравоохранения), в период правления Бориса Ельцина (обновленные элиты), и в ранние годы правления Путина (экономическая либерализация первого срока его президентства и прирост ресурсов). Путинская система слаба и неспособна к самовоспроизводству, ее эффективность резко падает по мере того, как внешние условия меняют все вокруг нее.

Как завершенные, так и планируемые мегапроекты служат прекрасными примерами колоссальной неэффективности системы. Прошедший в 2012 г. во Владивостоке саммит АСЕАН и сочинские Олимпийские игры, оказались во много раз более дорогостоящими, чем это было первоначально запланировано, несмотря на крайне плохое качество произведенных работ. Сходная участь ожидает другие дорогостоящие проекты, включая переоснащение армии, чемпионат мира по футболу 2018 г., создание курортного кластера на Северном Кавказе, а также развитие Сибири и Дальнего Востока. Все то, что не похищено, транжируется с минимальной выгодой для экономики или для жизни обычных людей.

Вместо того, чтобы поддерживать статус-кво, Россия должна модернизироваться. Экономическая модернизация, однако, невозможна без модернизации политической. Кремль способен блокировать развитие (по крайней мере, еще в течение некоторого времени), однако неспособен предложить альтернативные сценарии или механизмы. Чем больше он задерживается с действиями и тянет время, тем более бурными и непредсказуемыми будут, в конечном счете, неизбежные изменения: революция может стать альтернативным и ускоренным путем вместо эволюции. Либо режим решит стать во главе процесса политической и экономической модернизации, либо он потеряет контроль над ситуацией и будет заменен потенциально худшим (более авторитарным, репрессивным и изоляционистским) режимом, более эффективным в деле удержания власти.

**Elliott School of
International Affairs**

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2013. The statements made and views expressed are solely the responsibility of the author. PONARS Eurasia is an international network of academics that advances new policy approaches to research and security in Russia and Eurasia. PONARS Eurasia is based at the [Institute for European, Russian and Eurasian Studies \(IERES\)](#) at George Washington University's Elliott School of International Affairs. This publication was made possible by grants from Carnegie Corporation of New York and the John D. and Catherine T. MacArthur Foundation. www.ponarseurasia.org