

Т. Е. Ворожейкина,
*Московская высшая школа
социальных и экономических наук*

Государство и общество в России: исчерпание государственно-центричной матрицы развития¹

Большинство оценок изменений, происходящих в России за последние три года, при всех различиях идеологических, политических и академических позиций имеют один общий знаменатель. Это признание неизбежно усиливающегося присутствия государства (власти) в качестве доминирующей силы во всех сферах жизни общества. Для государственников это естественное и благотворное возвращение к единственно возможному в России типу развития, заданному ее природными условиями, географическим положением, масштабами территории, историческими традициями, этническим многообразием и особенностями социально-психологического склада населения. Для либералов-рыночников это неизбежная, хотя и не вполне согласующаяся с либеральной теорией, плата за модернизацию, основным субъектом которой "выступает в России высшее политическое руководство страны"². С этой точки зрения монополизация и централизация

¹ Основные идеи данного доклада более подробно изложены в статье: Государство и общество в России и Латинской Америке // *Общественные науки и современность*. 2002. № 6.

² А.Ю.Зудин: "Гражданским объединениям следует откликнуться на приглашение государства к диалогу и сотрудничеству, хотя это сотрудничество и обещает быть очень трудным" (Фонд "Либеральная миссия", "Бизнес, власть и гражданское общество") <www.liberal.ru>.

политической власти в России способствуют осуществлению экономической реформы, в ходе которой должен сформироваться автономный от государства субъект экономических отношений, заинтересованный в прозрачных и единых для всех правилах игры¹. Тем самым подразумевается, что в экономике будет возникать запрос на формирование правовых отношений, которые затем постепенно распространятся на политическую сферу и все общество. Демократам концентрация власти в президентских структурах представляется неизбежной (и в определенной мере позитивной) реакцией на всевластие олигархии и авторитарный произвол на региональном уровне, характерные для ельцинского периода. Очевидные антидемократические тенденции нынешней власти объясняются (среди прочих причин) ее "одиночеством": в российском социуме нет актора, сопоставимого по силе с государством, действующим в размягченной социальной среде². Иначе говоря, истоки тех тенденций, которые стали очевидными в путинское трехлетие, — не только и не столько в самой власти, сколько в природе общества, соответствующего именно такому типу власти³. Не отрицая несомненной связи характера власти и природы общества в России, я попытаюсь взглянуть на современные процессы, исходя из того, насколько формирующийся тип государственной власти соответствует провозглашенным ею самой задачам трансформации экономики и общества.

С 1999 г. после полутора десятилетий кризисного развития в России происходит попытка восстановления традиционной модели взаимоотношений государства и общества, при которой государство — ведущая и единственная сила, способная интегрировать общество. Речь идет о государстве, сочетающем две черты: *всепроницающий* и одновременно *подавляющий* самостоятельное развитие общества характер. Это выражается в ряде процессов, кото-

¹ На усиливающееся желание российского бизнеса выйти из тени указывают многие исследователи. В ежегоднике ВЦИОМ отмечается, что в 2001 г. "стали выстраиваться очереди из весьма крупных собственников, желающих подвести черту под тем, как накоплено то, что накоплено, и сделать свой дальнейший бизнес полностью прозрачным. О намерении стать полностью прозрачными заявляли в крупнейших российских компаниях, желавших узнать путем исследований, верят ли в эти их устремления их партнеры и конкуренты" (Общественное мнение — 2001. М.: ВЦИОМ, 2001. С. 159).

² Комментарий В.Л.Шейниса на данной конференции.

³ По мнению ЛХудкова, в многочисленных объяснениях неудач в реформировании советского или постсоветского общества практически не затрагивается сопротивление населения происходящим переменам, нежелание общества что-либо радикально менять, «упускается из виду связь между "недовольством властью" и "зависимостью от нее". Это неразрывная пара важнейших элементов самоидентификации российского общества, обеспечивающих постоянную поддержку властям (причем всегда — в наилучшем варианте), восприятие и выбор тех, кто сегодня у власти, как не имеющих альтернативы...» (Гудков Л. К проблеме негативной идентификации // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2000. № 5 С. 37).

рые существенно изменяют и выхолащивают содержание представительных институтов, заложенных в конституции. Среди них:

— механизм передачи высшей исполнительной власти, полностью выведенный из зоны неопределенности, связанной с демократическими выборами. В отличие от подавляющего большинства стран так называемой "третьей волны демократизации", выборы не стали в России инструментом чередования различных политических сил у власти. К концу 90-х годов политическая система России вновь вернулась к традиционному, привычному состоянию монополизации власти одной политической силой и исключения компромисса. Основой ее функционирования и устойчивости является не баланс различных интересов в правящей и господствующей элите, а "властная вертикаль", последовательное подчинение единственному центру, из которого проистекает реальная власть;

— реформа регионального управления, по сути дела подрывающая основы вертикального разделения властей в федеративной системе, где органы управления различных уровней обладают отдельной легитимностью, полученной на соответствующих выборах, и полной ответственности в рамках полномочий, отведенных конституцией и законами. Противостояние региональному произволу в федеративной системе возможно, как показывает опыт Мексики и Бразилии, путем использования правовых механизмов и исключительных прерогатив федерального правительства. Федерация представляет собой сложный механизм согласования и балансирования интересов властей различных уровней, источники формирования которых, по определению, множественны и не соподчинены. Поэтому "вертикаль исполнительной власти" в федерации — это "жареный лед";

— принятый в 2001 г. закон о политических партиях, очевидная цель которого — исключить возможность неконтролируемого возникновения новых партий из общества и маргинализировать или подчинить те миноритарные партии, которые могли бы реально оппонировать власти;

— принудительная перерегистрация общественных организаций в 2001 г. и попытки взять их под контроль власти как на федеральном ("гражданский форум"), так и на региональном уровнях;

— активизация деятельности репрессивных структур как легальная, так и "экстраофициальная"; нарастающее и повсеместное присутствие военных и офицеров безопасности в органах исполнительной и законодательной власти всех уровней; государственный контроль за средствами массовой информации и полицейский — за электронными сетями; последовательные ограничения деятельности негосударственной системы образования.

Этот перечень далеко не полон и его можно было бы продолжать. Речь идет о едином и достаточно последовательном процессе приспосабливания политической сферы к такому типу развития, при котором государство (власть) играет центральную роль в формиро-

вании (структурировании) экономических, политических и социальных отношений. Для характеристики этого типа развития я использую понятие "государственно-центричная матрица", разработанное на латиноамериканском материале¹. Термин "матрица" представляется мне более точным, чем "модель", поскольку указывает на среду, рамки, контекст, в которых это развитие осуществляется.

В России к концу 80-х годов государственно-центричная матрица развития казалась полностью исчерпанной. Это выражалось в многократно описанных процессах 60-80-х годов, приведших к утрате государством контроля за экономическим развитием (феномен "бюрократического рынка"), к становлению системы частных патрон-клиентских отношений, вовлекавших значительную часть населения в разветвленную систему обмена товарами и услугами на личной основе, помимо формальных каналов государственного распределения, к обветшанию механизмов социального и идеологического контроля государства за обществом. Если в сталинский период государство проявило достаточно высокую способность проникать в общество, регулировать социальные отношения и перераспределять ресурсы, то в 60—70-е годы разросшееся, неповоротливое и перегруженное функциями, оно все в меньшей степени было способно достигать поставленных целей и успешно осуществлять намеченные стратегии. Ключевая для данного типа взаимоотношений государства и общества проблема — управляемость общественным развитием — становилась все менее разрешимой. Это и явилось одним из факторов кризиса середины 80-90-х годов.

Перечисленные выше тенденции, свидетельствующие об очевидной "регенерации" центральной роли государства в последние три года, заставляют задуматься о том, действительно ли этот тип развития исчерпан. В какой мере может быть успешной попытка восстановить государственно-центричную матрицу в современных условиях глобализации, с одной стороны, и при нынешнем уровне открытости экономики и общества в России — с другой? Насколько совместим такой тип взаимоотношений государства и общества с декларируемым тем же режимом намерением осуществить либерализацию и модернизацию экономики? Насколько реалистично стремление части правящих групп сделать "восстановление государственности" и "усиление вертикали власти" рычагом экономической либерализации, другими словами, насколько вероятен успех "российского Пиночета"? Способно ли такое государство вновь интегрировать общество сверху на стабильной основе и на сколько-

¹ *Cavarozzi M. Beyond Transitions to Democracy in Latin America // Journal of Latin American Studies. 1992. № 6; Idem. Mexican Political Formula: Past and Present // Ed. L.M.Cook, K.J.Middlebrook, J.M.Horcasitas. The Politics of Economic Restructuring: State-Society Relations and Regime Change in Mexico. San Diego, 1995; Idem. Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del Estado al mercado en la Argentina. Buenos Aires, 1997.*

нибудь длительную перспективу? Какую роль в этом процессе играет политическая институционализация?

Начну с последнего вопроса, поскольку именно он является темой данной конференции. На мой взгляд, развернувшиеся в стране процессы можно характеризовать как *попытку институционализировать неправовые, частные, непубличные практики, в основе которых лежит главным образом сила*. Это ставит под сомнение саму применимость понятия "институты" в такой ситуации. При всей широте и расплывчатости данного понятия в него входят "систематизированные, общеизвестные, практически используемые и признанные формы (хотя не всегда формально утвержденные) взаимодействия социальных акторов, имеющие установку на поддержание взаимодействия в соответствии с правилами и нормами, которые так или иначе закреплены в этих формах"¹. С моей точки зрения, признаком и необходимым условием наличия институтов является определенная степень публичности, деперсонализации существующих правил игры, даже если они неформальные. В первую очередь это относится к политическим институтам. В политических исследованиях и в политической риторике последнего времени происходит неправомерное, на мой взгляд, расширение понятия "институт", его применение к системе частной власти, единственным действенным ограничителем которой выступают, говоря словами О'Доннелла, "оголенные, неинституционализированные властные отношения"². В современной России происходит ускоренный процесс распада, свертывания публичной сферы вообще и публичной политики в особенности. Политика, по сути дела, свелась к сфере управления, а государство является ареной деятельности соперничающих партикуляристских интересов, которые верховная власть стремится упорядочить в рамках исполнительных структур. Именно такая система частной власти, по-моему, ускоренно складывается в России в последние годы, под разговоры о диктатуре закона и вопреки распространенным надеждам на то, что В.Путин сможет деприватизировать российское государство.

Происходит адаптация формальных демократических институтов к нуждам этой системы. Выборы используются для ее легитимации, в то время как устраняется всякая неопределенность их результата. Как на федеральном, так и все в большей мере на региональном уровне их результат предопределяется согласованием частных интересов. Последнее время федеральная власть перешла к практике прямого навязывания кандидатов, отвечающих ее собственным интересам (выборы в Якутии, Северной Осетии, Ингушетии), с нарушением если не буквы, то духа закона о выборах. Представления о том, что, действуя таким образом, федеральные струк-

¹ О'Доннелл Г. Делегативная демократия // Пределы власти. 1994. № 23. С. 54.

² Там же. С 58

туры отстаивают общенациональные интересы, противопоставленные частным интересам региональных "баронов", на мой взгляд, не выдерживает критики. Степень "общности" интересов, защищаемых теми или иными силами, может быть определена не иначе, как на конкурентных выборах с открытым исходом. Складывающаяся система легитимации власти — фактическое назначение преемника президента или губернатора с его последующим плебисцитарным одобрением — закрепляет, как свидетельствует 70-летний опыт Мексики, частный характер власти. В этом, однако, и основа ее долгосрочной неустойчивости, поскольку выборы в данной ситуации перестают быть механизмом обезличенного, публичного согласования интересов правящих и господствующих групп, институтом чередования различных политических сил у власти.

Вторая тенденция, разрушающая формальные политические институты в России, это сращивание экономической и политической властей на личном уровне, персонализация единства власти и собственности как на федеральном, так и на региональном уровне. Опыт многих стран Латинской Америки показывает, что сформированные таким образом системы частной власти, ее региональные анклавов, обладают устойчивой способностью к самовоспроизводству, которая не трансформируется (или очень слабо трансформируется) даже в ходе действительно демократических преобразований¹. Серия региональных выборов последнего времени продемонстрировала отчетливую тенденцию движения России именно в таком направлении. Законодательное допущение переизбрания действующих губернаторов на третий и даже четвертый сроки закрепляет традиционную для России модель формально централизованной, но фактически частной власти, малопроницаемой для федерального правительства. Отсутствие эффективных институциональных каналов взаимодействия общества и государства, все большая закрытость центра для воздействия с периферии парадоксальным образом приводят к высокой степени фактической автономии местных центров силы². В этом же ряду — процесс институционализации преступных сообществ (общественно-политический союз "Уралмаш" в Екатеринбурге, блок "Наши" в Красноярске, тамбовская группировка в Санкт-Петербурге)³.

¹ Примером этого является власть клана Гимарайнш в штате Баия на северо-востоке Бразилии

² Эту же закономерность отмечают исследователи Латинской Америки. Характерное для ее стран сочетание сверхцентрализации с реальной независимостью и неподконтрольностью центру местной власти представляло собой прямую противоположность ситуации в Соединенных Штатах, где высокий уровень децентрализации принятия решений предполагал одновременно высокую степень проницаемости штатов для федерального правительства (*Eisenstadt S.N. Civil Society and Democracy in Latin America: Some Comparative Observations Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe // Universidad de Tel Aviv. 1993. Vol. 4. N 2. P. 32.*)

³ См. доклад В.Волкова на этой конференции

Складыванию вертикально структурированной системы частной власти способствует все более распространенная практика избирательного применения закона, выступающего орудием властного произвола. В случае с НТВ и ТВ-6 судебные инстанции выступили в качестве институционального прикрытия для осуществления личной воли высшего начальствующего лица, в "шпионских" делах Пасько и Сутягина — обеспечения партикуляристских интересов военных и органов безопасности.

Каковы шансы на успех попыток восстановить традиционную модель взаимоотношений государства и общества в постсоветской России? При ответе на этот вопрос также неизбежно напрашиваются латиноамериканские аналогии, тем более что чилийский опыт использования сильного авторитарного государства для осуществления последовательной экономической либерализации, несомненно, вдохновлял "интеллектуальную" часть истеблишмента, стоявшего за приходом В.Путина к власти. Пиночетовский вариант предполагал радикальную либерализацию экономики при жестком политическом контроле и концентрации доходов в руках технократии, предпринимателей и высших средних слоев. В России выбор в пользу такого варианта облегчается тем, что потребление большинства населения и так уже сведено к минимуму и не нужно употреблять вооруженное насилие для того, чтобы этого добиться. Необходимые меры — реформа образования, социального обеспечения, медицинского обслуживания и жилищного хозяйства — вряд ли вызовут организованный протест и менее того — социальный взрыв в современном российском обществе с его пресловутым терпением¹. Но на "чилийском" пути Россия столкнется с двумя основными проблемами. Первая — это слабость платежеспособного спроса для промышленности, работающей на внутренний рынок, и, следовательно, пределы для роста занятости. Чилийская модель в России, учитывая масштабы и сырьевую ориентацию ее экономики, приведет к гораздо большим масштабам социального исключения, чем в Чили. Маргинализованные экономические и социальные массивы будут, с одной стороны, постоянно воспроизводить этатистские модели поведения и требования, а с другой — будут столь велики, что потребуют таких расходов на содержание репрессивного аппарата, которые окажутся несовместимыми с моделью "минималистского" государства.

Вторая и главная проблема — это состоявшаяся в 90-е годы приватизация государства в России. Эффективная экономика по чилийскому образцу предполагает отделение власти от собственности. Сильное государство, создающее благоприятные условия для экономического развития, не может иметь собственных, частных

¹ Демонстрация в Воронеже, направленная против жилищно-коммунальной реформы, является по сути дела первым за последние годы организованным проявлением протеста, ставшим общезначимым фактом российской политической жизни

экономических интересов и быть коррумпированным, как российское. (Не случайно Чили является страной с наименьшим уровнем коррупции в Латинской Америке.) Приватизация в России настолько связана с государственной коррупцией, причем не только в качестве "первородного греха", но и функционально, что любая реальная, а не показательная, попытка отделения власти от собственности будет нести смертельную угрозу существующему режиму. Весьма скромные результаты борьбы с реальными олигархическими интересами, действующими внутри государственных структур, свидетельствуют, на мой взгляд, о тщетности надежд на то, что В.Путин сможет деприватизировать российское государство¹.

Путинский режим гораздо более близок типологически к мексиканской модели партии—государства. Ее важнейшие политические блоки уже воспроизведены полностью или частично в России. Это:

— передача власти действующим президентом назначенному преемнику;

— устранение неопределенности, связанной с выборами;

— функционирование президентской власти как автономной и самодостаточной силы, полностью господствующей и в политике, и в обществе;

— формирование партии власти, которая концентрирует и монополизирует все административные ресурсы, и поглощение, кооптация или политическая маргинализация всех остальных партий;

— полный контроль исполнительной власти над законодательной;

— вертикальный контроль федеральной исполнительной власти на региональном уровне;

— этатистский национализм в качестве идеологической основы режима и партии власти.

Мексиканская модель предполагала закрытую экономику с решающим участием государства в производстве и перераспределении части дохода в пользу массовых слоев. Ее воспроизведение в современной России потребует восстановления государственного контроля в стратегических, экспортных отраслях, иначе говоря, это будет не рыночная, а этатистская модель, которая приведет к закреплению единства власти и собственности, но с еще большей, чем сейчас, зависимостью собственности от власти. Интересы различных групп предпринимателей будут учитываться, но без прямого допуска их к процессу принятия решений. Такое развитие в России представляется гораздо более вероятным, чем развитие по чилийскому образцу. Однако оно мало совместимо с уже достигнутым уровнем открытости российской экономики и ее включения в гло-

¹ О глубине переплетения личных коммерческих интересов со служебными обязанностями красноречиво свидетельствуют биографии первых лиц государства, таких, как глава правительства М.Касьянов и руководитель администрации президента А.Волошин.

бальные процессы. В принципе "мексиканская" модель в России, предполагающая восстановление контроля государства над обществом и экономикой, возможна лишь в условиях относительной автаркии, что плохо согласуется и с экспортной ориентацией экономических элит, и с моделями потребления наиболее влиятельных в политическом отношении слоев населения.

Представляется поэтому, что шансы на возвращение к традиционному типу отношений государства и общества в современной России достаточно низки. Эти попытки, видимо, будут повторяться в силу инерции, каждый раз все с меньшей результативностью. Они, несомненно, будут означать потерянное историческое время, но в долгосрочной перспективе они несостоятельны, поскольку государство в России больше не обладает достаточными административными, политическими и идеологическими ресурсами для сколько-нибудь последовательного осуществления подобной стратегии. Оно слишком разложено изнутри доминирующими в нем партикуляристскими интересами. Однако государство в России по-прежнему претендует на роль единственного агента социальной трансформации. Общество в России пока не выработало собственных вариантов автономного развития, которые позволили бы ему перейти к собственно социальным, гражданским механизмам интеграции и, соответственно, строить свои отношения с государством на правовой основе.