



«Дети» Путина: кто будет править Россией после 2024 года?

Российские элиты в состоянии транзита в неопределенное будущее

ДЕНИС ВОЛКОВ, АНДРЕЙ КОЛЕСНИКОВ

КЛЮЧЕВЫЕ ВЫВОДЫ

- Главной заботой российского истеблишмента на период с 2018 по 2024 год является не модернизация страны, а обеспечение плавного и безопасного для политических, управленческих и бизнес-элит транзита власти.
- Принципиально важный момент в характеристике системы — высокая степень участия государства в экономических, политических, бизнес-процессах. Задача «гражданских» и технократических элит — сохранять систему в устойчивом состоянии, силовых — определять политическую и идеологическую рамку.
- Перемены не являются целью системы, но, поскольку спрос на них есть, они имитируются. Система пока в состоянии имитировать перемены, что среди прочего означает ее технократическое улучшение без изменения политического фундамента.
- Оба основных сценария — «Путин остается» и «Путин уходит, но оставляет преемника» — спокойно воспринимаются и принимаются большинством населения и элитами. Возможность любого сценария остается открытой. Не способные повлиять на ход событий, элиты готовы и дальше адаптироваться к изменениям в системе, ее стагнации и даже, как выразился один из респондентов, к ее «угасанию».
- Основным актором во всех процессах в России и главным работодателем является государство. Система управления строится на презумпции всезнания государства и его бюрократии и абсолютизации государственного контроля. Государству нужна новая технократическая элита, задача которой поддерживать приемлемый для политической системы уровень работоспособности. Базовая идея технократического транзита состоит в том, чтобы, не меняя (не укрепляя) институты



и не вводя политическую демократию, поменять лица во власти.

- Сторонники технократической мобильности уверены: назначения новых технократов на среднем уровне государственной пирамиды будут постепенно оказывать давление на назначения на верхнем уровне; кадры будут просачиваться вверх, постепенно повышая качество управления в целом.
- Основными лимитирующими элементами технократических изменений являются власть силовиков и обязательное согласование с ними всех назначений. Абсолютная политическая лояльность ключевых кадров важнее технократической эффективности, не говоря уже о модернизационных устремлениях. Фильтр политической лояльности остается основным.
- Важное ограничение технократического подхода респонденты видят в том, что чиновники-технократы ответственны в первую очередь перед федеральным центром, а не перед гражданами. Такой механизм подконтрольности нередко ведет к «культу отчетности» и формальному достижению заданных целей.
- Содержательная модернизация замещается цифровизацией как технократической сверхзадачей, а значит, «цифра» едва ли станет зоной и драйвером модернизационного и кадрового прорыва.
- Возможны ли изменения к лучшему? Опрошенные инвесторы и предприниматели едины во мнении: нет. С точки зрения инвесторов, главными проблемами являются негативный имидж России и отрицательное влияние силовиков на бизнес-климат.
- У бизнеса, как отечественного, так и иностранного, нет серьезных мотивов верить в модернизационные устремления государственных элит. Цита-

та из экспертного интервью: «Успешный бизнес тот, который избежал внимания государства, в том числе господдержки».

ПРЕДИСЛОВИЕ

«Почему вы считаете, что 2024 год какой-то особый и всё изменится? Не вижу причин каким-то образом его выделять», — сказал нам один из наших респондентов, вовлеченных в серьезные политико-управленческие процессы. Он имел в виду, что система, которая сложилась за двадцать лет правления одного и того же человека, вряд ли изменится — с ним или без него. К тому же мнению склонялись многие из наших собеседников, у которых мы выясняли, как переживут элиты — управленческие, политические, предпринимательские — период транзита в год окончания срока президента Владимира Путина.

И тем не менее есть многочисленные сценарии, ожидания, надежды, связанные с 2024 годом. Не говоря уже о том, что до него надо дожить. Управленцам — удержать страну от катаклизмов и улучшить ее жизнь в соответствии с новыми установками. Политикам — сохранив лояльность первому лицу, сохранить себя. Бизнесменам, отечественным и иностранным, — попытаться развивать свое дело в условиях усиления государственного вмешательства в экономику, или уйти из бизнеса, или уехать из страны.

Осенью 2018 и весной — летом 2019 года мы провели две серии экспертных интервью с людьми, которые в той или иной мере обеспечивают обучение технократических элит (курсы, лекции, программы подготовки, консультирование лиц, принимающих решения), изучают эти элиты, а также наблюдают эти процессы с точки зрения бизнеса. Все наши респонденты так или иначе вовлечены в переход страны из политического цикла 2018–2024 в период после президентских выборов: кто-то — непосредственно участвуя в нем, иные — как сторонние и включенные наблюдатели¹.

Никто из наших собеседников не питал иллюзий относительно готовности высших должностных лиц государства (назовем их суперэлитой) к демократизации политической системы, либерализации экономики и в целом к модернизации государства и общества. Но никто и не рисовал апокалиптических сценариев революции или развала страны из-за неэффективности построенной за 20 лет системы государственного капитализма и политической автократии.

Элиты, не способные повлиять на ход событий, готовы и дальше адаптироваться к изменениям в системе, ее стагнации и даже, как выразился один из респондентов, к ее «угасанию». Собственно, одна из задач управленческой элиты состоит в том, чтобы, не меняя политическую рамку и политические основания системы, продлить это «угасание» и (или) все-таки обеспечить приемлемый уровень развития, прежде всего социально-экономического.

От новых технократизированных элит не требуется участие в процессе принятия собственно политических решений — в области «геополитики», внутренней и внешней политики. Их дело — поддерживать приемлемый для политической системы уровень потребительского оптимизма, помогать режиму избегать чрезмерного социального напряжения, а также решать повседневные проблемы — то есть обеспечивать высшему политическому классу нормальный социальный фон для дальнейшего правления в рамках государственного капитализма. Отчетность исключительно перед «верхами» — отнюдь не перед гражданами.

Технократизация — это инструмент проведения такой политики. Дигитализация, цифровая трансформация — заменители модернизации во всех сферах жизни, субституты демократизации и либерализации. Наблюдающийся акцент на региональной политике — вполне естественное стремление в столь большой стране, как Россия, обеспечивать равномерно распределяемый приемлемый уровень социально-политических настроений и экономического развития.

Целеполагание здесь сугубо прагматическое, измеряемое контрольными цифрами (не всегда четко верифицируемыми, взятыми «с потолка») и КРІ (показатели достижения успеха, от англ. *Key Performance Indicator*).

Инструментально этот подход проявляет себя, например, в технологии реализации национальных проектов, своего рода заменителей советских пятилетних планов. Институты демократии при проведении такой политики не нужны, а вместо институционального подхода (использование институтов демократии и рынка) применяется подход «проектный», технократический.

Путинская система нащупывает точки сохранения социального и политического равновесия до конца политического цикла и далее. Основным актором и главным работодателем является государство. Система управления строится на презумпции всезнания и всемогущества государства и его бюрократии, на абсолютизации государственного контроля (отсюда пристальное внимание к целевому расходованию средств и попытки избирательной борьбы с коррупцией). Государство приходит во все сферы, его интервенции в экономику становятся основным стимулом роста, оно строит параллельное гражданское общество, отзеркаливая низовые инициативы и «перекупая» гражданских активистов, предлагая им государственные гранты и — одновременно — список ограничений в поведении. Поглощая и втягивая в себя гражданский сектор, государство старается контролировать и частный бизнес: всё сколько-нибудь живое в предпринимательской сфере вынуждено как минимум учитывать государственный интерес в своей работе или прямо сотрудничать с бюрократией. Симптоматичным примером может служить фактическое принуждение бизнеса к участию в реализации нацпроектов — программах развития страны, утвержденных указом президента в мае 2018 года².

Эти процессы обусловлены прежде всего политической рамкой, которая предопределяет *все* модели по-



ведения *всех* политических, управленческих, социальных групп.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ РАМКА ТРАНЗИТА ЭЛИТ

Главная забота российского истеблишмента на период 2018–2024 годов — не модернизация страны, а обеспечение плавного и безопасного для политических, управленческих и бизнес-элит транзита власти. А значит, *изменения не затронут* политические основания системы — централизованной и государственно ориентированной, авторитарной и в высокой степени персоналистской.

Разговор о транзите системы, ее выживании после 2024 года — это и оценка механизмов передачи власти. Возможность ухода Путина зависит от того, удастся ли в ближайшие четыре с половиной года найти схему транзита, безопасную как лично для него, так и для базовых оснований режима. Под транзитом мы необязательно понимаем уход Путина или «переход к демократии». Речь идет и о передаче власти в принципе, в силу требований Конституции. Без изменений — политических или экономических — система обречена на быструю или медленную эрозию, но наши респонденты убеждены, что Путин ничего фундаментально менять не будет. И все их ожидания связаны с ответом на вопрос о том, до какой степени глава государства готов (или не готов) изменить систему, чтобы она осталась хотя бы в какой-то степени работоспособной.

Нынешний российский политический режим нащупал свою идентичность: консервативные ценности, имперское сознание, милитаризация, антизападничество, особый путь на базе мифологизированных представлений об истории, память о Великой Отечественной войне как основной клей нации и метод легитимации власти (согласно социологическим исследованиям это единственное событие, которое объединяет нацию; его же использует Путин для поддержания своего имиджа наследника Победы)³. Можно считать, что это и есть государственная идеология, вокруг которой сложил-

ся консенсус и элит, и масс. Однако неэффективность социально-экономической модели порождает спрос, пусть и крайне неопределенный, на изменения.

Перемены не являются целью системы, но, поскольку спрос на изменения есть, власти их имитируют. Например, цифровизация выдается за модернизацию, или же анонсируется идея «прорыва» — без всяких на то стимулов и даже уточнения, что это такое. Пока еще система в состоянии имитировать перемены (что среди прочего означает ее технократическое улучшение без изменения политического фундамента), которые не сопровождаются существенными изменениями в ней самой. Во всяком случае такой точки зрения придерживается большинство наших респондентов: процесс имитации может оказаться вполне управляемым и приемлемым как для элит, так и для обычных людей. Можно спорить о том, не стало ли «путинское большинство» в результате экономической стагнации суммой политических меньшинств и не размывает ли это национальный консенсус. Но пока система способна справляться с проявлениями социального недовольства (пусть всё чаще и методами репрессий, а не пропаганды и кооптации соперников⁴) и удерживаться в состоянии относительного политического равновесия.

Что касается самой техники передачи власти, то для Путина, конечно, важно найти к 2024 году такую же фигуру, какой он был сам для Бориса Ельцина, — в случае если президент решит уйти со своего поста, не утратив при этом привилегированного положения национального лидера, отца-основателя системы. Но для обеспечения устойчивости самой системы еще важнее сохранить «путинизм», то есть продолжение авторитарной, изоляционистской и дирижистской политики в отсутствие Путина. Причем на более долгий срок, чем держался, например, сталинизм (тоталитарные и репрессивные практики в том виде, в каком они существовали до XX съезда КПСС в 1956 году) после смерти Сталина. Впрочем, в российской истории, да и не только российской, особенно если речь идет об авторитар-

ных и тоталитарных режимах, уход самого лидера с формальных постов или его кончина неизбежным образом размывали фундамент политической системы. Поэтому задача президента — «уйти, не уходя», так чтобы заложить основы дальнейшего выживания «путинизма-после-Путина».

Принципиально важный момент в характеристике системы — высокая степень участия государства в экономических, политических, бизнес-процессах. Задача гражданских элит (то есть и либеральных, и чисто технократических, без идеологической окраски) — сохранять систему в устойчивом состоянии.

Задача силовых элит — определять:

- идеологическую рамку — культивировать национализм, имперскую идеологию и политику (аннексия Крыма), противостояние Западу, традиционализм, психологию осажденной крепости, самоизоляцию, в том числе экономическую (в пользу импортозамещения и интенсивного вмешательства государства в экономику);
- внутри- и внешнеполитическую линию — перенаправлять основные финансовые потоки в свою сторону, торгуя угрозами, которые только они якобы способны предотвратить.

Это та модель, которая должна, в представлении силовых и идеологических элит (прежде всего из администрации Кремля), пережить 2024 год.

При формировании правительства РФ весной 2018 года Дмитрий Патрушев (сын Николая Патрушева, входящего в ближний круг Владимира Путина) получил пост министра сельского хозяйства. До этого казуса сыновья ключевых представителей ближнего круга Путина получали высокие посты в госбанках и госкорпорациях (сыновья Николая Патрушева, Сергея Иванова, Сергея Кириенко, Дмитрия Рогозина, Александра Бортникова, «династии» Ковальчуков и Ротенбергов)⁵. Это своего рода саморазобла-

чение высшего политического класса, «обнажение» механизма коллективного преемничества: в 2024 году поколение сыновей соратников Путина получит в наследство часть страны в виде активов, существующих в системе, где «власть равна собственности». Наряду с нормальными механизмами передачи частной собственности по наследству формируется схема передачи по наследству государства как актива, причем в рамках всего нескольких десятков семей.

Конечно, речь идет не о всей стране, но о весьма важных и дорогих фрагментах собственности. Главная проблема для такого транзита «суперэлит» состоит в том, что *«сращенную с государством собственность по наследству передать невозможно»* (цитата из экспертного интервью): если отцы выпадают из системы власти, то сыновья перестают быть успешными бизнес-лидерами. Иными словами, всё зависит от сохранения контроля над политической властью. Политическая «семья» предыдущего президента Бориса Ельцина сохранила по крайней мере возможности для относительно спокойного и безбедного существования, но масштабы «наследства» «семьи» Путина, если мерить их должностями, недвижимостью, активами, несравнимо более значительны.

Соответственно, высшая элита заинтересована в преемственности политической власти потому, что это обеспечивает преемственность экономической власти. Только в этом случае удастся сохранить модель «власть = собственность» и после 2024 года.

Согласно гипотезе Ивана Крастева «Путин убежден в том, что Россия нуждается не в одном преемнике, как это было при Борисе Ельцине, а в поколении-преемнике. Он видит предстоящий транзит как переход власти от его поколения к «путинскому поколению», включающему в себя «политиков, вступивших в эпоху зрелости в течение путинского правления и испытавших его влияние»⁶. Тем не менее в персоналистской системе чрезвычайно важна фигура именно преемника, символизирующего вертикаль власти. Иначе преемственность системы остается под



вопросом. А вот обеспечить *механизм* преемственности должны управленцы сравнительно нового типа — технократы.

Путин может стать преемником самого себя в том случае, если он не найдет достойного наследника или наследников. Пока не в его интересах раскрывать механизм транзита-2024, ведь в этом случае он рискует оказаться «хромой уткой» и элиты переориентируются на другую политическую фигуру (или фигуры). Если президент уйдет, преемником Путина могут стать система, созданная им, и его политические «дети». В первые годы после смерти Сталина, несмотря на то что советская система стала менее жестокой и более рациональной, образ вождя оставался символом советской власти, от которого новые руководители страны поначалу опасались отказываться. Вопрос, сколько может просуществовать «путинизм-без-Путина», остается открытым. Но исторический опыт показывает, что такие периоды вряд ли могут длиться годами.

Очень многое, в том числе и выбор механизма преемничества, будет зависеть от массовых настроений, которые сложатся к 2022–2024 годам. От отношения к Путину и к власти в целом. От работоспособности модели, в центре которой находится Путин не как человек, несущий главную ответственность за плохое управление, а как институт и символ, «царь и бог», единственный хранитель российской идентичности и самой страны.

На выборах 2018 года ролевые функции президента и национального лидера (символа страны) совпали. Главный вопрос выборов 2024 года — будет ли достаточно для устойчивости системы, чтобы за Путиным сохранилась одна лишь роль национального лидера и символа России, или все-таки для обеспечения преемственности режима он должен будет сохранить за собой пост президента? Это разные вещи; стоит напомнить, что ближе к концу президентства Медведева его рейтинги сравнивались с путинскими⁷ и для сохранения прежнего веса Путину уже не хватало по-

зиции премьер-министра. Оказалось, что президент России как институт (кто бы ни заполнял эту вакансию) может быть важнее и главнее Путина как политика и национального лидера. Возможно, поэтому и произошла рокировка 2011 года, вернувшая Путину пост президента. Система при этом тоже сохранилась и даже ужесточилась.

После возвращения Путина на пост президента в 2012 году опросы общественного мнения стали показывать, что именно на него люди возлагают ответственность не только «за всё хорошее», как это было раньше, но и «за всё плохое». В октябре 2018 года 61 % респондентов «в полной мере»⁸ возлагали на президента ответственность за проблемы страны, еще 22 % возлагали ответственность «в некоторой мере». Пока рейтинги первого лица оставались сверхвысокими, люди были склонны оправдывать главу государства. «Он хотя бы работает», «проблемы настолько серьезны, что даже Путин с ними не справляется», — говорили люди на фокус-группах. Но по мере снижения рейтингов, которое произошло в 2018 году на фоне падения уровня жизни и объявления пенсионной реформы (рейтинг одобрения деятельности президента снизился с 82 % в декабре 2017 года до 64 % в январе 2019 года), голосов в оправдание президента заметно поубавилось. *Недовольство ситуацией в стране и работой самого президента перестало быть маргинальной позицией.*

Удерживать президентские рейтинги от дальнейшего заметного падения помогают отсутствие политической конкуренции и контроль государства над основными телеканалами. Искусственно созданная, зашитая в саму конструкцию российской политической системы безальтернативность Владимира Путина — один из основных инструментов поддержания легитимности власти. Сегодня безальтернативность выражается в том, что снижение рейтингов президента не сопровождается ростом общественного доверия ни к каким другим политикам. Если пару лет назад на фокус-группах люди объясняли свою поддержку Путина тем, что он чего-то достиг («заставил Запад

уважать страну», «вытаскивает Россию» из «пропасти», в которую государство скатилось в 1990-е годы, и пр.), то сегодня всё чаще звучат ответы в духе 2012 года: «Если не Путин, то кто?» Такие же настроения звучат в опросах общественного мнения: до 43 % россиян объясняют доверие населения Владимиру Путину именно тем, что «люди не видят никого другого, на кого еще они могли бы положиться». И это самый высокий показатель с 2001 года, когда такой вопрос был задан впервые⁹.

Общая тенденция к снижению легитимности власти уже начала сказываться на позициях «Единой России». Сразу после присоединения Крыма в 2014 году рейтинг партии власти вырос вдвое — с 25 до 50 % от общего числа населения. Сегодня он опустился ниже 30 %¹⁰. Региональные выборы 2018 года, на которых партия власти уступила позиции в нескольких регионах, показали, что она стала терять свое монопольное положение. А значит, получение единороссами конституционного большинства на парламентских выборах в 2021 году остается под вопросом. Вероятно, поэтому анонсированная председателем ЦИК Эллой Памфиловой либерализация избирательного законодательства натолкнулась на противодействие «Единой России» и провалилась¹¹. (Не говоря уже о нарушениях прав избирателей в ходе кампании по выборам депутатов Мосгордумы, что привело летом 2019 года к протестам в Москве.) От контроля власти над парламентом и наличия у «Единой России» конституционного большинства будет во многом зависеть характер транзита 2024 года. По всей видимости, Кремль намерен этот контроль сохранить.

При этом в общественном мнении проблемы 2024 года не существует. Более половины российско-го населения сегодня по-прежнему хотели бы, чтобы после истечения нынешнего президентского срока Владимира Путина он и дальше оставался на посту президента страны. Это в полтора раза больше, чем в 2012 году (хотя даже при тогдашнем уровне поддержки и на фоне массовых общероссийских протестов Владимир Путин всё равно выиграл бы выборы

в первом туре). И, несмотря на снижение рейтингов после проведения пенсионной реформы, готовность голосовать за Владимира Путина сегодня больше, чем восемь лет назад (40 % россиян в июле 2019 года против 31 % в ноябре 2011 года)¹².

О том же говорят результаты фокус-групп, проведенных Левада-Центром в конце апреля 2019 года¹³. Респонденты обсуждали в основном два главных сценария: либо президент никуда не уходит и переизбирается, либо уходит и назначает себе преемника. Приверженцев первого сценария много как среди сторонников, так и среди противников Путина. Многие респонденты либо не догадываются о существовании каких-либо конституционных ограничений для выдвижения Путина на новый срок, либо, что более вероятно, не принимают их всерьез. Участие действующего президента в очередных выборах многими воспринимается как нечто само собой разумеющееся.

В случае ухода Владимира Путина с президентского поста наиболее вероятным сценарием, по словам респондентов, оказывается назначение преемника. При обсуждении возможных кандидатур на фокус-группах чаще всего звучит имя Дмитрия Медведева. Он хотя и не самый популярный после Путина политик, но уже был в президентском кресле, а сейчас занимает пост премьер-министра, поэтому в глазах людей оказывается наиболее вероятным кандидатом на президентскую должность. Вслед за Медведевым называют политиков в соответствии с рейтингом доверия¹⁴. Чаще других звучит имя министра обороны Сергея Шойгу, реже — главы МИДа Сергея Лаврова, мэра Москвы Сергея Собянина и коммуниста Павла Грудинина. Всё это кажется несколько странным, но таково массовое общественное мнение, которое обладает очень серьезной инерцией.

Многие считают, что преемником станет человек, которого, по словам респондентов, мы не знаем или не замечаем, так как он сегодня не находится на первых позициях. Респонденты ссылаются на недавнюю



историю: ни Путина, ни Медведева до их назначения в преемники тоже никто всерьез не рассматривал. А значит, и на этот раз может быть так же: за год до выборов появится человек, абсолютно новый, «не приевшийся». Это обязательно будет «приличный», «достойный» человек, которого нам «подберут». По мнению респондентов, им может стать выходец из спецслужб или военный и, конечно, человек с опытом государственного управления — губернатор, региональный руководитель или некий «государственный советник». Поддержка Путина непременно сыграет преемнику в плюс — так думают даже те, кто не поддерживает нынешнего президента, но признает его популярность у большей части населения.

Оба основных сценария — «Путин остается» и «Путин уходит, но оставляет преемника» — сегодня воспринимаются большинством населения спокойно, люди готовы принять любой из них. А значит, возможность любого варианта остается открытой.

Эффективное политическое управление руководителям разных уровней видится как технократическое. Примерно как в Москве у Сергея Собянина. Однако следует учитывать, что столица по сравнению с другими регионами имеет гигантские финансовые ресурсы, а демонстрация достижений обесмыслилась непонятными для москвичей бесконечными ремонтными работами, вызывающими подозрения в странном расходовании средств. «Технократический», а лучше сказать, авторитарный подход к выборным кампаниям оправдал себя в глазах власти в 2018 году, когда прошли выборы мэра Москвы — без допуска оппозиционных кандидатов и по сценарию своего рода маркетинговой кампании бренда «Собянин». Но тот же подход полностью провалился в ходе кампании по выборам в малозначачий в условиях столичного «просвещенного авторитаризма» орган — Московскую городскую думу: массовый отказ в регистрации оппозиционным кандидатам спровоцировал мощные массовые политические протесты. Люди протестовали против циничного пренебрежения их конституционным правом избирать и быть избранными. Ответом

стали масштабные репрессии. Мэр-технократ не смог сохранить политическое спокойствие и низкий уровень социального напряжения во вверенном ему регионе. Чистая технократия без демократии оказалась в результате неэффективной. Трудно назвать «технократом» Александра Беглова, который был назначен и. о. губернатора Санкт-Петербурга именно в политической, лоялистской логике, хотя считалось, что ему можно создать имидж «хозяйственника». Но именно как «технократ» этот ставленник Путина, не обладающий способностью вести диалог с гражданами, и провалился, что, впрочем, не помешало ему быть избранным губернатором второго по значимости города страны.

И тем не менее власть по-прежнему не видит иных вариантов транзита элит, кроме технократического. Рассмотрим его основные свойства.

ТЕХНОКРАТИЧЕСКИЙ ТРАНЗИТ: ОСНОВНЫЕ СВОЙСТВА

Есть разные способы решения проблем страны и регионов в рамках технократического подхода. Один из них — поиск новых лиц, нового человеческого капитала. Другой — радикальные технологические изменения. Для кого-то они заменитель модернизации, для тех же, кто действительно хотел бы более эффективного управления, это метод борьбы с коррупцией и улучшения работы государственных сервисов. Во втором случае идеалом, по оценке некоторых респондентов, является максимальная автоматизация функций и сервисов. Как выразился один из участников наших экспертных интервью, «спасти» страну от коррупции и неэффективного государственного управления может «отсутствие человека», то есть оцифрованная функция.

Технократы призваны обеспечить техническое, беспрекословное и по возможности профессиональное исполнение и проведение в жизнь решений, принятых на политическом уровне. Сегодня это в первую очередь реализация национальных проектов соглас-

но «майскому указу» Владимира Путина 2018 года (план приоритетного, прежде всего государственного финансирования 13 направлений развития экономики и социальной сферы), проведение политики федерального центра в регионах губернаторами-«варягами». Наши эксперты-респонденты видят цель этой стратегии в унификации управленческих практик и усилении контроля центра над регионами и местными элитами. В идеале у исполнителей-технократов не должно быть своего мнения, своей индивидуальности, своей повестки. Они должны быть легко заменяемы. У них не может быть иной лояльности, кроме как по отношению к федеральному центру. Чиновников-технократов готовят на специальных программах повышения квалификации, таких как Высшая школа государственного управления РАНХиГС¹⁵, всероссийский конкурс управленцев «Лидеры России»¹⁶, Московская школа управления «Сколково»¹⁷, Агентство стратегических инициатив¹⁸. Для оценки работы новых государственных служащих разработаны специальные показатели эффективности — пресловутые КРП¹⁹.

Модель формирования новой, качественной бюрократии, как следует из интервью с нашими респондентами, в идеале предполагает, что у новых управленцев будут длинный горизонт принятия решений (длиннее шестилетнего политического цикла) и высокий уровень социальной ответственности. Речь идет не столько об омолаживании элиты, сколько об изменении ее типа: это должны быть люди с ценностным профилем — образованные, модернизационно настроенные. В системе время от времени такие появляются; для них важны не только карьера и исполнение поручений руководства в срок, но и реализация проектов, пусть и локальных и не политических (связанных с внедрением новых технологий, отладкой процессов управления, устранением острых социальных проблем). Отчасти технократизации способствуют задачи, которые ставятся в нацпроектах. Технократизация — заместитель модернизации, невозможной политически.

Базовая идея технократического транзита (саму его идею связывают, прежде всего, с главой администра-

ции президента Антоном Вайно и его первым замом Сергеем Кириенко) состоит в том, чтобы, не меняя (укрепляя) существующие институты, не вводя политическую демократию, поменять лица во власти. Как сказал один из участников наших интервью, если нет возможности менять институты, можно попросить повысить качество управления и бюрократии и поменять «лица».

Искать новые механизмы возгонки технократических кадров приходится по ряду причин. Это и запрос на справедливое, а значит, эффективное управление, и плохая работа социальных лифтов, которые практически остановились, и — в то же время — дефицит качественных управленцев (административный уровень директоров департаментов министерств, заместителей министров, региональных руководителей).

Сторонники технократической мобильности уверены в том, что назначения на среднем уровне государственной пирамиды будут постепенно оказывать давление на назначения на верхнем уровне; кадры станут просачиваться вверх. Конечно, до определенного уровня, где уже действуют политические ограничения (финалист «Лидеров России» не может вот так запросто быть назначен министром обороны или выдвинут в губернаторы Санкт-Петербурга). Однако эти кадры могут быть назначены на пост начальника департамента, заместителя министра или губернатора в не самый важный регион страны²⁰. По логике тех, кто занят проектами, схожими с «Лидерами России», такой механизм способен сделать систему более эффективной.

При всех ограничениях, заложенных в программу технократического обновления кадров, регулярные механизмы селекции и обучения, по мнению наших респондентов, помогают постепенно повысить квалификацию чиновников-технократов, расширяют их понимание ситуации в стране. К обучающим программам привлекаются лучшие российские эксперты по экономике, географии, социальным наукам; мероприятия часто завершаются свободным обменом



мнениями между участниками и лекторами. Даже вызывающие усмешку у некоторых наблюдателей тренинги, в ходе которых участники ложатся под БТР, являются калькой с передовых западных командообразующих тренингов²¹. В процессе обучающих мероприятий участники обмениваются опытом, у них формируются межличностные горизонтальные, не кланового характера связи и некоторое подобие корпоративной идентичности.

Однако эти положительные стороны программ, по мнению экспертов, являются сегодня скорее побочным продуктом обучения, чем главной целью. Кроме того, как отмечают некоторые лекторы, у которых мы брали интервью, иногда они сталкиваются с недоуменной и даже прямо враждебной реакцией слушателей — будущих губернаторов и министров, вице-губернаторов и заместителей министров. Правда, это скорее меньшинство аудитории, которое можно определить как «лояльных карьеристов». Для такого рода чиновников, по мнению одного из наших респондентов, характерны «слабое знание экономики, нелюбовь к плохим новостям, неудовольствие в связи с критическими оценками ситуации».

Новых управленцев можно сравнить с генерал-губернаторами в имперской модели дореволюционной России. Но важно понимать, что это кадры для управления рентной частью экономики. Их задача — не развитие, а сохранение фундаментальных основ режима и поддержание жизнеспособности властной системы.

Технократ нового типа — это необязательно молодой человек тридцати или сорока с чем-то лет, энергичный, в хорошем костюме и в очках. Люди, назначаемые на высокие должности в федеральной и региональной иерархиях, очень разные. Наши респонденты выделяли несколько типажей. Например: ломающие через колено (идущие на конфликт с местными элитами); оптимизаторы (классические технократы, например 40-летний Максим Решетни-

ков, губернатор Пермского края); распределители ресурсов (люди из бизнеса, существующего за счет связей с государством, например Олег Кожемяко, губернатор Приморья, выходец из рыбного бизнеса); политические назначенцы (например, и. о. губернатора Санкт-Петербурга Александр Беглов, человек Путина). Кто-то из них пытается разрушить систему регионального управления: применяет, по выражению одного из респондентов, «солдафонскую модернизацию», включая полную смену команды. Иные просто выполняют указания высшего руководства. Среди новых технократов есть и фронтмены, прикрывающие тот факт, что регионом управляет госкорпорация (например, Алексей Дюмин, губернатор Тульской области — региона, где «рулит» корпорация «Ростехнологии»). Некоторые из них умеют договариваться и искать компромиссы.

При этом примерно треть назначенцев в регионах — «парашютисты», они же «варяги», пришельцы со стороны. Возможны многочисленные провалы новых назначенцев — значит, по замечанию одного из экспертов, «придется их менять в следующем цикле назначений».

Путин не против использования механизмов современной управленческой мобильности и даже встречается время от времени с «новыми управленцами»²². Однако, судя по всему, он не считает эти механизмы селекции кадров основными; сама их реализация сильно зависит от наличия или отсутствия тех или иных персоналий во власти. Например, «Лидеры России», по мнению наших респондентов, это личный проект Сергея Кириенко. Любое модернизационное усилие является персонифицированным, зависит от заинтересованности тех или иных лиц или структур. Вот характерная цитата из экспертного интервью: «Государство — это абстракция. Главное — это люди». (Примеры эффективного взаимодействия государства и обучающих структур: подготовка в Московской школе управления «Сколково» кадров для моногородов, подготовка там же главных врачей больниц.)

Политический уровень назначений остается прерогативой президента и его ближнего круга, куда обученные по новой системе технократы попасть не могут. Симптоматично, что до определенного момента эффективность руководителя президент связывал в буквальном смысле с близостью к его телу. Поэтому на высокие должности назначались офицеры службы охраны или глава службы протокола (Антон Вайно, глава администрации президента)²³. Среди назначенцев немало людей с опытом работы в силовых структурах: им президент особенно доверяет.

В случае России основной лимитирующий элемент, которым являются власть силовиков и согласование всех назначений с силовиками, никуда не исчезает и не исчезнет. Абсолютная политическая лояльность важнее технократической эффективности, не говоря уже о модернизационных устремлениях. Фильтр лояльности — основной. Компромисс силового, оно же идеологическое, крыла власти с гражданскими элитами теоретически достижим, а практически едва ли реализуем: силовики назначают на важнейшие позиции кого хотят и из числа тех, кто прошел их селекцию.

Почему фильтр лояльности так важен? Управление осуществляется вручную (и нередко с низкой эффективностью) из-за страха утратить политический контроль над ключевыми позициями. Характерным примером отказа от технократической селекции, не говоря уже о демократической, в пользу целиком лоялистской стал уже упомянутый случай, когда претендентом на чрезвычайно важный пост губернатора Санкт-Петербурга был выбран Александр Беглов.

Иной раз и самим потенциальным назначенцам не очень хочется участвовать в гонке за высокие позиции во власти. Вот основные причины, по которым технократы могут отказаться от назначений:

- негативное восприятие государственных чиновников населением;

- политическая неустойчивость высоких позиций с неопределенными критериями эффективности работы (несмотря на наличие КРІ, вряд ли при реальной оценке качества работы на них обращают серьезное внимание) — отсюда страх потерять и высокую должность, и репутацию;
- проблема с потолками зарплат: они уступают аналогичным позициям в бизнесе;
- ограничения во владении собственностью;
- проблемы с декларированием доходов и т. п.

Некоторые наши респонденты называли и ограничения в достижении результатов из-за избыточного регулирования, это тоже дестимулирует управленцев.

В чем состоит фундаментальная проблема технократического подхода? Об этом писал Уильям Истерли в своей книге «Тирания экспертов»: «Движимые технократической иллюзией эксперты в области развития неосознанно придают легитимность и широкие полномочия государству как субъекту, призванному реализовать технические решения <...> Ловкость рук, акцентирующая внимание на технических решениях при одновременном сокрытии нарушений прав реального человека, является моральной трагедией современного развития»²⁴.

Важный изъян технократического подхода эксперты видят в том, что чиновники-технократы ответственны в первую очередь перед федеральным центром, а не перед гражданами: такой механизм подконтрольности нередко ведет к «культу отчетности» и формальному выполнению заданных целей и индикаторов. Оценка эффективности на основании целевых показателей и КРІ, иной раз сформулированных без всякой связи с реальностью, несет риск формализма, подгонки результата под заданные параметры, приписок. (Цитата из интервью: «*Это приоритет отчета перед развитием*».) Чиновникам важнее вовремя отчитаться перед вышестоящим начальством, сохра-



нить свою позицию во власти или переместиться на новое место работы, нежели решить проблему. В краткосрочной перспективе такой подход может быть эффективным, но в долгосрочной чреват проблемами, так как не учитывает интересы обычных людей и региональных элит, повышает напряжение внутри самой управленческой системы. Такого рода проблем меньше в бизнесе: многие управленцы нового типа предпочитают социальную мобильность в предпринимательской среде, включая крупные компании, пусть и связанные с государством, но не обставленные большим числом фильтров и ограничений.

Базовые способы рекрутирования в управленческие элиты — личная лояльность Путину; профессионализм в сочетании с фильтром лояльности (например, у представителей финансово-экономического блока правительства); соблюдение интересов кланов, семей, групп, корпораций, покровительствующих назначенцу, — не способствуют росту эффективности.

ЦИФРОВИЗАЦИЯ В КОНТЕКСТЕ ТРАНЗИТА ЭЛИТ: ГОСПЛАН 2.0

Цифровизация, на которой российские власти делают акцент в последние годы, стала своего рода знаменем модернизационных усилий государства. Была запущена национальная программа (нацпроект) «Цифровая экономика Российской Федерации»²⁵. Это естественно, ведь характер коммуникаций изменился во всей экономике.

Переход к «цифре» неизбежен, ровно поэтому, например, телевидение переводится с аналогового на цифровое вещание. Однако в России цифровую трансформацию понимают в большей степени как автоматизацию процессов и услуг — новые сущности не создаются. По сути своей задача автоматизации инфраструктуры технократическая, а не содержательная. Остается вопрос, для чего это делается.

Накоплены базы открытых данных (в том числе в здравоохранении, образовании, ЖКХ). Теорети-

чески такие базы стимулируют развитие новых бизнесов, на которые есть спрос. Сферы, где открытые данные критически важны, — это те же ЖКХ, образование, здравоохранение, экология: здесь они меняют потребительское и бизнес-поведение. Однако встает, в частности, вопрос сохранности этих данных, проблема условий их продажи. Необходимо новое регулирование, отмечают эксперты. Все эти процессы требуют подготовки других кадров, появления новых компетенций. Связанная проблема: удастся ли удержать квалифицированных профессионалов, получит ли их бизнес? Будут ли новые люди более независимыми, эмансипированными и самостоятельными (это побочный, незапланированный продукт цифровизации)? Или же на выходе страна получит работников-роботов, а также тотальный контроль в духе антиутопий, цифровой тоталитаризм.

Одна из ключевых проблем, свойственная, как мы отмечали, технократическому подходу в принципе, — персонифицированность инициатив, связанных с конкретными чиновниками, которые видят в цифровизации основу модернизационных усилий. Среди них Алексей Кудрин, Сергей Кириенко, Максим Акимов — вице-премьер, курирующий цифровизацию, Константин Носков — министр цифрового развития, связи и массовых коммуникаций. А кроме того, часто упоминавшийся респондентами бывший министр открытого правительства Михаил Абызов, арестованный в 2019 году в связи с обвинениями в финансовых преступлениях. История с Абызовым создает не слишком благоприятный фон для транзита элит в целом. Сравнительно молодые и динамичные управленцы по разным причинам могут оказаться уязвимы, в том числе и с точки зрения уголовного закона: репрессии уже давно стали механизмом контроля элит²⁶.

В централизованной и авторитарной политической системе все сигналы идут сверху. И единственным «модернизационным» сигналом в обстоятельствах сегодняшней России оказывается цифровизация. Больше того, реальная модернизация страны, которую власть считает политически опасной, замещает-

ся цифровой трансформацией, измеряемой технологическими КРІ.

В России IT-индустрия поначалу динамично развивалась именно в рыночном секторе. Потом она была замечена государством, начавшим подминать отрасль под себя. Это повлекло за собой «суверенизацию» IT-индустрии: государство поставило ее под свои «знамена», вынудило работать на «безопасность» и рентно-олигархическую часть экономики. В результате, за редкими исключениями, не произошло включения отрасли в глобальную экономику, в нормальные конкурентные бизнес-процессы.

Сегодня государство является главным покупателем IT-продукции. Внедрение программы «Цифровая экономика» будет означать сужение доли IT-сферы в конкурентном негосударственном секторе экономики. Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ — в государственной логике передовое — на взгляд наших респондентов, управляется в рамках «дирижистско-авторитарной модели со слабыми компетенциями на фоне запретительной регулятивной среды».

Государство готово забирать IT-кадры себе, но считается, что подобрать квалифицированные кадры для госслужбы (и высококлассных чиновников, и программистов) не так просто. Для них привлекательна скорее работа в госкорпорациях или госбанках — «Ростех», «Ростелеком», «Роснефти», Сбербанке, где активно занимаются цифровизацией. Одна из ключевых проблем, по мнению наших респондентов, в том, что большинство чиновников не понимают содержательную сторону цифровизации. В результате часто происходит оцифровка старых функций и документов, а не упрощение процессов управления и создание нового содержания. В достижении целей преобладает формально-бюрократический подход («сколько километров нового кабеля нужно проложить»).

Цифровизация пока не решает проблему управления нарастающим потоком информации: функции

в ведомствах дублируются, идет огромный поток поручений и столь же масштабный поток отчетности. Результат — такой же, как и в других звеньях государственной системы: «культ отчетности», формальное исполнение контрольных показателей.

Еще одна проблема, которую называют эксперты, — чрезмерный цифровой энтузиазм, почти насильственное погружение «в цифру». Это влечет за собой исключение из цифровых процессов и дискриминацию существенной части населения (прежде всего наиболее уязвимой: людей немолодых, менее образованных, живущих за пределами крупных городов), которая не успевает приспособливаться к цифровизации всего и вся — от телевидения до государственных сервисов.

Ну и, конечно, существует политический аспект цифровизации: отключение мобильного Интернета во время протестных акций в Москве летом 2019 года наглядно показало, как именно власти могут использовать «цифровую диктатуру» для надзора и контроля. Таким образом происходит дискредитация «мирных» целей цифровой трансформации.

Цифровизация может дать больше возможностей для дирижизма (как назвал это один из респондентов, «Госплан 2.0»), когда всё станет прозрачным и контролируемым. Считается, что это поможет бороться с коррупцией, будет способствовать большей управляемости различных сфер и, кроме того, сформирует своего рода идеального бюрократа, «чиновника 2.0» — алгоритм, программу, а не человека. (Возможность сокращения каких-то групп госслужащих могла бы стать точкой пересечения интересов власти и потенциальной «коалиции за модернизацию», которой, впрочем, пока нет.) Информатизация может также — конечно, при желании государства — решить проблему избыточного контроля, исключить из управленческих процессов чуть ли не 100 тысяч контролеров и инспекторов, которые могут закрыть любой бизнес и сильно коррумпированы. Предполагается, что многие решения искусственный интеллект может прини-



мать автоматически, без вовлечения человека, просто на основе предоставленной отчетности.

Разумеется, в этом смысле цифровизация имеет и свои позитивные стороны. Она, в частности, создает новую мотивацию для работы на административных должностях и формирует у чиновников проектное целеполагание. Сейчас, по наблюдениям наших респондентов, чиновники, особенно на уровне заместителей министров, больше стремятся делать «красивые», амбициозные проекты, которые «могут оставить след». Улучшение ИТ-инфраструктуры позволяет повысить качество и скорость предоставления государственных услуг населению. Так, в одном из предыдущих наших исследований представители бизнеса среди немногих бесспорных достижений последних лет называли цифровизацию налоговой отчетности и госуслуг²⁷.

Тем не менее, по оценке респондентов, логика цифровизации и национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» не политическая, не экономическая, а чиновничья. На выходе хотят получить, как выразился наш эксперт, «волшебный сон дирижиста-технократа»: Интернет будет работать лучше, расширится спектр электронных госуслуг, увеличится число государственных айтишников (оценочно 70 % ИТ-рынка занимает государство как покупатель). Результатом этого станут цифровизация как еще один элемент огосударствления экономики, национализация работающей бизнес-индустрии и адаптация ее к целям «суверенизации» экономики («суверенная цифровизация»).

Снова возникает, как и в других сферах, привычная ситуация: *«проекты получают, строительство институтов — нет»*.

Содержательная модернизация замещается цифровизацией как технократической сверхзадачей. А значит, едва ли «цифра» может стать зоной и драйвером модернизационного и кадрового прорыва. Скорее, она поможет решить главную политическую задачу системы — ее выживание.

ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТОРЫ: ВЫЖИВАНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Дело Майкла Калви²⁸ серьезным образом подорвало и без того крайне низкое (казалось бы, падать уже некуда) доверие к российской экономике. Прямые иностранные инвестиции в 2018 году снизились по сравнению с 2017 годом более чем в три раза, до 8,8 млрд долларов. В отношении к ВВП это стало минимальным значением за последние десять лет²⁹.

Иностранные инвесторы, в основном портфельные, ценят неплохие и сбалансированные российские макроэкономические показатели, но это не вдохновляет их на прямые инвестиции. В России работают те, кто имеет специальные преференции, гарантированные с самого верха пирамиды власти (например, здесь много немецкого бизнеса, к которому у российского президента хорошее личное отношение), или кто в принципе здесь утвердился, пережил несколько этапов политических заморозков и умеет работать в российской среде.

К числу такого рода бизнесменов относятся многие финские предприниматели, хорошо знающие российские экономические, административные и политические условия. Наши углубленные интервью с некоторыми из них показывают, что они сильно разочарованы последними событиями (дело Калви — главное, что вызывает беспокойство) и тем, как российские силовики обращаются с бизнесом, не только иностранным. Однако, по определению одного из респондентов, те, кто продолжает работать в России, будут делать это и дальше, причем без надежд на улучшение условий — они могут только ухудшаться. А вот появление новых серьезных западных, в том числе финских, инвесторов и бизнесов в нынешних условиях едва ли возможно.

Как правило, финские предприниматели работают в России давно, и им есть с чем сравнивать сегодняшнюю ситуацию. «Условия ведения бизнеса, — заметил один из наших финских респондентов, — тройка по пятибалльной шкале <...> До ареста Ходорковско-

го всё было иначе <...> Потом произошли фундаментальные изменения бизнес-климата».

Надо сказать, что арест Калви, при всем своем негативном эффекте, в принципе не повлиял на восприятие предпринимателями условий ведения бизнеса в России. Понимание, что права собственности в РФ не защищены и в любой момент с каждым может произойти всё что угодно, пришло гораздо раньше.

Однако возможности адаптации к среде существуют, тем более что все финские бизнесы в России неизменно соблюдают закон и абсолютно некоррупционированы. Это знают и партнеры, и государство. Поэтому серьезных претензий к финским предпринимателям нет и быть не может. Парадоксальным образом один из наших респондентов отмечал, что работа с российскими партнерами, а также местными властями в некоторых российских регионах стала в последнее время более эффективной. Это не общая тенденция, но, например, в строительном и девелоперском бизнесе российские партнеры «не хотят видеть обманутых дольщиков», а финским компаниям доверяют и потому стараются поддерживать с ними хорошие и продуктивные отношения. Больше того, региональные власти стремятся привлечь иностранные инвестиции: их недостаточно, как и присутствия крупных западных компаний. «Местные власти хотят показать, — заметил респондент, — что Россия — это страна, куда можно инвестировать». Политика же большой роли не играет, особенно если речь идет не о стратегических отраслях.

Казалось бы, такая позиция одного из наших респондентов противоречит представлениям о плохом инвестиционном климате. Однако надо понимать, что обе стороны — принимающая инвестиции и вкладывающая их — искренне пытаются эффективно и качественно работать, преодолевая неблагоприятную среду. Экономика, несмотря на грубые вторжения государства, всё равно остается рыночной, на рынке есть спрос на товары и услуги, и те, кто хочет и умеет вести бизнес в зачастую враждебной среде, продолжают свою предпринимательскую активность.

В отраслях, где присутствуют государственные игроки, разумеется, важны отношения между двумя странами, которые в случае Финляндии достаточно ровные. И все-таки самая важная проблема здесь — отношения с региональными руководителями, степень профессионализма которых, по оценкам наших респондентов, очень разная. Есть губернаторы, которые мешают работать бизнесу, есть и такие, которые глубоко разбираются в проблемах и помогают («иногда то, что возможно в Москве, невозможно в Петербурге»). Власти не прислушиваются к инвесторам, неохотно принимают советы по улучшению деловой среды, по рационализации законодательства. При этом, как отмечают респонденты, в целом нельзя строить бизнес только на хороших отношениях с губернатором или мэром, хотя бы потому, что их в последнее время часто меняют.

Вторая региональная проблема — клановость, иногда мешающая бизнесу. Независимо от масштаба бизнеса — и это всякий раз подчеркивали наши эксперты — очень важно придерживаться буквы закона и ни в коем случае не давать взяток: тогда и отношение со стороны властей и партнеров будет соответствующим («Не даем взятку — значит, не даем: нам с этой точки зрения легче. А российским бизнесам труднее — им приходится давать. Хотя в целом ситуация с коррупцией стала не такой удручающей — боятся наказаний»).

Иностранных инвесторов, при всем их стремлении придерживаться правил, раздражает непредсказуемость регулятивной среды: «Всё постоянно меняется. На адаптацию уходят время и нервы. Если в Финляндии для решения этих вопросов (взаимодействия с внешней средой и бюрократией. — *Д. В., А. К.*) нам нужен один человек, то здесь — три-четыре».

Проблема кадров по-разному стоит для компаний разного уровня в различных отраслях: кому-то нужны люди, которые умеют разговаривать с властями по поводу разрешений, в том числе на подключение воды, электричества, газа; другие нуждаются в лоббистах, трети — в инженерных кадрах. Одни испытывают дефи-



цит кадров, особенно в молодых отраслях (например, логистике), у других, в частности в строительстве, таких проблем нет. Для многих важны управленческие компетенции: «Менеджер проектов — самая важная позиция». Все выражают удовлетворение уровнем подготовки кадров в России — профессионализация и омоложение проходят одновременно: «Все понимают, что такое выручка, оборот, маржа, амортизация»; «Нет уже разницы между странами — есть разница между возрастами»; «Мы больше не спрашиваем об опыте работы в иностранных компаниях».

Несмотря на то что отмечается рост профессионализма управленцев на разных уровнях, бюрократическая волокита всё еще остается серьезной проблемой. Например, получение разрешения на строительство занимает минимум один год. От решения инвестировать до начала производства — три года. «Это не связано с политической ситуацией, — рассуждал один из экспертов, — но в сочетании с ней дает очень плохой эффект». Иногда на чрезмерную продолжительность бизнес-процессов влияет текучка кадров в российских администрациях разных уровней. К тому же люди, которых в любой момент может ожидать отставка, просто боятся принимать решения.

Несмотря на улучшения в налоговом и отчасти (но лишь отчасти) таможенном администрировании, иностранные инвесторы недовольны деятельностью проверяющих структур: «Ищут криминал там, где его заведомо нет». Ситуация обострилась в последние два-три года. Хотя, по замечанию одного из наших экспертов, «нужно быть совсем серьезным (то есть с большими связями. — Д. В., А. К.) человеком, чтобы „лезть“ на иностранный бизнес». Тем не менее такие «серьезные» люди находятся (опять же дело Майкла Калви — характерный пример), и гарантий спокойной работы нет.

«Инвестиций не будет, если всё останется как есть, — говорит один из финских бизнесменов. — Необходимо фундаментальное снижение силовой составляющей, особенно это важно для инновационных

бизнесов». Риски возможны любые, уверены инвесторы, и иностранный бизнес готов ко всему «вплоть до закрытия границ».

Возможны ли тут изменения к лучшему? Предприниматели едины во мнении: нет. «Реальный горизонт планов бизнеса — 5–6 лет, — отмечает респондент. — В этой перспективе изменения не просматриваются». Серьезного экономического роста нет, негатив нарастает (и дело Калви, повторимся, здесь сыграло свою роль), основные игроки с российской стороны «используют систему для себя». «С точки зрения инвестора, — говорит другой эксперт, — проблема номер один — как улучшить имидж России. В России бизнесмены видят только проблемы».

ОГРАНИЧЕНИЯ ТЕХНОКРАТИЧЕСКОГО ТРАНЗИТА И МОДЕРНИЗАЦИИ

Успех ряда проектов, например различных программ «Сколково», не меняет фундаментальные основы авторитарной системы.

Не раз в беседах с нами респонденты говорили о том, что если уходит человек, олицетворявший проект, то инициатива с большой степенью вероятности останется. Среди таких проектов упоминалось и «Открытое правительство»; министр по координации его деятельности Михаил Абызов был единственным «мотором» этой инициативы. С его отставкой проект закончился, а после ареста и вовсе был дискредитирован. (Предполагалось, что в рамках «Открытого правительства» будет налажена система работы с экспертным сообществом и общественностью. Ряд проектов, в том числе в цифровой сфере, удалось реализовать.)

У проектов уровня «Лидеров России» есть серьезная административная и политическая поддержка, но это не означает, что они превратятся в постоянно действующий механизм селекции кадров и переживут разнообразные политические перемены ближайших лет.

Суммарный эффект механизма «*проекты запускаем, лица заменяем, но институты не меняем*» в результате скорее отрицательный. Столь же отрицательной оказывается и селекция кадров для управления и экономики. Государство в ряде случаев заинтересовано в командах, которые «могли бы что-то сделать». Иногда чиновникам, которым тоже порой нужны диалог и «воздух», хочется хотя бы на время выйти за пределы чиновничьего мира и пообщаться с независимыми экспертами и управленцами. Но в целом получается так, что по-настоящему хорошие менеджеры или партнеры государству лишь в тягость. Если главными критериями в оценке работы государственного управленца остаются лояльность и успешная борьба с социальной напряженностью, значит, власть, олицетворяемую Кремлем, ничто по-настоящему не интересуется, кроме самосохранения.

Медиократическая (от франц. *mediocre* — посредственность) сущность власти остается прежней. Сильные, креативные, самостоятельные люди не вписываются в систему, теряют возможности для адекватной самореализации и поведения в соответствии со своими ценностными установками. Слишком много приходится совершать бессмысленных усилий, задачи мельчают, интерес к активной деятельности пропадает. 40–50-летних активных и опытных людей, по словам одного из экспертов, «*система выбрасывает в эмиграцию или на рыбалку*», «*всю их персональную ценность, value, съедает среда*», сами они остаются не акторами, а наблюдателями за тем, как кто-то другой портит среду и принимает неадекватные решения. Не говоря уже о том, что политическая ситуация требует больше кадров из числа силовиков и специалистов по борьбе с оппозицией.

Какая уж тут коалиция за модернизацию, если *нет субъекта модернизации*.

Корень проблемы — в политической системе. Главное политическое ограничение модернизационной модели: едва ли возможно поменять управленческие механизмы в системе, корневое свойство которой как раз

и состоит в слиянии государства и бизнеса, соединении власти и собственности, построении патрон-клиентских связей. Система по-прежнему клановая, и в ней, как выражается социолог Ольга Крыштановская, «Сечин не может стать президентом, но его протеже — может»³⁰. Жить в клановом обществе и быть свободным от кланов нельзя. Этот пример свидетельствует о том, что многие государственные олигархи, входящие в ближний круг президента, могут и не быть публичными политиками в привычном понимании, но их влияние столь велико, что, оставаясь теневыми лидерами, они могут управлять персонажами, которые считаются заметными политическими фигурами.

Нет сигнала сверху — что такое модернизация, на что ориентироваться. Единственный сигнал, который можно условно, как мы показали, отнести к модернизационным, — цифровая экономика. У бизнеса нет серьезных мотивов верить в модернизационные устремления государственных элит. Цитата из экспертного интервью: «*Успешный бизнес тот, который избежал внимания государства, в том числе господдержки*».

Это очень важное замечание, и вот в каком контексте. Авторитарному устройству политики соответствует и система государственного капитализма, в основе которого лежит рентная экономика. А в системах такого типа затруднен экономический рост³¹. Государство — везде. Об этом свидетельствует, в частности, структура реальных располагаемых доходов населения. Например, доля доходов от предпринимательской деятельности, по данным Росстата, упала с вполне рыночных 15,2 % в 2000 году до 7,5 % в 2018 году. Доля доходов от собственности составляла в 2018 году мизерные 4,9 % (в США, например, это 14,2 %), зато доля социальных выплат достигла в том же 2018 году 19,4 % (13,9 % в 2000 году). Такие показатели демонстрируют высокую степень участия государства в социальных и экономических процессах³².

По оценке ряда наших респондентов, доходы большей части российского населения зависят от рентной



экономики. Для значительно меньшего числа граждан источником доходов служит собственно рыночная экономика с образцами рыночного поведения. Она небольшая, скорее локальная, не участвующая в глобальных процессах. Ее представляет тип «не знающего английского языка предпринимателя» из российской глубинки. Проблема экономических агентов такого типа состоит в том, что большая рентная экономика или «съедает» представителей второй, по-настоящему рыночной экономики, или забирает их бизнесы себе. Третья часть — очень небольшая — это глобально конкурентная часть российской экономики с долей 2–3 % (по сравнению с 70%-ной рентной). Представители этой экономики, например программисты, не испытывают проблем с поисками работы, и необязательно в России.

Смысл любой модернизации — сделать так, чтобы вторая экономика (местная рыночная) присоединилась к третьей (глобально конкурентоспособной). Однако пока происходит обратный процесс, поглощение второй экономики первой, рентной. Иногда представители второй экономики ищут защиту в первой: она обеспечивает безопасность бизнеса — правда, взамен практически присваивая его. Большая российская IT-индустрия родилась во второй экономике, но ее постепенно забирает себе первая — это один из примеров того, как рентная экономика поглощает всё, что оказывается сколько-нибудь эффективным.

По поводу такой модели, подчеркивает наш респондент, существует консенсус элит. Никто не верит в то, что вторая экономика будет расти самостоятельно и пополнять третью. И уже не только не верит, но и не хочет этого: удобнее приспосабливаться к рентной экономике, встраиваться в систему связей государственного капитализма и не создавать новую стоимость, а потреблять. Тем самым рентная экономика самовоспроизводится. Получается, что доминирует не коалиция за модернизацию, о которой любили говорить эксперты в период президентства Дмитрия Медведева, а своего рода «коалиция за стагнацию». Причем при понимании неэффективности систе-

мы, но без желания изменить ее фундаментальные основания.

А вот своих детей представители коалиции стагнации хотели бы отправить в третью, глобальную экономику. Это заключение совпадает с выводом, который мы сделали на основании социологического исследования об отношении населения к частной собственности (2018). Тогда 59 % респондентов, принявших участие в общероссийском опросе, заявили, что хотели бы, чтобы их дети были заняты индивидуальной трудовой деятельностью или основали собственный бизнес (для себя такого желали бы 47 % — при понимании сложностей ведения бизнеса в неблагоприятных условиях)³³.

Средний представитель сегодняшней элиты — это «маленький Путин». Ключевое ограничение управленческих решений и политического поведения такого рода руководителей — действия с оглядкой на общую атмосферу в стране в логике: «Если бы на моем месте был Путин, как бы он поступил?»

Разумеется, власть в России немонолитна, она распределенная. Ручное управление с самого верхнего уровня охватывает ничтожный процент всех принимаемых в стране решений. Скорее, это управление носит дидактический характер — с примерной демонстрацией механики принятия решений. Но Путину совершенно нет необходимости вмешиваться во все процессы: управленческие решения, судебные вердикты, обвинительные заключения артикулируются, выносятся, применяются с учетом его потенциальной позиции по любому вопросу. В существенной части случаев эта позиция «воображаемого Путина» неправильно интерпретируется, и вот тогда приходится включать механизм ручного управления, исправляя серьезные ошибки, эксцессы исполнителей, результаты корыстолюбия и глупости чиновников, преследующих в основном личные (клановые) интересы.

Существенная часть элиты напряженно ожидает 2024 год лишь в том смысле, что необходимо подго-

товиться к любому решению о транзите власти, которое будет принято очень узким кругом лиц. Каким будет это решение — не слишком существенный вопрос. Главный вопрос — стратегия и тактика выживания. О том, что собой представляет такая элита, безжалостно и точно сказал оппозиционный политик, депутат Псковского областного Собрания депутатов от партии «Яблоко» Лев Шлосберг: «Я не верю в нынешнюю российскую элиту. Элита несет ответственность перед обществом, элита должна выражать свое мнение, высказывать в том числе царю, уж если он есть, то, что она думает. В этом ее функция. Элита должна быть смелее общества, быть более открытой и более принципиальной. Тогда она может называться элитой. А вот это сборище, слушающее послание президента Федеральному собранию, — это нечто неприличное, это не истеблишмент, это не авангард общества. Это люди, постыдно пользующиеся благами власти, продавшие душу за лояльность и благонадежность»³⁴.

Возможности модернизации в рамках существующего в России политического режима ограничены, если не сведены на нет. Управленческие и бизнес-элиты это прекрасно понимают, но совершенно не способны и не хотят преодолевать препятствия для модернизации, тем более строить коалиции за нее. Решение о том, куда двигаться стране, будет приниматься без учета мнения элит. Они здесь массовка, или наблюдатели, или партер, не более того. На решение такого рода скорее могут повлиять — и то в невысокой степени — процессы, происходящие в российском гражданском обществе³⁵.

ОБ АВТОРАХ

Денис Волков — аналитик, заместитель директора Левада-Центра. Автор работ о российском гражданском обществе, протестной активности, механизмах поддержки высоких рейтингов власти. Имеет степень магистра политической науки Московской высшей школы социальных и экономических исследований и Манчестерского университета.

Андрей Колесников — руководитель программы «Российская внутренняя политика и политические институты» Московского Центра Карнеги, колумнист газеты «Ведомости» и интернет-издания «Газета.Ру», член правления Фонда Егора Гайдара, член Комитета гражданских инициатив.

ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Всего в ходе проекта было проведено 13 углубленных интервью, из них шесть с экспертами в области подготовки управленческих кадров, экономики, экономической географии, информационных технологий и семь — с представителями крупных и средних российских и иностранных бизнесов, которые имеют опыт взаимодействия с российскими государственными структурами (в том числе строительство, энергетика, ритейл). Несколько интервью по просьбе интервьюируемых были выполнены на условиях строгой конфиденциальности и анонимности, диктофонная запись не велась.
- 2 См.: *Бутрин Д., Барсуков Ю.* Шаг вправо, шаг влево — проект. — Коммерсантъ. — 9 августа 2019 // <https://www.kommersant.ru/doc/4054741>.
- 3 См.: *Колесников А.* Историческая политика в России: почему она разобщает, а не объединяет. — Московский Центр Карнеги. — 9 августа 2017 // <https://carnegie.ru/2017/08/09/ru-pub-72746>.
- 4 Сергей Гуриев и Дэниел Трейсман называли такого рода режимы «информационными диктатурами», см.: *Gurieva S., Treisman D.* How Modern Dictators Survive: An Informational Theory of the New Authoritarianism. — The National Bureau of Economic Research. — April 2015 // <https://www.nber.org/papers/w21136>. Представляется, что российский политический режим после жесткого подавления массовых протестов лета 2019 года перешел в новую стадию — назовем ее «информационно-репрессивной диктатурой».
- 5 См.: *Шамардина Л.* Потенциал карьерного родства. Эксперты составили рейтинг успешности детей высокопоставленных чиновников. — Коммерсантъ. — 30 мая 2018 // <https://www.kommersant.ru/doc/3643977>.
- 6 *Krastev I., Pavlovski G.* The arrival of post-Putin Russia. — Russia in Global Affairs. — March 2, 2018 // <https://eng.globalaffairs.ru/book/The-arrival-of-post-Putin-Russia-19399>.
- 7 См. одобрение деятельности В. Путина и Д. Медведева в 2011 году: Одобрение деятельности Владимира Путина. — Левада-Центр // <https://www.levada.ru/indikatory>.
- 8 Возможные результаты выборов и ответственность. — Левада-Центр. — 22 ноября 2018 // <https://www.levada.ru/2018/11/22/19281>.
- 9 См.: Президент: доверие и голосование. — Левада-Центр. — 30 июля 2019 // <https://www.levada.ru/2019/07/30/prezident-doverie-i-golosovanie>.

- 10 См.: Возможное голосование за партии. — Левада-Центр. — 14 августа 2019 // <https://www.levada.ru/2019/08/14/vozmozhnoe-golosovanie-za-partii>.
- 11 См.: *Любарев А.* Фильтр и ныне там. Как Памфилова и Кириенко провалили смягчение избирательного законодательства. — The Insider. — 10 июня 2019 // <https://theins.ru/politika/160297>.
- 12 См.: Изменения и перемены. — Левада-Центр. — 19 июня 2019 // <https://www.levada.ru/2018/06/19/izmeneniya-i-peremeny>.
- 13 См.: *Волков Д.* «Подберут человека»: что думают российские избиратели о проблеме-2024. — РБК. — 14 мая 2019 // <https://www.rbc.ru/opinions/politics/14/05/2019/5cda6f089a794770fbfb5ec9>.
- 14 См. списки наиболее популярных политиков: Президентское голосование и доверие политикам. — Левада-Центр. — 11 апреля 2019 // <https://www.levada.ru/2019/04/11/prezidentskoe-golosovanie-i-doverie-politikam>.
- 15 Сайт Высшей школы государственного управления <https://www.ranepa.ru/struktura/instituty-i-fakultety/vyshshaya-shkola-gosudarstvennogo-upravleniya>.
- 16 Сайт конкурса «Лидеры России» <https://лидерыроссии.рф>.
- 17 Сайт Московской школы управления «Сколково» <http://www.skolkovo.ru>.
- 18 Сайт Агентства стратегических инициатив <https://asi.ru>.
- 19 См.: *Мереминская Е., Холявко А., Базанова Е.* Правительство утвердило методику оценки губернаторов. — Ведомости. — 26 июля 2019 // <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/07/25/807334-pravitelstvo-utverdilo>.
- 20 См.: Новые назначения получили 45 участников конкурса «Лидеры России». — ТАСС. — 12 марта 2018 // <https://tass.ru/politika/5021737>.
- 21 См.: *Кузнецова Е.* Алексей Комиссаров — РБК: «Мы никого под БТР насильно не клали». — РБК. — 20 июня 2018 // <https://www.rbc.ru/interview/politics/20/06/2018/5b23ced49a7947bf297925f0>.
- 22 Встреча с победителями конкурса «Лидеры России». — Президент России. — 19 марта 2019 // <http://kremlin.ru/events/president/news/60104>.
- 23 См.: *Kolesnikov A.* All the President's Eunuchs. — Project Syndicate. — September 1, 2016 // <https://www.project-syndicate.org/commentary/putin-purges-old-guard-loyalists-by-andrei-kolesnikov-2016-09>.
- 24 *Истерли У.* Тирания экспертов. Экономисты, диктаторы и забытые права бедных. — М.: Издательство Института Гайдара, 2016. — С. 21.
- 25 Цифровая экономика 2024. Национальная программа // <https://digital.ac.gov.ru>.
- 26 См.: *Петров Н.* Репрессии стали механизмом контроля элиты. — Ведомости. — 30 августа 2017 // <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/08/30/731537-repressii-kontrolya-eliti>.
- 27 См.: *Мовчан А., Волков Д.* Неполитические реформы. Исследование мнений бизнесменов. — Московский Центр Карнеги. — 27 сентября 2018 // <https://carnegie.ru/2018/09/27/ru-pub-77353>.
- 28 Основатель Baring Vostok, гражданин США Майкл Калви был задержан 15 февраля до 13 апреля по обвинению в мошенничестве в особо крупном размере. Его подозревают в хищении 2,5 млрд руб. у банка «Восточный экспресс» посредством схемы с участием «Первого коллекторского бюро». См.: Дело Майкла Калви. — Коммерсантъ // <https://www.kommersant.ru/theme/3156>.
- 29 См.: *Назарова К.* Аналитики ЦБ объяснили трехкратный обвал иностранных инвестиций в Россию. — РБК. — 13 мая 2019 // <https://www.rbc.ru/economics/13/05/2019/5cd981989a7947252f589b47>.
- 30 *Whitehouse M.* What Comes After Putin Could Be Trouble. — Bloomberg. — August 25, 2018 // <https://www.bloomberg.com/view/articles/2018-08-25/putin-s-succession-plan-could-be-trouble-for-russia>.
- 31 См.: *Murphy K. M., Shleifer A., Vishny R. W.* Why is rent-seeking so costly to growth? — American Economic Review Papers and Proceedings. — 83 (2). — May 1993. — P. 409–414 // https://scholar.harvard.edu/shleifer/files/rent_seeking.pdf.
- 32 См.: *Николаев И.* К вопросу о динамике реальных располагаемых денежных доходов населения. — ФБК. Grant Thornton. — 28 мая 2019 // https://www.fbkr.ru/upload/docs/I_Nikolaev_Real%20cash%20income.pdf.
- 33 См.: *Колесников А., Волков Д.* Новая русская мечта: частная собственность для детей. — Московский Центр Карнеги. — 20 ноября 2018 // <https://carnegie.ru/2018/11/20/ru-pub-77744>.
- 34 *Каныгин П.* «Парень, да ты прав». Псковский депутат, автор закона о защите народа от неуважения власти Лев Шлосберг — о времени, Путине и о себе. — Новая Газета. — 11 апреля 2019 // <https://www.novayagazeta.ru/articles/2019/04/11/80185-paren-da-ty-prav>.
- 35 См.: *Колесников А.* Три фронта «общества граждан»: усиление конфликтности. — Московский Центр Карнеги. — 27 февраля 2019 // <https://carnegie.ru/2019/02/27/ru-pub-78453>.



© Фонд Карнеги за Международный Мир, 2019

Фонд Карнеги за Международный Мир и Московский Центр Карнеги как организации не выступают с общей позицией по общественно-политическим вопросам. В публикации отражены личные взгляды авторов, которые не должны рассматриваться как точка зрения Фонда Карнеги за Международный Мир или Московского Центра Карнеги.

Настоящее исследование осуществлено при поддержке Посольства Финляндии в Москве и East Office of Finnish Industries.