



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

Т. Е. Ворожейкина

Государство и общество в России:
исчерпание
государствоцентричной матрицы
развития

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Voroj_2002.pdf

URL: <http://www.civisbook.ru>

ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО В РОССИИ: ИСЧЕРПАНИЕ ГОСУДАРСТВОЦЕНТРИЧНОЙ МАТРИЦЫ РАЗВИТИЯ*

Т.Е. Ворожейкина

60 ПРИ ВСЕХ РАЗЛИЧИЯХ в идеологических, политических и академических позициях большинство наблюдателей сходятся в том, что за последние три года в России заметно усилилось присутствие государства (власти) во всех сферах общественной жизни. Государственники видят в этом естественный и благотворный процесс, знаменующий собой возвращение к единственно возможному в нашей стране типу развития, заданному ее природными условиями, географическим положением, масштабами территории, историческими традициями, этническим многообразием и особенностями социально-психологического склада населения. Либералы-рыночники оценивают такое усиление как неизбежную, хотя и не вполне согласующуюся с либеральной теорией плату за модернизацию, основным субъектом которой выступает "высшее политическое руководство страны" [Зудин]. По их мнению, централизация и монополизация политической власти в России способствуют проведению экономической реформы, в ходе которой должен сложиться автономный от государства субъект экономических отношений, заинтересованный в прозрачных и единых для всех правилах игры**. Тем самым подразумевается, что в экономике будет возникать запрос на формирование правовых отношений, которые постепенно распространятся на политическую сферу и все общество. Демократам концентрация власти в президентских структурах представляется объективно обусловленной (и в определенной мере позитивной) реакцией на всевластие олигархии и авторитарный произвол на региональном уровне, характерные для ельцинского периода. Антидемократическую направленность нынешней власти объясняют (помимо прочего) ее "одионочеством", отсутствием в российском социуме акторов, сопоставимых по силе с государством, действующим в размягченной социальной среде [Шейнис 2002]. Иначе говоря, утверждается, что истоки тех тенденций, которые стали очевидными в путинское трехлетие, кроются не только и не столько в самой власти, сколько в природе общества, делающей востребованным именно такой тип власти***. Не отрицая несомненной связи между типом власти и характером российского общества, я хочу взглянуть на современные процессы под иным углом зрения и выяснить, насколько складывающийся тип государственной власти соответствует провозглашенным ею самой задачам трансформации экономики и общества.

ВОРОЖЕЙКИНА Татьяна Евгеньевна, преподаватель Московской высшей школы социальных и экономических наук.

* В основу данной статьи положен текст доклада, представленного на ежегодной конференции "Куда идет Россия? Формальные институты и реальные практики", состоявшейся в МВШСЭН 18-19 января 2002 г. Некоторые ключевые идеи доклада изложены в статье "Государство и общество в России и Латинской Америке" (*Общественные науки и современность*, 2002, № 6).

** На растущее стремление российского бизнеса выйти из тени указывают многие исследователи. Так, в частности, 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" [ВЦИОМ 2001: 159].

*** По заключению Л.Гудкова, в многочисленных объяснениях неудач постсоветских реформ "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 наихудшем варианте), восприятие и выбор тех, кто сегодня у власти, как не имеющих альтернативы" [Гудков 2000: 37].

НАЧИНАЯ С 1999 г., после полутора десятилетий кризисного развития, в России стали предприниматься попытки восстановить традиционную модель взаимоотношений между государством и обществом, при которой *всепроницающее* государство, *подавляющее* самостоятельное развитие общества, является единственной силой, способной интегрировать социум. Такого рода попытки выражаются в целом ряде процессов, которые существенным образом меняют характер предусмотренных Конституцией представительных институтов, выхолащивая их содержание. Это:

— полное выведение механизмов передачи высшей исполнительной власти из зоны неопределенности, связанной с демократическими выборами. В нашей стране, в отличие от подавляющего большинства стран так наз. третьей волны демократизации, выборы так и не стали инструментом чередования у власти различных политических сил. К концу 1990-х годов российская политическая система вновь вернулась к традиционному, привычному состоянию монополизации власти одной политической силой и исключения компромисса. Основа ее функционирования и устойчивости — не баланс интересов различных элитных группировок, а "властная вертикаль", последовательное подчинение единому центру, в котором сосредоточена реальная власть;

— реформа регионального управления, по сути подрывающая вертикальное разделение властей и федеративную систему в целом. Федерация представляет собой сложный механизм согласования и балансирования позиций органов управления разных уровней, источники формирования которых по определению множественны и не соподчинены. Поэтому "вертикаль исполнительной власти" в федерации есть оксюморон, "горячий лед". Противостояние региональному произволу в федеративной системе должно и может строиться, как показывает опыт Мексики и Бразилии, на использовании правовых механизмов и исключительных прерогатив федерального правительства;

— закон 2001 г. о политических партиях, очевидная цель которого — исключить возможность неконтролируемого возникновения новых партий и оттеснить на обочину политической жизни или подчинить миноритарные партии, способные реально оппонировать власти;

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

— легальная и "экстраофициальная" активизация репрессивных структур, все более выраженное и повсеместное присутствие "силовиков" в органах исполнительной и законодательной власти всех уровней, государственный контроль над средствами массовой информации и полицейский — над электронными сетями, последовательное ограничение деятельности негосударственной системы образования.

Приведенный перечень далеко не полон, и его можно было бы продолжить. В целом речь идет о едином и достаточно последовательном процессе приспособления политической сферы к такому типу развития, при котором государство (власть) играет центральную роль в структурировании экономических, политических и социальных отношений. Для определения такого типа развития я использую понятие "государствотцентричной матрицы", разработанное на латиноамериканском материале [см. Cavarozzi 1992, 1995, 1997]. Термин "матрица" представляется мне более точным, чем "модель", поскольку указывает на среду, рамки, контекст, в которых это развитие осуществляется.

К концу 1980-х годов государствотцентричная матрица развития казалась в России полностью исчерпанной. На это указывали многократно описанные в литературе процессы, приведшие к потере государством контроля над экономической сферой (феномен "бюрократического рынка"), к широкому распространению патрон-клиентских отношений, к обветшанию механизмов социального и идеологического воздействия власти на общество. Если в сталинский период государство было в состоянии проникать в общество, регулировать социальные отношения и перераспределять ресурсы, то в 1970 — 1980-е

годы разросшееся, неповоротливое и перегруженное функциями, оно постепенно утрачивало способность к достижению поставленных целей и успешному осуществлению намеченных стратегий. Стержневая для данного типа взаимоотношений между государством и обществом проблема — управление общественным развитием — все меньше поддавалась решению. Это и стало одним из факторов кризиса середины 1980-х — 1990-х годов.

ПЕРЕЧИСЛЕННЫЕ ВЫШЕ ТЕНДЕНЦИИ, свидетельствующие об очевидной "регенерации" в последние годы центральной роли государства, заставляют поставить вопрос о том, действительно ли этот тип развития исчерпан. В какой мере может быть успешной попытка восстановить государствоцентричную матрицу в современных условиях глобализации, с одной стороны, и при нынешнем уровне открытости российских экономики и общества — с другой? Насколько совместим подобный тип взаимоотношений между государством и обществом с декларируемым режимом намерением осуществить либерализацию и модернизацию экономики? Насколько реалистично стремление части правящих групп сделать "восстановление государственности" и "усиление вертикали власти" рычагом экономической либерализации, иными словами, насколько вероятен успех "российского Пиночета"? Способно ли государство вновь интегрировать общество сверху на стабильной основе и на сколько-нибудь длительную перспективу? Какую роль в этом процессе играет политическая институционализация?

62 Я начну с последнего вопроса, поскольку именно он может дать ключ к ответам на все остальные. На мой взгляд, развернувшиеся в стране процессы можно охарактеризовать как попытку институционализировать неправовые, частные, непубличные практики, строящиеся главным образом на силе. Это ставит под сомнение правомерность использования в такой ситуации самого понятия "институты". При всей широте и расплывчатости последнего, оно охватывает собой "систематизированные, общеизвестные, практически используемые и признанные формы (хотя не всегда формально утвержденные) взаимодействия социальных акторов, имеющих установку на поддержание взаимодействия в соответствии с правилами и нормами, которые так или иначе закреплены в этих формах" [О'Доннелл 1994: 54]. С моей точки зрения, необходимое условие наличия институтов, тем более политических, — определенная степень публичности, деперсонализации существующих правил игры, даже если они являются неформальными. В политических исследованиях и в политической риторике последнего времени происходит неправомерное, как мне кажется, расширение понятия "институт", его применение к системе частной власти, единственным действенным ограничителем которой выступают, говоря словами О'Доннелла, "оголенные, неинституционализированные властные отношения" [О'Доннелл 1994: 58].

В современной России быстрыми темпами идет процесс распада, свертывания публичной сферы вообще и публичной политики — в особенности. Политика по сути дела свелась к управлению, а государство стало ареной противостояния соперничающих партикуляристских интересов, которые верховная власть стремится упорядочить в рамках исполнительных структур. Думается, что под разговоры о диктатуре закона и вопреки распространенным надеждам на то, что Путин сможет деприватизировать российское государство, в нашей стране в последние годы складывается система частной власти и происходит ускоренная адаптация формальных демократических институтов к ее нуждам. Выборы используются для ее легитимации, и одновременно устраняется какая-либо неопределенность их результата. Как на федеральном, так и во все большей степени на региональном уровнях их итоги предопределяются согласованием частных интересов. В последнее время федеральная власть перешла к практике прямого навязывания, с нарушением если не буквы, то духа закона о выборах, кандидатов, отвечающих ее собственным интересам (в качестве примера можно сослаться на недавние выборы глав исполнительной власти в Яку-

тии, Северной Осетии и Ингушетии). Представления о том, что таким образом федеральные структуры отстаивают общенациональные интересы, противопоставляя их 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, в частности, 70-летний опыт Мексики, частный характер власти. Но поскольку в этой ситуации выборы перестают быть механизмом обезличенного, публично-согласования интересов различных элитарных групп, институтом чередования у власти политических сил, в долгосрочной перспективе подобная система власти неустойчива.

Вторая тенденция, ведущая к разрушению в России формальных политических институтов, — сращивание экономической и политической власти и персонализация единства власти и собственности как на федеральном, так и на региональном уровне. Опыт многих стран Латинской Америки показывает, что сформированные на такой основе системы частной власти и ее региональные анклавов обладают устойчивой способностью к самовоспроизводству, которая сохраняется (или очень слабо трансформируется) даже в ходе действительно демократических преобразований*. Серия региональных выборов последнего времени отчетливо продемонстрировала, что Россия движется именно в этом направлении. Законодательное предоставление действующим губернаторам права переизбираться на третий и даже четвертый срок закрепляет традиционную для России модель формально централизованной, но фактически частной власти, мало проницаемой для федерального правительства. Отсутствие эффективных институциональных каналов взаимодействия общества и государства, почти полная закрытость Центра для влияния с периферии парадоксальным образом приводят к высокой степени фактической автономии местных центров силы**. В том же ряду — процесс институционализации преступных сообществ (общественно-политический союз "Уралмаш" в Екатеринбурге, блок "Наши" в Красноярске, тамбовская группировка в Санкт-Петербурге) [см. Волков 2002].

63

Становлению вертикально структурированной системы частной власти способствует широкое распространение практики избирательного применения закона, превращающегося в орудие 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 Сулягина — для обеспечения партикулярных интересов военных и органов безопасности.

КАКОВЫ ШАНСЫ на восстановление в постсоветской России традиционной модели взаимоотношений государства и общества? При ответе на этот вопрос также неизбежно напрашиваются латиноамериканские аналогии, тем более что чилийский опыт использования сильного авторитарного государства для проведения последовательной экономической либерализации, несомненно, вдохновлял "интеллектуальную" часть истеблишмента, поддержавшую приход Путина к власти. Пиночетовский вариант предполагает радикальную либерализацию экономики при жестком политическом контроле и концентрации доходов в руках технократии, предпринимателей и высших средних

* Примером может служить власть клана Гимарайнш в штате Баия на северо-востоке Бразилии.

** Аналогичную закономерность отмечают исследователи Латинской Америки. Характерное для стран этого региона сочетание сверхцентрализации с реальной независимостью и неподконтрольностью центру местной власти прямо противоположно ситуации в Соединенных Штатах, где высокий уровень децентрализации принятия решений одновременно предполагает высокую степень проницаемости штатов для федерального правительства [см. Eisenstadt 1993: 32].

слоев. В России выбор в пользу такого варианта облегчается тем, что потребление большинства населения и так сведено к минимуму и для достижения этой цели не требуется применять вооруженное насилие. Необходимые меры — реформа образования, социального обеспечения, медицинского обслуживания и жилищного хозяйства — вряд ли вызовут в современном российском обществе с его пресловутым терпением организованный протест, не говоря уже о социальном взрыве*.

Но на "чилийском" пути Россию ожидают две серьезные проблемы. Первая — это слабость платежеспособного спроса на продукцию предприятий, работающих на внутренний рынок, и, следовательно, ограниченные возможности для роста занятости. Учитывая масштабы страны и сырьевую ориентацию ее экономики, использование в России чилийской модели приведет к гораздо большему выбросу "лишнего" населения, чем в Чили. Экономически и социально маргинализированные массы будут постоянно воспроизводить этатистские требования и типы поведения, и при этом их численность окажется так велика, что потребует несовместимых с моделью "минималистского" государства расходов на содержание репрессивного аппарата. Вторая и главная проблема — произошедшая у нас в 1990-е годы приватизация государства. Эффективная экономика чилийского образца предполагает отделение власти от собственности. Сильное государство, создающее благоприятные условия для экономического развития, не может иметь собственных частных экономических интересов и быть коррумпированным, как российское. (Не случайно уровень коррупции в Чили ниже, чем во всех других латиноамериканских странах.) Приватизация в России настолько связана с государственной коррупцией, причем не только в качестве "первородного греха", но и функционально, что любая реальная попытка отделения власти от собственности будет нести в себе смертельную угрозу для существующего режима. Весьма скромные результаты борьбы с олигархическими группировками, действующими внутри государственных структур, свидетельствуют, на мой взгляд, о тщетности надежд на то, что Путин сможет деприватизировать российское государство**.

64

Типологически путинский режим гораздо ближе к мексиканской модели партии-государства. В России уже полностью или частично воспроизведены следующие ее важнейшие составляющие:

- передача власти действующим президентом назначенному преемнику;
- устранение неопределенности, связанной с выборами;
- автономность и самодостаточность президентской власти, ее господство как в политике, так и в обществе;
- формирование партии власти, концентрирующей и монополизирующей все административные ресурсы, и поглощение или политическая маргинализация всех остальных партий;
- полный контроль исполнительной власти над законодательной;
- вертикальный контроль Центра на региональном уровне;
- этатистский национализм как идеологическая основа режима и партии власти.

Мексиканская модель предполагает закрытость при активном участии государства в управлении экономикой и перераспределении части дохода в пользу массовых слоев. Ее воспроизведение в современной России потребует восстановления государственного контроля в стратегически важных экспортных отраслях и приведет к закреплению единства власти и собственности, но с еще большей, чем сейчас, зависимостью собственности от власти.

* Демонстрация в Воронеже против жилищно-коммунальной реформы — по сути дела первое за последние годы организованное проявление протеста, ставшее общезначимым событием российской политической жизни.

** О степени переплетения личных коммерческих интересов со служебными обязанностями красноречиво свидетельствуют биографии первых лиц государства, например главы правительства М.Касьянова и руководителя администрации Президента А.Волошина.

Интересы различных групп предпринимателей будет учитываться, но сами эти группы будут отстранены от процесса принятия решений. Такой вариант развития нашей страны представляется более вероятным, нежели воспроизводство чилийской системы. Однако он мало совместим с уже достигнутым уровнем открытости российской экономики и ее включения в глобальные процессы. В принципе утверждение в России "мексиканской" модели возможно лишь при условии относительной автаркии, что плохо согласуется и с экспортной ориентацией экономических элит, и с потребительскими запросами наиболее влиятельных в политическом плане слоев населения.

Поэтому, на мой взгляд, шансы на возвращение России к традиционному типу взаимоотношений между государством и обществом не очень велики. Попытки повернуть ее на этот путь, по-видимому, будут повторяться — но только в силу инерции и каждый раз со все меньшей результативностью. В долгосрочной перспективе они несостоятельны, поскольку наше государство уже не обладает достаточными для сколько-нибудь последовательного проведения подобной стратегии административными, политическими и идеологическими ресурсами. Оно слишком разложено изнутри доминирующими в нем партикуляристскими интересами. Вместе с тем оно по-прежнему претендует на роль единственного агента социальной трансформации. Российское общество пока не выработало механизмов автономного развития, которые позволили бы ему перейти к собственно социальным, гражданским формам интеграции и, соответственно, строить свои отношения с государством на правовой основе.

Волков В. 2002. *Выступление на конференции "Куда идет Россия? Формальные институты и реальные практики"*. М.

ВЦИОМ. 2001. *Общественное мнение — 2001*. М.

Гудков Л. 2000. К проблеме негативной идентификации. — *Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены*, № 5.

Зудин А.Ю. 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).

О'Доннелл Г. 1994. Делегативная демократия. — *Пределы власти*, № 2-3.

Шейнис В.Л. 2002. *Выступление на конференции "Куда идет Россия? Формальные институты и реальные практики"*. М.

Cavarozzi M. 1992. Beyond Transitions to Democracy in Latin America. — *Journal of Latin American Studies*, № 6.

Cavarozzi M. 1995. Mexican Political Formula: Past and Present. — Lorena Cook M., Middlebrook K.J., Horcasitas J.M. (eds.) *The Politics of Economic Restructuring: State-Society Relations and Regime Change in Mexico*. San Diego.

Cavarozzi M. 1997. *Autoritarismo y democracia (1955 — 1996). La transición del Estado al mercado en la Argentina*. Buenos Aires.

Eisenstadt S.N. 1993. Civil Society and Democracy in Latin America: Some Comparative Observations. — *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe. Universidad de Tel Aviv*, vol. 4, № 2.